

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. IV-bis
n. 2-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE MANZIONE)

SULLA

DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO
AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE

NEI CONFRONTI

DEL SENATORE **ROBERTO CASTELLI** NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELLA GIUSTIZIA *PRO TEMPORE*, NONCHÉ DEI SIGNORI **MARCO PREIONI, DANIELA BIANCHINI, FAUSTO DE SANTIS, ALFONSO PAPA, MONICA TARCHI, SETTEMBRINO NEBBIOSO E ALBERTO UVA**

ciascuno in parte qua: per i reati di cui agli articoli 110 e 323 del codice penale (abuso d'ufficio)

**Trasmessa dalla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Roma
il 20 ottobre 2006**

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 24 ottobre 2006

—————
Comunicata alla Presidenza il 13 febbraio 2007
—————

ONOREVOLI SENATORI. – Il 9 ottobre 2006 il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ha presentato richiesta di autorizzazione a procedere, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, nei confronti del senatore Roberto Castelli, nella sua qualità di Ministro della giustizia *pro tempore*, nonché dei signori Marco Preioni, Daniela Bianchini, Fausto De Santis, Alfonso Papa, Monica Tarchi, Settembrino Nebbioso e Alberto Uva, ciascuno *in parte qua* indagati per ipotesi di reato di cui agli articoli 110 e 323 del codice penale (concorso in abuso d'ufficio).

Il 20 ottobre 2006 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato (cui è pervenuta il successivo 24 ottobre), che l'ha deferita alla Giunta il 6 novembre 2006 ed annunciata in Aula il 7 novembre 2006.

La relazione del Collegio per i reati ministeriali illustra le seguenti circostanze.

Nel novembre 2001, previ contatti informali ed accordi intercorsi a livello personale con il signor Alberto Uva, il ministro Castelli comunicava al capo di gabinetto del Ministro della giustizia dottor Settembrino Nebbioso – senza emettere alcun decreto formale di incarico – di voler affidare alla società *Global Brain & Partners S.r.l.* – rappresentata dal medesimo signor Uva – un incarico finalizzato all'individuazione di parametri utili ai fini della misurazione dell'efficienza del sistema giudiziario.

Successivamente a tale determinazione venne dato incarico al dirigente dell'ufficio del bilancio del gabinetto del Ministro, dottor Giuseppe Belsito, di approntare una bozza di convenzione sulla base di appunti informali – riportanti il costo, la durata del contratto

e l'oggetto sommario della convenzione – recapitatigli dal Capo della segreteria del Ministro, dottor Ennio Castiglioni. Per effetto dell'attivazione del dottor Belsito e del dottor Castiglioni, nonché della stessa *Global Brain* che forniva ulteriori indicazioni su richiesta del dottor Belsito, si perveniva alla stesura di una bozza definitiva di convenzione da sottoporre alla firma delle parti.

Il capo di Gabinetto, dottor Nebbioso, conferiva quindi delega al vice capo di Gabinetto, dottor Papa, per la firma della convenzione con la citata società. In data 13 dicembre 2001 il dottor Papa, in base alla delega di funzioni rilasciatagli, firmava la convenzione con la società *Global Brain & Partners*, avente ad oggetto «lo svolgimento dell'attività di consulenza riferita alla misurazione dell'efficienza del sistema giudiziario con particolare riferimento all'identificazione dei parametri idonei ad orientare tale misurazione»; a tale fine la società si obbligava a mettere a disposizione «le proprie competenze per la prestazione di un'attività di consulenza per la definizione di un disegno organizzativo strutturale generale dell'efficienza del sistema giudiziario», designando propri rappresentanti permanenti in numero di cinque. Per le prestazioni oggetto della convenzione la stessa riconosceva alla *Global Brain* un rimborso pari complessivamente a euro 86.746,70. In pari data il capo di gabinetto, dottor Nebbioso, approvava la convenzione.

Sempre in pari data – nonostante che la convenzione stipulata nulla prevedesse al riguardo – il Ministro della giustizia comunicava con lettera alla *Global Brain & Partners* la necessità di partecipare ai lavori di un'istituenda commissione paritetica Mini-

stero-Consiglio superiore della magistratura che entro il giugno successivo aveva il compito - di contenuto identico all'incarico già attribuito alla società privata sotto forma di consulenza - di individuare i criteri per la misurazione della produttività del sistema giudiziario italiano.

La convenzione prevedeva inoltre l'istituzione di un Comitato di coordinamento - avente il compito di monitorare, già in corso di espletamento dell'incarico, l'operato della *Global Brain* - composto dall'altro vice capo di Gabinetto, dottor Marco Preioni, e dai magistrati addetti al Ministero della Giustizia, dottoresse Daniela Bianchini e Monica Tarchi. I membri del Comitato furono però effettivamente nominati solo in data 15 luglio 2002, il giorno stesso fissato dalla convenzione (articolo 7) per la conclusione dell'attività di consulenza.

Quanto all'attività espletata dalla *Global Brain*, ad avviso del Collegio requirente, dagli atti sarebbe emerso quanto segue.

La costituzione di un gruppo misto Ministero della Giustizia-Consiglio superiore della magistratura, incaricato di individuare entro il mese di giugno 2002 i criteri per la misurazione della produttività del sistema giudiziario italiano, ha costituito l'occasione per la *Global Brain* di nominare nel consesso un consulente esterno in persona del professor Stefano Baraldi, esperto di *performance management* (misurazione dell'efficienza di organizzazioni complesse).

Il professor Baraldi ha precisato di aver partecipato soltanto ad alcune riunioni di detto gruppo (periodo dicembre 2001-febbraio 2002), e ciò - ad avviso del Collegio requirente - da un lato perchè le sue proposte operative non erano state condivise dagli altri membri, dall'altro per non aver mai percepito emolumenti dalla *Global Brain*.

Al posto del professor Baraldi è stato quindi nominato il dottor Emilio Cavaleri dipendente non della *Global Brain* ma di altra società, il quale si è limitato a fornire un ruolo di supporto ai lavori del gruppo (si ve-

dano in tal senso le dichiarazioni rese al pubblico ministero contabile dal Consigliere Marini e dal professor Zan, componenti del gruppo misto in rappresentanza del Consiglio superiore della magistratura): ciò avvenne in particolare riorganizzando i dati raccolti in tabelle poste a disposizione degli altri componenti per le successive elaborazioni e, in una sola occasione, recandosi presso gli uffici di Bologna (scelta come centro pilota ai fini dei lavori del gruppo misto) per la raccolta di dati statistici inerenti l'attività giudiziaria colà svolta.

In data 16 luglio 2002 la società *Global Brain & Partners* a conclusione della propria attività non presentava il previsto progetto autonomo, frutto del lavoro di cinque persone ed immediatamente operativo. Al contrario, la società in questione, inizialmente, presentava al Ministero - come proprio - il prodotto del lavoro del gruppo misto di cui si è detto sopra ed in particolare una serie di quadri di sintesi originariamente allegati ad una delibera del Consiglio superiore della magistratura del 10 luglio 2002, adottata alla ultimazione dei lavori del gruppo misto medesimo.

Solo con successiva lettera del 18 luglio 2002 la *Global Brain & Partners* specificava che i suddetti documenti rappresentavano il lavoro conclusivo del citato gruppo misto ed erano il frutto di una non meglio precisata collaborazione prestata dalla *Global Brain* medesima, il cui lavoro era consistito «nel supporto metodologico per individuare le aree di *performance* e nel supporto tecnico per analizzare ed attuare le fonti di alimentazione del modello logico di valutazione delle *performance* degli Uffici giudiziari». Nel descrivere tale lavoro la società utilizzava, ad avviso del Collegio per i reati ministeriali, asserzioni dal contenuto piuttosto generico ed oscuro, prive di documentazione di supporto e di concreti risultati, sintomatiche inoltre di una collusione dell'Uva nell'espletamento solo formale dell'incarico affidato. L'attività effettivamente svolta non avrebbe

avuto alcuna correlazione con quanto previsto nell'oggetto dell'incarico (articolo 4 della convenzione) e si sarebbe limitata ad una partecipazione (*rectius* presenza od al più assistenza) alle riunioni del gruppo misto Ministero-Consiglio superiore della magistratura.

