

CAMERA DEI DEPUTATI

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

RELAZIONE DELLA GIUNTA

PER LE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO

(Relatore: **SAPONARA**)

SULLA

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, secondo comma, dello stesso codice (abuso d'ufficio continuato e aggravato)

TRASMESSA DAL TRIBUNALE DI NAPOLI
E PERVENUTA ALLA PRESIDENZA DELLA CAMERA

il 28 novembre 1995

Presentata alla Presidenza il 6 novembre 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Napoli, con ordinanza del 13 novembre 1995, ritenendo non manifestamente infondata la questione sollevata dalla difesa dell'onorevole Paolo Cirino Pomicino circa l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in riferimento ai fatti reato allo stesso contestati, ha trasmesso gli atti alla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 3 dell'allora vigente decreto-legge 6 settembre 1996, n. 466.

Il procedimento in oggetto trae origine da un'inchiesta relativa agli stanziamenti erogati per la costruzione della metropolitana di Napoli dalla legge finanziaria del 1986.

Nella prospettazione accusatoria (basata precipuamente su dichiarazioni rese da coindagati) l'onorevole Pomicino (all'epoca parlamentare e, in particolare, Presidente della Commissione bilancio della Camera) avrebbe stretto un accordo con il costruttore napoletano Italo della Morte (nel frattempo deceduto) finalizzato all'approvazione di alcuni stanziamenti.

In particolare, detto accordo avrebbe previsto, da parte di quest'ultimo, il versamento di tangenti, nel corso del tempo, per un ammontare complessivo di 4 miliardi a fronte dell'impegno, da parte del primo, per l'approvazione di detti stanziamenti.

Di fatto la legge finanziaria del 1986 stabilì degli stanziamenti per la costruzione della metropolitana di Napoli in seguito ad un emendamento presentato dall'allora capogruppo del PCI in Commissione bilancio, onorevole Vignola, approvato all'unanimità dalla stessa Com-

missione (il testo dell'articolo così modificato dalla Commissione fu approvato successivamente dall'Assemblea con una maggioranza di 444 voti su 552).

In dettaglio, le imputazioni per cui è stato chiesto il rinvio a giudizio dell'onorevole Pomicino sono le seguenti:

corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio « perché, nella qualità di presidente della Commissione bilancio della Camera dei deputati (...) al fine di commettere il reato (di illecito finanziamento dei partiti) riceveva per sé e per altri somme di denaro nella misura di lire quattro miliardi (...) affinché questi sostenesse, come effettivamente ha fatto, in sede di approvazione della legge finanziaria per l'anno 1986, lo stanziamento di fondi statali a favore della metropolitana di Napoli, con ciò perseguendo il preminente interesse della Metropolitana di Napoli Spa invece dell'esclusivo interesse pubblico e pertanto compiendo atti contrari ai doveri del suo ufficio (corsivo nostro);

abuso d'ufficio, « perché in qualità di presidente della Commissione bilancio alla Camera dei deputati, abusava del suo ufficio sostenendo in occasione dell'approvazione della legge finanziaria per l'anno 1986 uno stanziamento di lire 500 miliardi per la costruzione della linea 1 della metropolitana di Napoli, al fine di procurare un ingiusto vantaggio patrimoniale alla Metropolitana di Napoli Spa (corsivo nostro);

illecito finanziamento dei partiti « perché (...) corrispondeva e riceveva contributi economici erogati in violazione della normativa concernente il finanziamento pubblico dei partiti ».

Come è noto, nell'ambito della serie di decreti-legge che si sono succeduti sulla materia dell'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, sono state vigenti sostanzialmente due discipline: una, a partire dal decreto-legge n. 23 del 1995 fino al decreto-legge n. 116 del 1996, prevedeva che il giudice, ove fosse sollevata la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, avesse dinanzi a sé tre alternative: 1) applicare direttamente la norma; 2) dichiarare la questione non manifestamente infondata ed inviare gli atti alla Camera perché fosse questa a decidere; 3) dichiarare la questione manifestamente infondata e proseguire nel processo. Dopo il decreto-legge n. 116 del 1996, le possibilità si sono ridotte a due: a fronte dell'eccezione il giudice può o applicare direttamente l'articolo 68, ovvero inviare gli atti alla Camera perché sia questa a decidere.

