

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **IV-ter**  
N. 11

## **RICHIESTA DI DELIBERAZIONE IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ, AI SENSI DELL'ARTICOLO 68, PRIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE, NELL'AMBITO DI UN PROCEDIMENTO PENALE**

NEI CONFRONTI DELL'ONOREVOLE

### **CIRINO POMICINO**

per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 61 n. 2, 81 capoverso, 112 n. 1, 319, 319-bis, 321 del codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, continuata e pluriaggravata); per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 81 capoverso, 112, n. 1, 323, comma due, dello stesso codice (abuso d'ufficio continuato e aggravato)

TRASMESSA DAL TRIBUNALE DI NAPOLI  
E PERVENUTA ALLA PRESIDENZA DELLA CAMERA

*il 28 novembre 1995*

---

*(mantenuta all'ordine del giorno dalla precedente legislatura)*

## TRIBUNALE DI NAPOLI

Sezione del giudice per le indagini preliminari  
Ufficio XII

## IL GIUDICE

Decidendo sulla principale richiesta avanzata dalla difesa di Paolo Cirino Pomicino con la quale si assume che ci si troverebbe di fronte ad un classico caso di improcedibilità dell'azione penale nei confronti dello stesso in ordine ai reati ascrittigli in quanto la concreta attività contestatagli nei capi d'imputazione sarebbe coperta dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'articolo 68 comma 1° della Costituzione

osserva:

Occorre innanzi tutto premettere che, per una chiara comprensione della vicenda in esame e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 5 del decreto-legge n. 466 dell'8 novembre 1995, vengono allegati alla presente ordinanza i capi d'imputazione scritti al Pomicino nonché uno stralcio della motivazione della richiesta di rinvio a giudizio redatta dal pubblico Ministero.

Ciò evidenziato, va in primo luogo osservato che la condotta illecita ascritta al Pomicino al capo D delle imputazioni (la corruzione) fa espresso riferimento alla sua qualifica di Presidente della Commissione bilancio della Camera (il Pomicino rivestì tale incarico dal luglio 1983 all'aprile 1988), alla sua attività diretta a sostenere lo stanziamento di finanziamenti per la Metropolitana di Napoli in sede di approvazione della legge finanziaria per l'anno 1986 ed alla ricezione della somma di 4 miliardi di lire in virtù di un preciso accordo stretto con l'imprenditore Italo della Morte (accordo avvenuto proprio in occasione dell'approvazione della citata legge finanziaria e finalizzato appunto all'approvazione del citato stanziamento).

Anche nel capo E delle imputazioni (l'abuso di ufficio) si contesta al Pomicino l'abuso della sua qualità/qualifica di Presidente della Commissione bilancio e la sua attività diretta a sostenere lo stanziamento di finanziamenti per la Metropolitana di Napoli in occasione dell'approvazione della legge finanziaria per il 1986.

Analogo riferimento alla sua citata qualifica vi è nel capo F delle imputazioni a lui ascritte.

Va in secondo luogo rilevato che le imputazioni formali corrispondono proprio alla reale condotta illecita ascrivibile al Pomicino, in concreto e di fatto emergente dagli atti processuali.

Ed invero tutte le persone interessate al (o comunque a conoscenza del) versamento di somme di denaro al Pomicino dichiarano concordemente che:

al Pomicino furono versati circa 4 miliardi di lire nell'arco di 5 anni, dal 1987 al 1991 (così il della Morte Antonio, il De Lieto, l'Aversa

e il Rolandi; anche il Chitis, che pagò fino al 1990, dichiara però che avrebbe dovuto pagare fino al 1991 in virtù di precisi passati accordi);

tali versamenti furono sì dilazionati nel tempo ma l'accordo iniziale prevedeva proprio il versamento di 4 miliardi di lire in totale, essendo stata tale somma predeterminata con precisione dal Pomicino con Italo della Morte nel 1987 (così in particolare la fonte diretta Antonio della Morte — che riferisce degli accordi presi dal fratello —, ma così anche De Lieto, Chitis, e Aversa);

tali versamenti trovavano la loro ragione d'esser « nei finanziamenti che la legge finanziaria » doveva prevedere per la Metropolitana di Napoli (così tutti ed in particolare Aversa) ed erano comunque collegati « alla presenza del Pomicino nella Commissione bilancio » (così in particolare Chitis).