In data 23 luglio 2002 i membri del Comitato di coordinamento esprimevano un giudizio positivo sull'attività della società *Global Brain & Partners*, così consentendo il pagamento in favore della stessa della somma in precedenza indicata, sulla base di inconsistenti dati fattuali. Ad avviso del Collegio requirente, infatti, i membri del Comitato omettevano di valutare che la società non aveva posto in essere un'attività di corretta esecuzione della convenzione, non aveva presentato alcuna relazione conclusiva, che la proposta di progetto originariamente predisposta dalla società tramite un proprio consulente (Baraldi) era stata bocciata dal gruppo misto Ministero-Consiglio superiore della magistratura, che in fatto un progetto autonomo non era mai stato realizzato, che la società non aveva svolto alcuna attività autonoma ed anche nell'ambito del gruppo misto non aveva svolto una reale attività di collaborazione nella individuazione dei cosiddetti indicatori, nè era stato utilizzato il numero di persone previste in convenzione; i membri del Comitato basavano il proprio giudizio esclusivamente sul contenuto dei documenti di cui sopra e sulla valutazione positiva del Consiglio superiore della magistratura dei lavori svolti dal gruppo misto, indipendentemente dal fatto che la convenzione con la *Global Brain* avesse altro oggetto e senza accertare l'effettivo contributo fornito dal privato ai lavori del gruppo misto.

In epoca verosimilmente antecedente al 20 febbraio 2003, previ contatti informali ed accordi intercorsi a livello personale con l'Uva, il ministro Castelli comunicava al capo di gabinetto dottor Nebbioso - senza emettere alcun decreto formale - di voler affidare alla società *Global Brain* un secondo incarico concernente la realizzazione della se-

conda fase della progettazione di un sistema di misurazione dell'efficienza del sistema giudiziario.

In data 20 febbraio 2003, stesso giorno della ricezione di un'offerta contrattuale proveniente dalla *Global Brain & Partners* per lo svolgimento della sopraindicata attività con l'impegno di quattro unità di personale, il vicecapo di gabinetto, dottor Papa, con delega del capo di gabinetto, stipulava con la *Global Brain* un contratto in adesione all'offerta ricevuta per euro 245.800,00+IVA. Successivamente, in data 6 marzo 2003, in relazione alla medesima attività oggetto del contratto già concluso, la *Global Brain & Partners* faceva pervenire una nuova proposta contrattuale di contenuto più ristretto rispetto alla precedente, essendo state eliminate la prestazione consistente nel rendere operativo il modello di valutazione e quella consistente nella costituzione di una prima base informativa, con conseguente diminuzione delle ore-lavoro da impiegare, per un costo finale di euro 168.000,00+IVA.

Il dottor Nebbioso - senza che venisse formalmente annullato il precedente contratto e senza specificare i motivi della stipula di una nuova convenzione (il Collegio ha poi accertato che sul capitolo di imputazione della relativa spesa - in base alla programmazione degli incarichi da conferire nell'anno 2003 - non vi sarebbe stata capienza sufficiente per la somma già prevista di euro 243.342,00+IVA) - delegava il dottor Papa per la stipula di un secondo contratto, con l'impegno questa volta della inferiore somma di euro 164.835,00+IVA. In data 18 marzo 2003 veniva quindi firmata la nuova convenzione, poi approvata dal dottor Nebbioso.

In questa occasione non si prevedeva alcun Comitato di valutazione, ma il dottor Fausto De Santis, direttore generale della Direzione generale di Statistica del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, veniva nominato coordinatore del progetto affidato alla *Global Brain*.

Il Collegio per i reati ministeriali presso il tribunale di Roma sottolinea che, nel corso dell'interrogatorio reso in data 27 febbraio 2006, il dottor De Santis, pur esprimendosi in termini elogiativi circa l'apporto fornito dalla società *Global Brain*, ha testualmente riferito che «per quel che mi risulta la *Global Brain* non ha mai prodotto un lavoro autonomo completo» e che comunque la gran parte, se non la totalità del lavoro, era stata svolta dal menzionato signor Cavaleri, dipendente come anzidetto di altra società; quanto a quest'ultimo il dottor De Santis ha espressamente ammesso che il suo contributo intellettuale si collocava in posizione subordinata rispetto alla propria, aggiungendo che il Cavaleri aveva fornito un «supporto tecnico-operativo ma anche tecnico-organizzativo». In conclusione, stando alle dichiarazioni del dottor De Santis, risulta ancora problematico stabilire quale sia stato il concreto apporto fornito dalla *Global Brain* ai lavori del Gruppo misto Consiglio superiore della magistratura-Ministero.

In data 7 agosto 2003 il dottor De Santis – pur non avendo uno specifico incarico scritto in tal senso – certificava che il lavoro della società *Global Brain & Partners* era stato sino a quel momento espletato secondo le modalità concordate ed i tempi previsti, così consentendo il pagamento in favore della stessa di una somma pari al 40 per cento del totale complessivo pattuito sopra indicato, corrispondente ad euro 79.121,76, mentre nel periodo considerato (marzo-luglio 2003) non risultava essere stata svolta alcuna significativa attività – in esecuzione del contratto in questione – dai previsti (e mai effettivamente impiegati) quattro soggetti della società consulente, dal momento che tutto il lavoro di estrapolazione ed elaborazione dei dati era stato svolto da personale dell'amministrazione giudiziaria.

Il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ritiene in conclusione che dagli atti emerga in modo evidente che:

– la scelta della controparte negoziale è imputabile esclusivamente alla persona del Ministro *pro tempore*, senatore Castelli;

– la scelta è caduta su una società appositamente creata da persona (Alberto Uva), in rapporto di pregressa amicizia con il Ministro (v. Atto di citazione del pubblico ministero contabile, pagg. 6, 7, 13), immediatamente prima della stipula della prima convenzione;

– si trattava di società assolutamente priva di specifica competenza in relazione all'oggetto delle due convenzioni e che nel corso dell'espletamento dell'incarico, ha dimostrato di non possedere neppure le risorse umane per assolvere agli impegni assunti;

– la scelta è avvenuta a trattativa privata in violazione della normativa di riferimento (articolo 41 regio decreto 23 maggio 1924 n. 827, *Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*, in relazione al decreto legislativo n. 157 del 1995 per la prima convenzione, e articolo 24 della legge n. 289 del 2002 per la seconda). Tale violazione sarebbe avvenuta sia sotto il profilo della scelta del privato contraente (per l'assenza delle speciali o eccezionali esigenze, previste dal citato articolo 41 perchè risulti giustificato il ricorso alla trattativa privata), sia sotto l'aspetto della omessa pubblicità della gara che si sarebbe, invece, dovuto espletare, quantomeno per la seconda *tranche* del contratto. Anche a ritenere che la stipula delle convenzioni in questione configuri una consulenza affidata ad una persona giuridica, richiamando all'uopo la normativa (articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001) che si sarebbe dovuta applicare, il Collegio per i reati ministeriali evidenzia che anche per tale aspetto nessun riferimento a quest'ultima disposizione è dato rinvenire negli atti amministrativi sopra citati. A tal proposito viene, comunque, ricordato che anche nell'ipotesi di affidamento di consulenze a singole persone, il citato articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001

prevede che gli esperti nominati debbano essere in possesso di 'provata competenza', circostanza che secondo il Collegio deve essere indubbiamente esclusa nel caso della *Global Brain*;

- l'acritica adesione della dirigenza ministeriale ad una scelta preventivamente effettuata dal Ministro trova ulteriore riscontro nella completa assenza di riferimenti normativi costituenti la base di legittimità ai fini della stipula della prima convenzione (v. atto di delega del capo di gabinetto ed atto di approvazione della convenzione). Va in ogni caso segnalata, sempre relativamente alla prima convenzione, l'adozione di modalità procedurali che non corrispondono comunque a quanto previsto dal decreto del Presidente della repubblica n. 338 del 1994 che disciplina specificamente il conferimento di incarichi di consulenza direttamente da parte del ministro;

- il Comitato di valutazione, deputato a controllare l'operato della *Global Brain* in relazione alla prima convenzione, oltre ad essere stato nominato allo scadere del contratto, ha omesso ogni verifica al di là di meri e formali chiarimenti richiesti alla società, prestandosi a svolgere un ruolo di mera certificazione dell'operato della stessa;

- la *Global Brain* non ha mai prodotto un lavoro autonomo e non risulta nemmeno aver fornito un contributo decisivo ai lavori del Gruppo misto Consiglio superiore della magistratura-Ministero, al di là della menzione formale di cui alla relazione approvata dal Consiglio superiore della magistratura medesimo il 10 luglio 2002;

- il dottor De Santis ha, infine, attestato la parziale esecuzione dell'impegno contrattuale riferito alla seconda convenzione, formulando apoditticamente un giudizio positivo, comunque riferito all'apporto fornito nell'ambito del citato Gruppo misto da persona (Cavaleri), sedicente incaricata dalla *Global Brain* ma di fatto a questa estranea;

- il comportamento del Ministro e della struttura ministeriale di supporto hanno de-

terminato un diretto ed immediato, nonché ingiusto, vantaggio patrimoniale per il titolare della *Global Brain*, Alberto Uva, che allo stato delle indagini risulta il beneficiario di condotte costituenti reiterate violazioni di legge, tra loro connesse da rapporto di evidente inscindibilità;

- la considerazione simultanea e contestuale dei menzionati elementi induce infine il Collegio a ritenere che, sul piano soggettivo, il Ministro, unitamente agli altri indagati, abbia intenzionalmente agito al fine di far conseguire al predetto beneficiario un ingiusto vantaggio patrimoniale.

* * *

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 22 novembre, 13 e 19 dicembre 2006 e 17, 25 e 30 gennaio 2007. Nel corso delle sedute del 13 e 19 dicembre, è stato ascoltato il senatore Castelli, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato. Il 19 dicembre sono stati inoltre ascoltati, ai sensi del medesimo articolo, il dottor Preioni e la dottoressa Tarchi, nonché, nella seduta del 17 gennaio, il dottor Uva.

Il senatore Castelli preliminarmente ha evidenziato come, nel periodo in cui ha svolto le funzioni di Ministro della giustizia, si sia avvalso di diverse consulenze, anche se quella relativa alla *Global Brain* è stata con tutta probabilità la più importante. La scelta di ricorrere a tale consulenza si inserisce nel più ampio contesto delle iniziative assunte dal Ministero e finalizzate al perseguimento di un aumento dell'efficienza del sistema giudiziario. Il senatore Castelli ricorda infatti come, a partire dal 1996 si sia registrato un incremento delle risorse finanziarie destinate al funzionamento della macchina giudiziaria, risorse che sono progressivamente passate dall'1,1 per cento circa del bilancio 1995, all'1,3 per cento circa dei bilanci 1996-1999, all'1,4 per cento dei bilanci 2002-2004 fino all'1,6 per cento circa dei bilanci 2005-2007. Si tratta di stanziamenti che in termini percentuali corrispondono sostan-

zialmente a quelli degli altri Paesi europei e, quindi, di un dato che rende evidente come i problemi di funzionalità della macchina giudiziaria, con specifico riferimento soprattutto a quelli concernenti l'eccessiva durata dei processi, non possano essere risolti semplicemente mediante l'aumento delle risorse disponibili. È necessario, in altri termini, anche un impegno di tipo diverso che consenta - a parità di risorse - un incremento dei livelli di efficienza della macchina giudiziaria. In questa prospettiva è risultato di fondamentale importanza il lavoro svolto dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia; sulla base di tale lavoro, fin dall'inizio della sua esperienza al Ministero nel 2001, egli ebbe, tra l'altro, modo di rilevare come, a fronte di uffici che registravano *standard* di significativa efficienza al di sopra della media europea (ad esempio con una durata media dei procedimenti di primo grado pari a circa trecento giorni), ve ne erano altri che si caratterizzavano per livelli di efficienza di gran lunga al di sotto della media predetta (in alcuni casi si arrivava a millecinquecento giorni per un procedimento di primo grado). Un intervento volto a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario presupponeva pertanto - e presuppone tuttora - strumenti di analisi che permettano di individuare le ragioni determinanti dei diversi livelli di funzionalità degli uffici giudiziari, così da poter intervenire sui punti critici valorizzando invece le soluzioni organizzative che nella prassi garantiscono maggiore efficienza. Al riguardo era inoltre convinto che occorreva affrontare il problema di una «misurazione» dell'efficienza degli uffici giudiziari anche con il contributo di un apporto culturale innovativo che non poteva che provenire dall'esperienza del mondo dell'impresa.

Quanto poi, più specificamente, all'individuazione della *Global Brain* quale soggetto cui affidare l'attività di consulenza, il senatore Castelli ha precisato che egli aveva avuto modo di conoscere il signor Alberto

Uva e l'attività professionale dallo stesso svolta, nonché di essere altresì venuto a sapere che la *Global Brain* aveva ricevuto dall'Ordine degli avvocati di Milano l'incarico di compiere uno studio volto all'elaborazione di un progetto per la riorganizzazione del tribunale di Milano con riferimento alle tecnologie, alle procedure e alle modalità di impiego delle risorse umane da utilizzare. Più in generale, l'interessato ha richiamato l'attenzione sul fatto che il progetto di realizzare un sistema per la misurazione dell'efficienza del sistema giudiziario aveva carattere di assoluta unicità, trattandosi di una problematica sostanzialmente mai affrontata prima. Conseguentemente l'individuazione sul mercato di un soggetto che fosse in grado di assicurare un contributo adeguato presentava non trascurabili margini di difficoltà. In tale contesto egli ha ritenuto che fosse particolarmente significativo del possesso di adeguate competenze, in particolare l'incarico già conferito alla *Global Brain* dall'Ordine degli avvocati di Milano - considerata l'affidabilità e l'indubbio prestigio del medesimo - oltre all'esperienza maturata dalla società in questione su altri temi di rilevante complessità organizzativa, come ad esempio la messa a norma di aziende sanitarie in materia di trattamento dei dati personali.

Per quanto riguarda la fase di attuazione delle convenzioni, il senatore Castelli giudica poi indiscutibile che l'attività amministrativa posta in essere con la collaborazione della *Global Brain* abbia effettivamente prodotto risultati apprezzabili. Grazie anche al suo apporto un sistema informatico per la misurazione del livello di efficienza degli uffici giudiziari è già stato sperimentato presso gli uffici giudiziari di Roma e di Bologna. Negli atti del tribunale dei ministri viene affermato che la *Global Brain* non avrebbe fornito alcun contributo sostanziale alla realizzazione del predetto sistema informatico. In realtà, l'unico fatto certo è che, fino al momento in cui nella collaborazione fra Ministero della giustizia e Consiglio superiore

della magistratura non si è inserito proprio il contributo della *Global Brain*, non si era riusciti a costruire nessun sistema di misurazione nel senso sopra indicato realmente capace di funzionare.

Il senatore Castelli ricorda altresì che al momento in cui assunse l'incarico di Ministro della giustizia, i dati statistici raccolti dal Ministero erano disponibili in una forma «grezza», cioè non suscettibili di consentire una valutazione complessiva della situazione di ciascun ufficio giudiziario. Il lavoro svolto dal gruppo misto Ministero-Consiglio superiore della magistratura si è concretizzato nell'individuazione di una serie di parametri (quali, ad esempio, il carico di lavoro, i tempi di definizione dei procedimenti, la situazione dell'organico del personale di magistratura e del personale amministrativo) e di un insieme di indicatori statistici che permettevano di valutare la situazione dell'ufficio rispetto a ciascun parametro nonchè, infine, nell'elaborazione di un sistema di tipo informatico (il cosiddetto «cruscotto») che consente di valutare simultaneamente la situazione di un dato ufficio giudiziario rispetto a tutti i parametri considerati come suscettibili di incidere sul livello di efficienza del medesimo.

Il senatore Castelli, più in particolare, ha escluso poi in modo assoluto qualunque forma, anche indiretta, di condizionamento da parte sua nei confronti dei componenti del comitato incaricato di valutare l'attività svolta dalla *Global Brain & Partners S.r.l.* in attuazione della prima convenzione.