Appare cioè più che evidente che il fatto corruttivo contestato e l'accordo illecito consumatosi ebbe a verificarsi in epoca temporale in cui il Pomicino era Presidente della Commissione bilancio della Camera ed anche parlamentare, ed in relazione ad attività da lui posta in essere proprio in virtù di tale carica e di tale qualifica ed in funzione dell'approvazione dei finanziamenti previsti dalla legge finanziaria per l'anno 1986.

In merito a tali contestazioni si sostiene, da parte della difesa, che si sarebbe di fronte all'insindacabilità prevista dall'articolo 68, comma primo, della Costituzione che prevede appunto che « i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni » (anzi meglio, « non possono essere perseguiti ... » secondo la dizione dell'articolo 68 della Costituzione in vigore all'epoca dei fatti: il che comunque non muta la sostanza del problema).

Va sul punto subito osservato che con tale disposizione si è voluta garantire l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento e dei suoi membri rispetto ad altri poteri dello Stato e rispetto al rischio di interventi perturbatori e di condizionamenti esterni derivanti in primo luogo dall'Autorità giudiziaria.

Proprio perché con tale disposizione si è costituita una vera e propria immunità per i parlamentari in ordine a determinati loro comportamenti non vi è chi non veda come sia estremamente importante definire con precisione ed esattezza i limiti di tale prerogativa.

Il dibattito (dottrinario e giurisprudenziale) sul punto è stato (ed è ancora soprattutto oggi) più che vivo e vivace: è pacifico infatti che l'applicazione dell'immunità parlamentare è legittima solo laddove si tratti davvero di garantire l'autonomia del Parlamento, divenendo invece palesemente illegittima allorquando la stessa non riguardi comportamenti strettamente funzionali al libero esercizio delle funzioni parlamentari.

Un eccessivamente ampio campo di applicazione finirebbe invero col far divenire tale immunità un ingiustificato privilegio dei deputati e dei senatori, con conseguente compressione della sfera di attribuzioni dell'Autorità giudiziaria.

Nella pratica (giurisprudenziale e parlamentare) ci si è occupati prevalentemente di individuare con esattezza i limiti di tale immunità con precipuo riferimento a casi in cui interventi di membri del Parlamento avrebbero potuto essere considerati reati di diffamazione (anche a mezzo stampa) piuttosto che « opinioni espresse ... nell'esercizio delle loro funzioni » e come tali dunque non perseguibili.

In pochissimi casi ci si è occupati di comportamenti di parlamentari astrattamente riconducibili al reato di corruzione.

Può qui sinteticamente dirsi che, al di là dell'estrema e minoritaria (e non condivisibile) posizione che vorrebbe coperta dall'immunità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione tutta l'attività politica di senatori e deputati anche se svolta in sede extra-parlamentare, il dibattito si è incentrato soprattutto su due punti:

è coperta da tale immunità anche la ripetizione in sede extra-parlamentare di opinioni espresse da parlamentari in sede prettamente parlamentare?;

è coperta da immunità anche l'attività strettamente connessa con quella parlamentare tipica?

Qui interessa risolvere soprattutto il secondo problema, posto che il primo riguarda fattispecie (diffamazioni) non inerenti il presente procedimento.

La posizione che vorrebbe coperta dall'immunità di cui al comma primo dell'articolo 68 della Costituzione anche le attività del membro del Parlamento connesse con quella tipicamente parlamentare presenta, a giudizio di quest'ufficio, rischi notevoli.

Applicando il principio della connessione (pur anche ristretto a quelle attività inscidibilmente collegate e strumentali rispetto alla tipica attività parlamentare) si finirebbe con l'ancorare una così delicata e rilevante valutazione a criteri non certi né predeterminati, con connessi concreti pericoli di interpretazioni arbitrarie o comunque oscillanti ed incerte.

E tale considerazione trova anche fondamento proprio nell'analisi di precedenti decisioni in materia di corruzione, ove appunto si presentano (sul punto « connessione ») i più rilevanti problemi, specie quando ci si riferisce ad ipotesi di corruzione per indurre il parlamentare a compiere atti tipici delle sue funzioni.