Quanto alla contestazione del Collegio per i reati ministeriali relativa al fatto che la *Global Brain* non avrebbe presentato il previsto lavoro autonomo, l'interessato ha richiamato l'attenzione sia sull'atto con cui il dottor Papa veniva delegato alla stipula della convenzione conclusasi il 13 dicembre 2001, nel quale si rilevava che il Ministero della giustizia «nell'ambito di una fattiva collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura, intende proseguire nella attività fi-

nalizzata all'individuazione di attendibili sistemi di valutazione dell'efficienza degli uffici giudiziari», sia sulla lettera, in pari data, a sua firma indirizzata alla *Global Brain* con la quale si incaricava la società di far parte del gruppo misto Ministero della giustizia-Consiglio superiore della magistratura istituito per l'individuazione degli indicatori idonei a monitorare l'efficienza degli uffici giudiziari; elementi questi che confermano come, fin dall'inizio, era chiaramente intenzione del Ministero che la predetta attività di consulenza della *Global Brain* venisse prestata nell'ambito della collaborazione fra Ministero della giustizia e Consiglio superiore della magistratura in relazione ai temi considerati. Va d'altra parte evidenziato che la convenzione consentiva comunque al Ministero della giustizia di apportare modifiche alle modalità con cui avrebbe dovuto essere prestata la predetta attività di consulenza.

Il senatore Castelli ha altresì presentato una memoria scritta nella quale, in aggiunta a quanto emerso nel corso dell'audizione, ha evidenziato, in particolare, come, prima di prospettare il conferimento dell'incarico oggetto della prima convenzione a favore della *Global Brain & Partners S.r.l.*, egli abbia provveduto ad informarsi presso i competenti uffici del Ministero circa l'esistenza di professionalità interne in grado di sopperire alle esigenze al soddisfacimento delle quali sarebbe stata finalizzata l'attività di consulenza della *Global Brain* medesima. Al riguardo, la risposta dei predetti uffici fu senz'altro negativa.

Il dottor Preioni, nella sua audizione, ha innanzitutto escluso che vi sia stata qualunque forma di pressione su di lui in quanto componente del comitato incaricato di valutare l'attività posta in essere in attuazione della prima convenzione e ha sottolineato che i lavori e le conclusioni cui è pervenuto il Comitato si sono fondati unicamente sulla documentazione prodotta e sulle ulteriori acquisizioni istruttorie effettuate. Il Comitato ha espresso un giudizio positivo sull'attività

svolta dalla *Global Brain & Partners* S.r.l. in quanto non è risultato che vi fosse nulla da eccepire sul modo in cui tale attività era stata prestata. L'attività di consulenza era stata svolta nell'ambito del gruppo misto Ministero-Consiglio superiore della magistratura, come era naturale che avvenisse considerato che proprio in tale sede, già prima del 2001, si era cercato di pervenire all'elaborazione di un sistema di misurazione dell'efficienza degli uffici giudiziari e coerentemente con le indicazioni desumibili dall'atto con cui il dottor Papa era stato delegato alla stipula della convenzione in data 13 dicembre 2001 e dalla lettera, in pari data, con cui la *Global Brain* era stata chiamata a far parte del predetto gruppo misto. Non risponde poi al vero l'addebito rivolto al Comitato dal Collegio per i reati ministeriali di non aver tenuto conto del fatto che la *Global Brain* non aveva impiegato il numero di persone previste dalla convenzione. Infatti l'articolo 5 della convenzione prevedeva soltanto che la *Global Brain* avrebbe designato i propri rappresentanti in numero non superiore a cinque, fissando unicamente un limite massimo. Quanto al merito della predetta attività non si vede proprio come il Comitato avrebbe potuto esprimere un giudizio negativo dopo aver acquisito la deliberazione del Consiglio superiore della magistratura del 10 luglio 2002 in considerazione delle valutazioni positive in essa contenute riferite al lavoro svolto dal gruppo misto Ministero-Consiglio superiore della magistratura senza alcuna distinzione fra le sue diverse componenti.

Da ultimo, il dottor Preioni ha osservato come appaia del tutto inconferente rispetto all'attività del Comitato da lui presieduto, il riferimento nella relazione del Collegio per i reati ministeriali, ad una deliberazione del Consiglio superiore della magistratura del luglio 2006 che ovviamente non poteva essere presa in considerazione da un Comitato che aveva operato nel luglio di quattro anni prima.

La dottoressa Tarchi nella sua audizione ha sinteticamente riepilogato le modalità con cui ha operato il comitato di valutazione previsto dalla convenzione stipulata in data 13 dicembre 2001 precisando tra l'altro che lei stessa, in quanto inserita nell'ufficio legislativo del Ministero e non nell'ufficio di Gabinetto, non aveva avuto in precedenza alcun contatto con il Ministro. Il comitato ha ritenuto che, per quanto la convenzione non si pronunciasse esplicitamente in questo senso, in considerazione del contenuto dell'atto di delega alla stipula della convenzione medesima e della lettera di incarico alla *Global Brain*, era indiscutibile che l'attività di consulenza della stessa *Global Brain* doveva essere prestata nell'ambito del gruppo misto Ministero-Consiglio superiore della magistratura. Quanto alla valutazione positiva formulata dal comitato sul lavoro svolto dalla *Global Brain*, essendo l'attività di consulenza confluita nel lavoro del gruppo misto, il giudizio sui risultati della prima era inscindibile dal giudizio sui risultati del secondo e, conseguentemente, le valutazioni contenute nella delibera del Consiglio superiore della magistratura del 10 luglio 2002 non potevano non avere un valore assorbente rispetto alle determinazioni del comitato. L'interessata ha infine fatto presente di aver partecipato ad altri comitati di valutazione di attività di consulenza e di aver contribuito ad esprimere in taluni casi giudizi parzialmente negativi, non avrebbe quindi avuto difficoltà ad orientarsi nello stesso senso nel caso in esame se ve ne fossero stati i presupposti.

Il dottor Preioni e le dottoresse Tarchi e Bianchini hanno altresì presentato una memoria scritta nella quale hanno ribadito quanto emerso in sede di audizione.

Il dottor Uva nella sua audizione ha inteso fornire in primo luogo alcune precisazioni in ordine alle attività svolte dalla *Global Brain & Partners* S.r.l. e alle vicende che hanno interessato tale struttura societaria. Nella relazione del Collegio per i reati ministeriali

si afferma infatti che la *Global Brain* venne «appositamente creata ... immediatamente prima della stipula della prima convenzione». Al riguardo, deve evidenziarsi che la costituzione della *Global Brain & Partners* S.r.l., avvenuta il 12 novembre 2001, fu il frutto della fusione della società *Global Brain* e della società *M&P RISK AGENCY* S.p.A. La prima società era presente sul mercato da tempo e si caratterizzava per una competenza specifica nel settore della formazione manageriale e dell'analisi organizzativa. La stessa, a partire dal 1999, aveva poi dato vita ad una *partnership* con la *M&P RISK AGENCY* S.p.A. per la realizzazione di un progetto riguardante la messa a norma delle aziende ospedaliere relativamente alla gestione dei dati personali, un progetto che riscosse un successo significativo e che interessò un numero elevato di strutture sanitarie. Successivamente la *partnership* fra le due società portò alla realizzazione di un altro progetto in tema di gestione del rischio clinico, anche in questo caso con riscontri significativamente positivi. Proprio alla luce dei risultati ottenuti si decise di dar vita ad una nuova struttura societaria mediante la fusione delle due società sopraindicate. Nell'operazione di fusione avrebbe dovuta essere coinvolta anche un'altra società, la *TS&Partners*, il che poi non avvenne anche se l'apporto di quest'ultima - esperta con particolare riferimento al settore del *performance management* - venne assicurato mediante una *partnership* fra la stessa e la neocostituenda *Global Brain & Partners* S.r.l. Le circostanze sopra esposte rendono in conclusione evidente come i rilievi contenuti nella relazione del Collegio per i reati ministeriali - che rappresentano la *Global Brain* come una «scatola vuota» surrettiziamente creata al fine di ottenere il conferimento di un incarico dal Ministero della giustizia - siano privi di ogni fondamento.

Il dottor Uva ha quindi posto l'accento sul grande entusiasmo con cui l'incarico conferito dal Ministero della giustizia venne ac-

colto dalla struttura societaria in questione, che dedicò grande impegno alla fase di attuazione della convenzione stipulata nel dicembre 2001, nonostante l'entità della cifra pattuita fosse assolutamente «ridicola» e appena sufficiente a coprire le spese. Anche con riferimento alla seconda convenzione stipulata nel marzo del 2003, va sottolineato come il compenso pattuito risultava di entità assolutamente contenuta a fronte delle spese sostenute dalla *Global Brain*. Quanto alla posizione del dottor Cavaleri, il dottor Uva, riferendosi alle contestazioni al riguardo contenute nella relazione del Collegio per i reati ministeriali, sottolinea che tale persona, pur essendo stata assunta da altra società, risultava formalmente incaricata, mediante un'apposita lettera di distacco, di prestare la propria opera presso la *Global Brain* e, per il relativo periodo, il costo di tale dipendente è stato integralmente a carico della *Global Brain* medesima.

Infine, il dottor Uva ha confermato che effettivamente una delle ragioni che indussero il senatore Castelli a prendere in considerazione la *Global Brain* fu proprio l'incarico già conferito alla stessa dall'Ordine degli avvocati di Milano al quale si è in precedenza fatto riferimento.

Il dottor De Santis ha presentato una memoria nella quale offre un quadro riepilogativo dell'attività svolta dal Ministero della giustizia in collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura sulle problematiche della misurazione dell'efficienza degli uffici giudiziari. In particolare, nella memoria si evidenzia come il Ministero abbia lavorato nel periodo 1998-2001 all'acquisizione di dati statistici sull'andamento dei flussi giudiziari, curando soprattutto la qualità ed omogeneità del dato. A dicembre 2001, potendosi contare su dati statistici affidabili, il gruppo di lavoro scelto dal ministro Castelli e composto dal direttore generale delle statistiche, da una società privata (*Global Brain & Partners* s.r.l.) e da un avvocato del foro

di Verona (avvocato Benini) iniziò la collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura per la realizzazione di uno strumento di monitoraggio delle *performance* degli uffici giudiziari. Nel corso della prima fase si sono scelte le aree da monitorare (ad esempio flussi procedurali, durata dei procedimenti, risorse utilizzate) e sono stati individuati gli indicatori necessari per ogni area analizzandone l'utilità conoscitiva in relazione al costo di acquisizione. Il lavoro ha riguardato i tribunali civili e penali e le procure. Nel corso della seconda fase, 2003-2006, portata avanti con i nuovi componenti del Consiglio superiore della magistratura, si è fatta una prima analisi della fattibilità del progetto in relazione al sito pilota di Bologna e poi si è realizzato un prototipo relativo al tribunale ed alla procura di Roma.

Nella memoria si sottolinea infine come il progetto abbia suscitato apprezzamenti e consensi in molte sedi istituzionali e sia stato oggetto di relazioni in diversi convegni, la documentazione relativa ai quali è stata trasmessa alla Giunta in allegato alla memoria.

* * *

La richiesta di autorizzazione a procedere avanzata a carico del senatore Castelli e degli altri coindagati ritiene - come già evidenziato - che la stipula della prima convenzione sia avvenuta in violazione delle disposizioni di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994. In particolare, sarebbero state violate le disposizioni di cui all'articolo 3 (per la mancanza della lettera di incarico), di cui all'articolo 4 (per la mancanza del decreto ministeriale di incarico), di cui all'articolo 7 (in ordine alle modalità di determinazione dei compensi), nonché di cui all'articolo 2 del predetto decreto in quanto non si sarebbe accertata previamente l'impossibilità di provvedere alle esigenze rappresentate dal Ministro con il personale in servizio presso il dicastero e non si sarebbe rilevata l'as-

senza di una provata competenza nella società *Global Brain*. La richiesta medesima afferma inoltre che la stipula della prima convenzione è avvenuta anche in violazione di quanto previsto dall'articolo 41 del regio decreto n. 827 del 1924 (recante il regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato) perchè si sarebbe fatto ricorso alla trattativa privata in assenza di quelle speciali ed eccezionali circostanze che possono giustificare l'impiego di tale strumento ai sensi del predetto articolo 41.

In ordine all'individuazione dei predetti riferimenti normativi sono sembrate condivisibili alla Giunta le conclusioni alle quali è pervenuto proprio il Collegio per i reati ministeriali presso il tribunale di Roma con il decreto di archiviazione adottato in relazione al procedimento penale n. 9/05 R.G. COLL., riguardante i ministri della giustizia *pro tempore* Diliberto, Fassino e Castelli e relativo a problematiche in parte coincidenti con quelle oggetto della richiesta di autorizzazione a procedere in esame: si trattava in particolare del conferimento di consulenze individuali sulla base di quanto previsto dal già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994.

Il Collegio per i reati ministeriali ha infatti chiarito - nel suo precedente provvedimento di archiviazione - che la disposizione che attribuisce al Ministro, dal punto di vista sostanziale, il potere di nominare consulenti esterni va individuata nell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 29 del 1993, poi confluito nell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (recentemente riformulato dall'articolo 32 del decreto-legge n. 223 del 2006), che riguarda peraltro in generale tutte le pubbliche amministrazioni, mentre le disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994 - che ha natura di regolamento di delegificazione adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 - hanno specificamente ad

oggetto la disciplina delle modalità procedurali del conferimento degli incarichi di consulenza quando tale conferimento è disposto direttamente dal Ministro.

Una tale, doverosa premessa di tipo ordinamentale si iscrive appieno nei limiti astratti di cognizione della Giunta; ciò non perché occorra pedissequamente ripercorrere i capi di imputazione prefigurati dal Collegio, ma perché sulla base dei fatti illustrati sia possibile apprezzare il perseguimento dell'interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo, e se esso nel bilanciamento con gli altri valori in gioco assuma carattere di preminenza.

Passando all'esame degli addebiti che vengono rivolti al senatore Castelli e agli altri coindagati, il primo da prendere in considerazione, rispetto ai parametri normativi come sopra individuati, è quello riguardante il mancato accertamento da parte del Ministro della possibilità di provvedere alle esigenze - cui fu poi finalizzata l'attività di consulenza della *Global Brain* - con il personale in servizio presso il Ministero della giustizia. In proposito la Giunta ha ritenuto che al già menzionato decreto di archiviazione adottato dal collegio per i reati ministeriali presso il tribunale di Roma nel procedimento n. 9/05 R.G. COLL. sia possibile fare rinvio anche per avere un'idea della situazione di fatto esistente presso il Ministero della giustizia, dal punto di vista dell'adeguatezza dell'articolazione organizzativa e della dotazione di personale del Ministero medesimo, nel periodo considerato.

In particolare il citato decreto di archiviazione rileva che «quanto al merito della vicenda (...) è emerso che il conferimento di siffatti incarichi a consulenti esterni era ormai frutto di una prassi consolidata di cui si erano avvalsi già in precedenza altri Ministri della giustizia, primo fra tutti il ministro Flick (...)». Il provvedimento prosegue evidenziando che «le carenze organizzative del sistema di articolazione della struttura ministeriale risultavano all'epoca dei fatti evi-

dent, in particolare con riferimento all'attività di raccordo tra il Ministro e il Parlamento (...) Analoghe carenze (...) erano riscontrabili con riferimento ad altre figure professionali, alcune strettamente correlate alla funzione di indirizzo politico propria del Ministro, altre ad ambiti estranei alle competenze tipiche del dicastero come quella sindacale; deve inoltre considerarsi la sostanziale impossibilità di avvalersi per siffatte finalità dei magistrati presenti in organico, vuoi per la diversa formazione professionale, vuoi per il connotato d'indipendenza comunque connaturato alla funzione di magistrato, anche se distaccato presso la struttura ministeriale (...). Vi era, concludendo sul punto, una situazione di deficit tra le esigenze politico-amministrative da fronteggiare e la dotazione di personale a disposizione di ministri.».