Quest'ufficio è riuscito ad individuare, in merito, due sole precedenti decisioni (di segno opposto l'una all'altra) della Giunta della Camera: la prima è quella segnalata anche dalla difesa (V legislatura, Camera dei deputati doc. IV, n. 136-B relatore Vassalli) e la seconda è quella intervenuta nel corso della VI legislatura (Camera dei deputati, doc. IV, n. 75/A relatore Benedetti):

A) nella prima (un deputato avrebbe accettato denaro per presentare due proposte di legge) la Giunta (decidendo, si badi, a maggioranza) evidenziava che, pur essendo oggetto di interesse dell'autorità giudiziaria non tanto le proposte di legge quanto atti e comportamenti che le avrebbero precedute, ciò non di meno sussisteva egualmente l'immunità di cui all'articolo 68, comma primo, della Costituzione in quanto in caso contrario « si affermerebbe la legittimità

del sindacato giurisdizionale sull'attività politica del parlamentare e precisamente sul processo di formazione della sua volontà, sulle motivazioni che lo hanno indotto o hanno concorso ad indurlo ad esercitare in un determinato modo o per il conseguimento di uno specifico fine le proprie funzioni tipiche di iniziativa di proposte di legge ». Per questi motivi si affermava che l'immunità citata riguardava « non soltanto l'attività parlamentare tipica ma anche quella che si ponga come inscridibilmente collegata e strumentale rispetto alla prima, tanto da costituirne l'antecedente o un momento di formazione o addirittura la motivazione ».

Affermazione difficilmente condivisibile (si finisce con l'estendere eccessivamente il significato di funzioni parlamentari ben oltre l'ambito tipico indicato dall'articolo 68 della Costituzione) e ripensata anche dallo stesso relatore (onorevole Vassalli) che poi successivamente (in un suo scritto del 1973 in *G. Pen.*, 73, « *Punti interrogativi...* ») finiva con l'ammettere che in tal modo l'irresponsabilità potrebbe estendersi fino ad « abbracciare atti che sono individuabili come diversi, nel tempo nella configurazione e per lo più anche nello spazio, dall'atto funzionale vero e proprio »;

*B)* nella seconda (un deputato avrebbe accettato denaro per ritardare l'approvazione di una legge) la Giunta proponeva di concedere l'autorizzazione in quanto « l'irresponsabilità copre qualsiasi attività preparatoria che della funzione parlamentare tipica costituisca motivazione o premessa, se pur indiretta e lontana, purché sempre riconducibile al quadro costituzionale, ai contenuti che il programma politico della Costituzione tende a realizzare (...) è pertanto evidente che va rifiutata tutela costituzionale alla accettazione di denaro o altri beni materiali o alla relativa promessa che intervenga a condizionare il compimento di un atto parlamentare tipico ».

Anche questa decisione, indubbiamente più condivisibile della prima, appare prestare il fianco a critiche, e però solo sul punto del riferimento al « programma politico » della Costituzione.

Tale contraddittorio modo di porsi da parte della Giunta della Camera rispetto a tale rilevante questione, rende evidente che l'unico modo per rendere certo il campo d'applicazione dell'immunità di cui all'articolo 68, comma primo, della Costituzione appare pertanto essere, a giudizio dello scrivente ed al di là di riferimenti a criteri incerti ed ambigui, un'interpretazione che ne limiti la portata ai soli atti che costituiscono tipico esercizio delle funzioni parlamentari: allorquando il parlamentare partecipi alla formazione della volontà della Camera di appartenenza sia le « opinioni espresse » sia « i voti dati » sono coperti da tale immunità.

E ciò vale soprattutto quando si verte in tema di reati contro la Pubblica Amministrazione.

Sul punto non va infatti dimenticato che l'articolo 357 del codice penale indica quali pubblici ufficiali destinatari delle norme penali poste a tutela della pubblica Amministrazione anche « coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa » e cioè proprio anche i parlamentari.

E, sulla scorta delle considerazioni suesposte, è sembrato legittimo a taluno poter contestare a deputati e senatori una corruzione « impropria » per avere accettato denaro o altri beni o la relativa promessa al fine della commissione di un atto del proprio ufficio (articolo 318 del codice penale) ed invece illegittimo (perchè precluso dall'immunità di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione) contestare una corruzione « propria » per avere accettato denaro o altri beni o la relativa promessa al fine della commissione di un atto contrario ai propri doveri di ufficio (articolo 319 del codice penale) implicando tale contestazione un sindacato sulle scelte compiute dal parlamentare (con non consentita valutazione sulla formazione della sua volontà).

In realtà nemmeno tale soluzione appare immune da rilievi che potrebbero essere fatti circa la ricorrenza anche nel caso di specie (corruzione « propria ») dell'immunità in esame, atteso che in ogni caso si contesterebbe, di fatto, al parlamentare un atto « del suo ufficio » e dunque « tipico » dell'esercizio delle sue funzioni.

A ben vedere tale questione va risolta dunque solo con l'esclusivo riferimento al fatto in concreto contestato al parlamentare e con l'analisi rivolta ad accertare se la condotta contestata rientri o meno nell'esercizio delle « funzioni parlamentari », unico dato certo appunto di riferimento fornito dalla Carta Costituzionale.