Per avere un'idea ancora più precisa di quanto fosse rilevante la carenza della dotazione di personale del Ministero della giustizia è utile ricordare che uno degli incarichi di consulenza oggetto del sopra citato provvedimento di archiviazione riguardava «lo studio del processo di attuazione della legge istitutiva del Giudice di pace e l'individuazione dei meccanismi deflattivi derivanti dalla normativa in itinere sulla depenalizzazione dei reati minori» con particolare riferimento tra l'altro all'attività di raccordo fra l'attività normativa del Parlamento e l'attività di indirizzo politico del Ministro, un incarico che può senz'altro considerarsi come rientrante fra le «competenze tipiche del dicastero». Ebbene il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ha escluso che, in relazione al predetto incarico di consulenza, ricorresse l'elemento oggettivo del contestato reato di abuso di ufficio. Se quindi la dotazione di personale del Ministero della giustizia nel periodo 1999-2002 era tale da risultare carente anche rispetto allo svolgimento di competenze tipiche di tale dicastero, non si vede proprio come si possano contestare sia l'affermazione conte-

nuta nelle premesse della prima convenzione secondo la quale alla progettazione di un sistema informatico per la misurazione dell'efficienza degli uffici giudiziari - e cioè alla realizzazione di un'iniziativa di cui è indubbio il carattere innovativo - non avrebbero potuto provvedere direttamente le strutture del Ministero, sia quanto dichiarato dal senatore Castelli che ha ricordato di aver provveduto a verificare, con esito negativo, se presso gli uffici fosse possibile rinvenire un contributo professionale analogo a quello che avrebbe fornito la *Global Brain*. È altresì di tutta evidenza come la realizzazione di un sistema informatico capace di elaborare i dati statistici relativi ai flussi del lavoro giudiziario e alla situazione delle risorse disponibili al fine di fornire una valutazione dell'efficienza degli uffici giudiziari rappresentasse, proprio per il suo carattere innovativo, un progetto per l'attuazione del quale l'acquisizione di un apporto di esperienza esterna, maturata in relazione alle dinamiche operative di altre organizzazioni complesse, appariva una scelta non solo opportuna ma forse addirittura indispensabile per garantire un'efficace azione amministrativa.

Se, alla luce delle considerazioni che precedono, appare non condivisibile l'addebito rivolto al Ministro della giustizia *pro tempore* di non aver previamente accertato l'impossibilità di far fronte alle esigenze oggetto dell'incarico di consulenza avvalendosi delle strutture ministeriali, ad analoghe conclusioni deve pervenirsi anche relativamente alla contestazione formulata dal Collegio per i reati ministeriali in ordine al mancato accertamento di una «provata competenza» in capo alla società *Global Brain & Partners* s.r.l..

Nella relazione del Collegio per reati ministeriali viene affermato che la *Global Brain & Partners* s.r.l. venne «appositamente creata da persona (Alberto Uva) in rapporto di pregressa amicizia con il Ministro immediatamente prima della stipula della prima convenzione» quale frutto della fusione della

società *Global Brain* di Alberto Uva e della società M&P RISK AGENCY S.p.A., la prima esperta in formazione del personale nell'ambito delle aziende ospedaliere, mentre la seconda si occupava dei rischi connessi al trattamento dei dati personali. Dagli atti emerge peraltro che la M&P RISK AGENCY aveva una esperienza pluridecennale nella gestione dei rischi aziendali e aveva inoltre già collaborato con la società dell'Uva nella realizzazione di un progetto per la messa a norma delle aziende sanitarie in materia di trattamento dei dati personali, progetto che aveva interessato un elevato numero di strutture ospedaliere pubbliche. Dagli atti risulta soprattutto che, nel 2001, su incarico dell'ordine degli avvocati di Milano, la *Global Brain* stava compiendo uno studio volto all'elaborazione di un progetto per la riorganizzazione del tribunale di quella città con riferimento alle tecnologie, alle procedure, e alle modalità di impiego delle risorse umane da utilizzare. Nel corso della sua audizione il senatore Castelli ha sottolineato che la sua valutazione positiva circa le competenze professionali della *Global Brain* si era fondata, in generale, sull'esperienza dalla medesima maturata nel campo delle problematiche organizzative di strutture operative complesse e, in modo più specifico, proprio sull'incarico conferito alla *Global Brain* dall'Ordine degli avvocati di Milano, attesa la competenza e l'affidabilità del predetto ordine. Del resto, nell'individuazione del soggetto cui affidare l'incarico in questione non poteva non attribuirsi un rilievo significativo al fatto di avere già in corso di svolgimento un incarico riguardante il miglioramento dei livelli di efficienza di una struttura giudiziaria. Le affermazioni del senatore Castelli, sul punto in questione, sono state confermate in occasione dell'audizione del dottor Uva che inoltre ha fornito un panorama riepilogativo completo delle esperienze maturate dai soggetti societari confluiti, nel novembre del 2001, nella *Global Brain & Partners* s.r.l..

In sostanza gli elementi a disposizione della Giunta consentono effettivamente di presumere il possesso di un'adeguata competenza professionale da parte della *Global Brain & Partners* s.r.l., mentre le affermazioni di segno contrario contenute nella relazione del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma non risultano suffragate da nessuna circostanza di fatto idonea a contraddire quanto emerge dagli elementi sopra evidenziati.

* * *

Ulteriore contestazione del Collegio per i reati ministeriali in ordine alla stipula della prima convenzione è quella concernente il ricorso alla trattativa privata in assenza delle speciali ed eccezionali circostanze che possono giustificarla ai sensi dell'articolo 41 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato (la relazione del collegio per i reati ministeriali fa rinvio - sempre in relazione alla stipula della prima convenzione - anche al decreto legislativo n. 157 del 1995, ma la ragione di tale riferimento normativo non appare comprensibile, non essendo il predetto decreto legislativo applicabile alla stipula della prima convenzione in considerazione del valore della stessa, inferiore ai limiti di cui agli articoli 1, comma 2, e 8 del decreto medesimo).

Al riguardo deve rilevarsi come sia dagli atti trasmessi, sia dalla relazione del Collegio per i reati ministeriali, sia dalle dichiarazioni rese dagli interessati nel corso delle audizioni davanti alla Giunta, emerga in modo indubbio che il conferimento dell'incarico di consulenza in questione fu la conseguenza di una decisione riconducibile direttamente all'allora ministro Castelli. In proposito non si può non evidenziare come le disposizioni del già menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994 definiscano il procedimento per il conferimento degli incarichi da parte dei ministri in modo da assicurare una diretta ed evidente assunzione di

responsabilità da parte del Ministro. Un simile meccanismo, in un contesto normativo che vede i responsabili politici dei dicasteri privi di attribuzioni in tema di amministrazione attiva, non avrebbe senso se non sulla base dell'implicito presupposto del carattere eminentemente fiduciario dell'incarico (fermo restando - come già sopra evidenziato - che si debba trattare di esigenze alle quali non sia possibile far fronte con il personale in servizio presso il ministero interessato e che l'incarico venga conferito a persona di provata competenza professionale). La natura prettamente fiduciaria che caratterizza gli incarichi di consulenza conferiti dai ministri - natura fiduciaria già evidenziata dal senatore Castelli in sede di interrogatorio davanti al Collegio per i reati ministeriali e in una memoria presentata al medesimo Collegio - integra quindi di per sé, ad avviso della Giunta, le speciali ed eccezionali circostanze che giustificano il ricorso alla trattativa privata ai sensi dell'articolo 41 del citato Regio decreto n. 827 del 1924.