È solo allora sull'esercizio delle funzioni parlamentari che non può esercitarsi il sindacato giurisdizionale ed è solo su fatti che implicano valutazioni e giudizi sulla formazione della volontà parlamentare che non può estendersi il sindacato dell'Autorità giudiziaria.

Restano pertanto esclusi da tale immunità fatti che risultano essere non indispensabili all'esercizio di tale funzione e che presentano connessioni soltanto eventuali o equivocate con atti parlamentari.

In sostanza l'unico fondamentale limite da non superare per l'Autorità giudiziaria è il sindacato (illegittimo) sulla formazione della volontà del singolo parlamentare.

Ebbene nel caso specifico parrebbe risultare che al Pomicino sia stata contestata una corruzione « propria »: lo si evincerebbe dalle norme richiamate nel capo d'imputazione sub D (articolo 319 del codice penale) e dal contenuto della contestazione (« riceveva ... somme di denaro ... affinché sostenesse ... lo stanziamento di fondi statali in favore della metropolitana di Napoli, con ciò ... compiendo atti contrario ai doveri del suo ufficio »).

Anche il successivo capo d'imputazione sub E di cui all'articolo 323 del codice penale rientrerebbe nell'ottica della contestazione di commissione di atti contrari ai suoi doveri di ufficio (« abusava del suo ufficio, sostenendo ... un finanziamento ... per la metropolitana di Napoli »).

Sembrerebbe dunque concretizzarsi un sindacato, una valutazione (illegittima) sulla formazione della sua volontà.

Sembrerebbe dunque fondato il rilievo difensivo.

In realtà non tutto appare così chiaro.

Le imputazioni ascritte al Pomicino ai capi D ed E (articoli 319 e 323 del codice penale) in fatto ed in concreto:

riguardano anche una sua attività di ricerca del consenso (e di successivo consenso prestato) per lo stanziamento dei fondi per la metropolitana di Napoli svolta nella sua qualità di Presidente della Commissione bilancio alla Camera dei deputati, oltre che di membro del Parlamento;

sembrano integrare comunque una contestazione che riguarda un'attività tipica compiuta dal parlamentare: il sostenere cioè « come effettivamente ha fatto, in sede di approvazione della legge finanziaria per l'anno 1986, lo stanziamento di fondi statali in favore della metropolitana di Napoli », finisce col concretizzarsi ovviamente, oltre che nella sottoscrizione del cosiddetto emendamento Vignola » con cui veniva inserito nella legge finanziaria lo stanziamento a favore della metropolitana di Napoli, anche nel voto favorevole da lui poi espresso in sede di approvazione di tale emendamento.

Ed allora, in conclusione (e superando quella non condivisibile distinzione tra corruzione « propria » e « impropria »), sembrerebbe dunque che sia ascrivibile al Pomicino solo una ricezione di somme di denaro non certo da poter considerare come inscidibilmente collegata e strumentale rispetto alla sua tipica attività di parlamentare (il consenso per l'approvazione dello stanziamento di cui sopra, in sede di discussione della legge finanziaria), tanto da costituirne lo stretto antecedente o un imprenscondibile momento di formazione o addirittura la prevalente motivazione.

Sembrerebbe dunque che ci si trovi di fronte solo ad un caso analogo a quello più sopra citato (e più condivisibile, a giudizio di quest'ufficio) già esaminato dalla Giunta della Camera nella VI legislatura (Giunta che in tale occasione concesse l'autorizzazione, e ciò, si badi, in un caso in cui era contestata proprio quella corruzione « propria » e cioè proprio un tipo di corruzione che, secondo quella tesi giurisprudenziale più sopra citata, sarebbe stata certo coperta dall'immunità in esame: e ciò conforta lo scrivente nella conclusione della non condivisibilità di tale tesi).

Sembrerebbe cioè che ci si trovi di fronte « alla accettazione di denaro o altri beni materiali o alla relativa promessa che intervenga a condizionare il compimento di un atto parlamentare tipico », attività come tale non coperta da « tutela costituzionale » perché, come detto, non inscidibilmente collegata e strumentale rispetto alla tipica attività parlamentare, né certo « riconducibile al quadro costituzionale ».