Va peraltro riconosciuto che, sotto il profilo da ultimo considerato, la procedura amministrativa che ha portato al conferimento del primo incarico può suscitare qualche incertezza. Basti pensare al riguardo che testualmente il decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994 riguarda il «conferimento di incarichi individuali ad esperti da parte dei ministri» e che da questo punto di vista potrebbero sollevarsi dubbi sulla possibilità che il conferimento dell'incarico riguardi una società (peraltro su questo specifico punto non è stata formulata nessuna specifica contestazione nella relazione del Collegio per i reati ministeriali; si veda per una vicenda analoga per questo aspetto anche il decreto di archiviazione adottato dal Collegio per i reati ministeriali di Roma nel procedimento n. 16/05 R.G. COLL.). Nel caso concreto non sono poi state sicuramente rispettate alcune prescrizioni del predetto Decreto del Presidente della Repub-

blica n. 338 (manca, tra l'altro, il decreto ministeriale di conferimento dell'incarico). Del resto, in sede di interrogatorio davanti al Collegio per i reati ministeriali lo stesso dottor Nebbioso ebbe a dichiarare che la procedura seguita aveva inteso conformarsi sostanzialmente, anche se non formalmente, al modello di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994.

Per quel che concerne la fase di attuazione della prima convenzione e la relativa attività di valutazione posta in essere dal comitato previsto dall'articolo 6 della medesima (che in concreto ha operato come il comitato previsto dall'articolo 6 del già menzionato Decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994), la richiesta di autorizzazione a procedere ha ritenuto insufficienti le verifiche svolte dai componenti del comitato, i quali avrebbero così indebitamente consentito il pagamento della somma originariamente pattuita a favore della *Global Brain*.

Sul punto, sulla base degli atti trasmessi e degli elementi emersi nel corso delle audizioni deve innanzitutto evidenziarsi come appaiano prive di fondamento alcune delle contestazioni rivolte specificamente alle modalità con cui è stata data attuazione alla predetta convenzione. In particolare la relazione del Collegio per i reati ministeriali afferma che la convenzione avrebbe impegnato la *Global Brain* alla realizzazione di un lavoro autonomo in tema di misurazione dell'efficienza del sistema giudiziario, assicurando l'impiego di cinque unità di personale. Al riguardo deve osservarsi che il testo della convenzione sul punto (articolo 4) non sembra giustificare una lettura in questo senso. Il progetto di cui si parla nell'articolo 4 citato è il «progetto di dettaglio dell'intervento» di una società che – ai sensi del precedente articolo 3 – si impegna a prestare un'attività di consulenza. Lo stesso articolo 4 prevede poi comunque che il ministero della giustizia possa apportare modifiche al progetto. In sede di interrogatorio davanti al Collegio per i reati ministeriali, sia il senatore Ca-

stelli, sia il dottor Nebbioso, hanno poi affermato che il Ministero intendeva fin dall'inizio far partecipare la *Global Brain* ai lavori del gruppo misto Ministero-Consiglio superiore della magistratura in tema di misurazione dell'efficienza del sistema giudiziario; la lettera (avente data identica a quella della stipula della prima convenzione, cioè il 13 dicembre 2001) che comunicava alla *Global Brain* la necessità di prendere parte ai lavori del predetto gruppo misto – così come le premesse del provvedimento con il quale il dottor Papa veniva delegato alla firma della prima convenzione, nelle quali si fa espresso riferimento ad una «fattiva collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura» – appaiono in modo convincente una conferma di tale originaria intenzione. Per quanto riguarda poi il numero delle persone che avrebbero dovuto essere impiegate dalla *Global Brain*, va osservato che testualmente la convenzione (art. 5) prevede che la società di consulenza designi i propri rappresentanti «in numero non superiore a cinque». I rilievi contenuti nella relazione del Collegio per i reati ministeriali, secondo i quali la *Global Brain* non avrebbe impegnato nell'attuazione della convenzione il numero di persone dalla stessa imposto, sono quindi frutto di una vera e propria svista, essendo specificato nella convenzione solo il contingente massimo e non già un contingente fisso.

Premesse queste precisazioni, deve rilevarsi poi come dagli atti trasmessi non risulti, neppure in forma indiretta, alcuna forma di pressione da parte dell'allora ministro della giustizia Castelli sui componenti del Comitato e come la mancanza di qualsiasi indizio in tal senso confermi le corrispondenti dichiarazioni rese sul punto dagli interessati nel corso delle audizioni davanti alla Giunta. Per quanto riguarda invece il merito delle valutazioni del Comitato, nel corso delle audizioni – come sopra ricordato – sono state esposte le argomentazioni sulla base delle quali i componenti del medesimo hanno formulato un giudizio positivo circa

l'adempimento dell'incarico conferitole da parte della *Global Brain*. Tali argomentazioni sono apparse non solo ragionevoli e condivisibili in sè, ma anche suffragate da alcuni elementi desumibili dagli atti trasmessi.

Dagli atti in questione emerge infatti che la *Global Brain* ha certamente svolto un'attività di supporto e di partecipazione ai lavori del gruppo misto. Tale attività potrà anche essere stata oggetto di valutazioni negative da parte degli esperti designati dal Consiglio superiore della magistratura nell'ambito del gruppo misto medesimo - come emerge dalle dichiarazioni rese al pubblico ministero contabile, rispettivamente in data 5 novembre 2002 e 28 ottobre 2003, dal Consigliere Luigi Marini e dal professor Stefano Zan - ma le stesse dichiarazioni confermano in modo incontestabile il fatto dell'espletamento dell'incarico da parte della *Global Brain*. Peraltro, nel senso di una valutazione in termini positivi del lavoro del gruppo misto depone senz'altro la delibera del Consiglio superiore della magistratura del 10 luglio 2002: ad un'attenta lettura della delibera, appaiono in proposito convincenti le considerazioni svolte in sede di audizione del dottor Preioni e dalla dottoressa Tarchi, secondo cui tale positiva valutazione non poteva non attribuirsi al contributo fornito dalla *Global Brain* ai lavori del gruppo misto.

* * *

Passando a considerare i fatti relativi alla seconda convenzione stipulata dalla *Global Brain* e dal Ministero della giustizia in data 18 marzo 2003, deve rilevarsi che, nel provvedimento del capo di gabinetto del Ministero della giustizia con cui è stata approvata la predetta convenzione, vengono indicate le ragioni per le quali si ritenne possibile far ricorso alla trattativa privata. Tali ragioni sono rappresentate, da un lato, dalla circostanza che «il Ministero della giustizia soffre di una carenza organica di personale e che pertanto non è possibile che le figure professio-

nali già utilizzate in altre attività istituzionali procedano allo svolgimento di tutte le attività oggetto del presente contratto» e, dall'altro, dall'esplicito rinvio all'articolo 7, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 157 del 1995 (applicabile alla stipula della seconda convenzione in considerazione del valore della medesima più elevato rispetto alla precedente; si vedano in particolare l'articolo 1, comma 2, e l'articolo 8 del citato decreto legislativo n. 157), ai sensi del quale l'affidamento di servizi a trattativa privata e senza preliminare pubblicazione di un bando di gara è possibile «qualora per motivi di natura tecnica (...) l'esecuzione dei servizi possa venir affidata unicamente ad un particolare prestatore di servizi.».

Il provvedimento in questione rileva quindi, più in particolare, che la *Global Brain* «in virtù dell'espletamento dei lavori di cui alla convenzione del 13 dicembre 2001, terminati nel giugno 2002, ha acquisito peculiari conoscenze tecniche altamente specialistiche e che la predetta società si pone nell'attuale situazione di mercato, come unico possibile prestatore dei servizi richiesti». Le motivazioni sopra riportate appaiono convincenti, essendo senz'altro ragionevole l'affidamento alla *Global Brain* della seconda convenzione che avrebbe avuto ad oggetto l'attività necessaria per rendere operativo e sperimentare presso alcuni siti pilota il modello di sistema di valutazione dell'efficienza degli uffici giudiziari elaborato - con la collaborazione della stessa *Global Brain* - in attuazione della prima convenzione. I rilievi di cui sopra valgono anche a escludere, ai fini delle valutazioni di specifica competenza della Giunta, che si possa parlare di una violazione sostanziale del disposto del comma 5 dell'articolo 24 della legge n. 289 del 2002. Le circostanze indicate integrano infatti i «casi eccezionali e motivati» che giustificano il ricorso alla trattativa privata ai sensi della disposizione predetta della quale peraltro è stata disposta l'abrogazione con la legge 24 dicembre 2003 n. 350.

Agli atti risulta anche l'avvenuta comunicazione della stipula della convenzione alla Corte dei conti, come richiesto dal medesimo comma 5 del citato articolo 24 della legge n. 289 del 2002.