Ripugna in sostanza allo scrivente poter ipotizzare e dover affermare che sussiste tutela costituzionale allorquando la libertà di decisione del parlamentare diventi oggetto di un *pactum sceleris* in cui essa venga negoziata dietro corrispettivo: in questo caso si sarebbe lontani anni luce dalla ratio ispiratrice della norma costituzionale, diretta a garantire la libertà e la sovranità, nel più alto significato della sua accezione, delle decisioni prese da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.

Pertanto, e concludendo, se da un lato non può ritenersi *sic et simpliciter* manifestamente infondata la questione sollevata dalla difesa del Pomicino in riferimento all'applicabilità dell'articolo 68, primo

comma, della Costituzione al caso in esame (e ciò perchè sembrerebbe che nelle imputazioni di cui ai capi D ed E vi sia un « sindacato » sull'esercizio delle sue funzioni parlamentari), non può nemmeno concludersi per l'evidente applicabilità di tale immunità (e ciò perchè appare illogico e *contra legem* che sia coperto da tutela costituzionale un *pactum sceleris* con cui si negozia l'esercizio della funzione parlamentare, non vertendo il sindacato giurisdizionale in tale caso sull'atto tipico del membro del Parlamento, bensì su di una attività non inscidibilmente collegata con tale atto né in alcun modo « riconducibile al quadro costituzionale »).

Per tali motivi, in ossequio al dettato di cui all'articolo 3, secondo comma, del decreto-legge n. 466 dell'8 novembre 1995 (che detta le « disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione »), gli atti inerenti il Pomicino vanno trasmessi alla Camera dei deputati affinché questa deliberi se il fatto per il quale è in corso il procedimento (e cioè quello riportato ai capi D ed E delle imputazioni allegate alla presente ordinanza) concerna o meno opinioni espresse o voti dati nell'esercizio delle sue funzioni.

Appare evidente invece che l'immunità di cui all'articolo 68, comma primo, della Costituzione non può essere invocata con riferimento al capo F delle imputazioni (illecito finanziamento): ed invero in nessun modo (né formale né informale, né in concreto, né di fatto, né in modo surrettizio) nell'imputazione in esame si fa riferimento ad una valutazione o ad un sindacato su di un'attività del parlamentare Pomicino riconducibile all'esercizio delle sue funzioni parlamentari.

Il fatto contestato al capo F manifestamente e palesemente non attiene in alcun modo né ad opinioni espresse né a voti dati dal Pomicino nell'esercizio delle sue funzioni.

La questione posta in merito a tale capo d'imputazione appare dunque manifestamente infondata.

In ossequio al disposto di cui all'ultima parte dell'articolo 3 del decreto-legge sopra indicato, la presente ordinanza viene trasmessa alla Camera dei deputati nel rispetto dell'onere d'informazione ivi previsto.

Di conseguenza il procedimento a carico del Pomicino resterà sospeso (e la sua posizione verrà stralciata) in riferimento ai reati di cui ai capi D ed E delle imputazioni in attesa delle decisioni della Camera dei deputati, mentre proseguirà in ordine al reato di cui al capo F delle imputazioni, non essendovi alcuna ragione per sospendere il procedimento in merito a tali fatti, maturi per una decisione nel merito.

per questi motivi

A) ritiene non manifestamente infondata la questione sollevata dalla difesa di Paolo Cirino Pomicino circa la applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione in riferimento ai fatti-reato contestati ai capi D ed E delle imputazioni e per l'effetto:

separa la sua posizione, per i soli due reati suindicati, dal presente procedimento ed ordina formarsi distinto fascicolo processuale a carico del predetto;

dispone trasmettersi tutti gli atti del citato procedimento stralciato alla Camera dei deputati affinché, ex articolo 3 del decreto-legge n. 466 dell'8 novembre 1995, questa deliberi se il fatto per il quale è in corso il procedimento (il fatto-reato di cui ai capi D ed E delle imputazioni) concerne o meno opinioni espresse o voti dati dal Pomicino nell'esercizio delle sue funzioni;

sospende il citato procedimento stralciato (per i soli capi D ed E delle imputazioni) nei confronti del solo Pomicino sino alla deliberazione della Camera dei deputati;

B) ritiene manifestamente infondata la questione sollevata dalla difesa di Paolo Cirino Pomicino circa l'applicabilità dell'articolo 68, comma primo, della Costituzione in riferimento al fatto-reato di cui al capo F delle imputazioni, e per l'effetto la rigetta, disponendo comunque che la Camera dei deputati sia informata di tale decisione attraverso l'invio alla stessa di copia della presente ordinanza.

Napoli, 13 novembre 1995.

*Il giudice per le indagini preliminari*  
Dott. Domenico Zeuli