Quanto alle contestazioni che vengono mosse al dottor De Santis per aver attestato la parziale esecuzione dell'impegno contrattuale riferito alla seconda convenzione, esprimendo «apoditticamente un giudizio positivo in ordine all'apporto fornito nell'ambito del citato gruppo misto dal dottor Cavaleri», persona «sedicente incaricata dalla *Global Brain* ma di fatto a questa estranea» deve comunque farsi presente - a conferma di quanto dichiarato al riguardo dal dottor Uva nel corso della sua audizione davanti alla Giunta - che dagli atti risultano due lettere in data 15 maggio 2003 con le quali il dottor Cavaleri viene distaccato da altra società presso la *Global Brain* con l'intesa che il costo della prestazione del dipendente sarebbe stato riaddebitato alla *Global Brain* medesima (agli atti sono disponibili anche due fatture relative a tale pagamento). In sede di interrogatorio davanti al Collegio per i reati ministeriali il dottor De Santis si è soffermato inoltre sulle caratteristiche specifiche dell'apporto fornito dal dottor Cavaleri sottolineandone il rilievo e contestando le dichiarazioni del Consigliere Marini e del professor Zan - componenti del gruppo misto in rappresentanza del Consiglio superiore della magistratura - nelle quali il lavoro del rappresentante della *Global Brain* veniva qualificato come di natura esecutiva.

Al riguardo, il dottor De Santis ha affermato che queste dichiarazioni non tenevano conto del lavoro che veniva svolto al Ministero o comunque in sedi diverse dalle riunioni del gruppo misto e che il dottor Cavaleri era in grado di assicurare congiuntamente un'esperienza sia di tipo informatico, sia di tipo manageriale, che nell'ambito della struttura ministeriale non sarebbe stato possibile reperire. Quanto affermato dal dottor De Santis è confermato anche da alcuni elementi

risultanti dagli atti trasmessi e, in particolare, dalle dichiarazioni raccolte dalla Guardia di Finanza su delega del pubblico ministero contabile e rese in data 24 e 25 febbraio 2004 dal dottor Bruno della Negra, dal dottor Giorgio Presepio e dall'ingegner Marco Dalprato: si tratta di dichiarazioni dalle quali emerge lo svolgimento da parte della *Global Brain* - in sede di espletamento dell'incarico conferito con la seconda convenzione - di un'attività ben più significativa di quanto rappresentato nella relazione del collegio per i reati ministeriali.

* * *

In conclusione la Giunta ha ritenuto che, pur non potendosi escludere nello svolgimento della vicenda in esame l'esistenza di profili - peraltro di carattere prevalentemente, se non esclusivamente, formale - di non conformità ai parametri normativi ai quali avrebbe dovuto uniformarsi l'azione amministrativa, sostanzialmente il conferimento degli incarichi in questione - nonché lo svolgimento e la valutazione dei medesimi - sono avvenuti senza esorbitare dai limiti imposti dalla legislazione vigente.

È poi indiscutibile che l'attività amministrativa in questione sia stata posta in essere in vista del perseguimento di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo, interesse corrispondente all'esigenza di dotare l'amministrazione della giustizia di un affidabile sistema di misurazione dell'efficienza degli uffici giudiziari. Si tratta di un interesse che - lungi dall'essere stato pretestuosamente invocato od artificiosamente evocato da un Ministro per attribuire una provvigione ad una «ditta amica» - corrisponde ad un'antica istanza di oggettivizzazione dei parametri di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema giustizia che, nel nostro Paese, da troppo tempo è indicato al di sotto degli *standard* europei.

Del rilievo fondamentale di questa esigenza, in aggiunta a quanto già evidenziato in precedenza, fu attestazione la sua inclu-

sione nell'intervento che il ministro Castelli rese in Cassazione in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2002 (inclusione tutt'altro che isolata o sporadica, se è vero che la questione è stata ripresa dall'attuale ministro della giustizia Mastella, nella seduta pomeridiana del Senato del 24 gennaio 2007). In quella che era la principale occasione annuale di enunciazione delle priorità dell'azione di governo in materia di giustizia, nel 2002, il ministro Castelli affermò: «La cultura dell'amministrazione della giustizia deve essere ispirata al criterio della rigorosa valutazione della produttività degli uffici giudiziari e dei singoli magistrati che li compongono. L'esigenza di una maggiore efficienza è stata ricordata dallo stesso Presidente della Repubblica, che durante una seduta del CSM ha testualmente affermato: »È mia ferma convinzione che l'efficienza e la rapidità di risposta del sistema giudiziario, oltre che addurre prestigio allo stesso ordine giudiziario e consolidare così l'autonomia ordinamentale e l'indipendenza di giudizio della Magistratura, costituiscano condizione essenziale per la piena realizzazione di molti altri valori di fondamentale importanza per la democrazia e lo stato di diritto«. A questo scopo, con il CSM abbiamo varato una commissione che dovrà individuare, entro giugno 2002, i criteri per la misurazione della produttività nel sistema giudiziario italiano. Essa ha tra i suoi componenti anche una società di consulenza scelta dal Ministero per aiutare il lavoro della commissione con l'apporto di competenze tecniche e informatiche per la costruzione di modelli di misurazione dell'efficienza delle organizzazioni nell'area delle pubbliche amministrazioni».

Lungi dal mantenere un profilo di opacità decisionale suscettibile di essere letto con la lente del sospetto, quindi, il ministro Castelli sin dal 2002 rivendicò orgogliosamente che la problematica della valutazione delle *performance* (complessiva e di settore) del sistema giudiziario rappresentava un ambito di impe-

gno, con cui caratterizzare l'azione del governo di cui era parte (oltre a dare seguito ad istanze provenienti da altri autorevolissimi soggetti istituzionali); rispetto ad essa, la stipula delle convenzioni con la ditta in questione era elemento tutt'altro che marginale, essendo necessario dotare l'amministrazione di affidabili strumenti di rilevazione statistica.

La ricostruzione dei fatti operata dalla Giunta consente quindi di ritenere che non solo l'azione del Ministro - e degli altri coindagati apparendo le condotte degli stessi funzionalmente connesse con le determinazioni assunte dal Ministro - nel caso di specie è stata diretta alla realizzazione dell'interesse pubblico relativo ad un migliore e più efficiente funzionamento degli uffici giudiziari, ma che il perseguimento di tale interesse nell'esercizio della funzione di governo, nella valutazione della Giunta, riveste senz'altro carattere preminente rispetto a quelle difformità dai parametri normativi di riferimento che pure potrebbero emergere dagli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria, anche se limitatamente ad alcune soltanto delle contestazioni da quest'ultima sollevate.

Non spetta nè alla Giunta, nè al Senato, valutare se le predette difformità integrino gli estremi della fattispecie di abuso d'ufficio o se invece un simile esito debba escludersi alla luce di un esame degli atti, che ha indubbiamente evidenziato come alcuni aspetti - di non trascurabile rilievo - della ricostruzione operata dal Collegio per i reati ministeriali siano smentiti dalle risultanze degli stessi atti trasmessi e degli ulteriori elementi acquisiti dalla Giunta. Ciò che, nel caso di specie, spetta alla Giunta e al Senato è appunto verificare se, sulla base degli atti, la condotta degli indagati risulti finalizzata al perseguimento di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo e se, nel caso concreto, il rilievo di tale interesse rivesta carattere preminente a fronte di eventuali deviazioni rispetto al modello legale della condotta considerata.

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, l'esito di tale verifica non può che essere positivo e indurre a ribadire conclusivamente che nella vicenda in esame il senatore Castelli e gli altri coindagati hanno agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo e che nei loro confronti deve pertanto trovare applicazione l'esimente di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989.

* * *

Per tutte queste ragioni, la Giunta propone di negare l'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Roberto Castelli e dei signori Marco Preioni, Daniela Bianchini, Fausto De Santis, Alfonso Papa, Monica Tarchi, Settembrino Nebbioso e Alberto Uva, in merito ai reati loro ascritti nella richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma del 9 ottobre 2006.

MANZIONE, *relatore*