Nel caso di specie, nella vigenza del vecchio regime, il giudice ha dichiarato non manifestamente infondata la questione dell'applicabilità dell'articolo 68 con riferimento ai primi due capi di imputazione, laddove l'ha dichiarata manifestamente infondata con riferimento al terzo. Pertanto soltanto i primi due capi di imputazione costituiscono l'oggetto della deliberazione della Camera, mentre per il terzo il processo sta proseguendo, comunque, indipendentemente dalla deliberazione di questa.

Le questioni poste dalla ordinanza in esame sono particolarmente delicate e sono state esaminate con grande approfondimento tanto dalla Giunta per le autorizzazioni della scorsa legislatura, che tuttavia non giunse a formulare una proposta per l'Assemblea, quanto da quella della presente legislatura.

Preliminarmente va rilevato che tanto la precedente Giunta, quanto la presente, non hanno potuto fare a meno di notare alcune contraddizioni logiche nella prospettazione accusatoria: di esse sarà opportuno dare brevi cenni, sebbene evidentemente tali valutazioni non rientrano in quelle di competenza della Camera.

In primo luogo occorre sottolineare che, dalla lettura degli atti, il presunto

accordo che sarebbe intervenuto tra il Pomicino e il Della Morte risalirebbe al 1987, laddove la votazione della finanziaria 1986 risalirebbe al febbraio dello stesso anno (cioè in epoca anteriore all'accordo stesso). Su questo punto la Giunta della precedente legislatura ritenne di chiedere espressi chiarimenti al giudice per le indagini preliminari di Napoli. La risposta fornita dal medesimo, in data 29 febbraio 1996, non sembra tuttavia fornire elementi nuovi rispetto a quelli, contraddittori, contenuti nell'ordinanza di trasmissione degli atti.

In secondo luogo, essendo il *pactum sceleris* asseritamente risalente al 1987 ed essendo il medesimo asseritamente riferito in modo generico agli stanziamenti per la metropolitana di Napoli, non si comprende perché i giudici di Napoli non abbiano ritenuto di imputare all'ex deputato Pomicino anche gli stanziamenti effettuati nella successiva legge finanziaria del 1987 (all'epoca della quale egli era ancora Presidente della Commissione bilancio) nonché quelli delle successive finanziarie del 1990, del 1991 e del 1992 (all'epoca delle quali egli rivestiva la qualità di Ministro del bilancio), e anzi escludano ogni responsabilità con riferimento a tali stanziamenti come emerge da una ordinanza, allegata agli atti, che rigetta l'eccezione di competenza fondata sulla natura ministeriale del reato (non sembra astruso ipotizzare che i medesimi abbiano cercato di non perdere la competenza sul procedimento).

In terzo luogo non si comprende il motivo per il quale risulti indagato il solo Pomicino, laddove l'emendamento che, nella prospettazione accusatoria, completerebbe la fattispecie criminosa, risulta essere stato presentato dall'allora deputato Vignola, capogruppo comunista in Commissione bilancio, e successivamente sottoscritto, oltre che dal Pomicino, anche dai deputati Sinesio, Conti, Orsini, Grippo, Calamida e Parlato, rappresentanti degli altri gruppi in Commissione. Peraltro, non è dato di individuare alcun elemento oggettivo che evidenzi, in relazione all'iter per l'approvazione degli stanziamenti per la

metropolitana di Napoli, una condotta in qualsiasi modo abnorme o sintomatica da parte dell'onorevole Pomicino, atteso che, come si è detto, l'emendamento venne presentato in Commissione bilancio da un esponente dell'opposizione e votato dall'intera Commissione all'unanimità.

Tutti questi elementi avrebbero indotto a parlare, quanto meno in via ipotetica, qualora si fosse trattato di un'autorizzazione a procedere, di un certo *fumus persecutionis*.

Al di là di queste considerazioni, tuttavia, venendo più specificamente al tema dell'insindacabilità, va rilevato che, anche in base ad una lettura sommaria dei capi di imputazione, l'oggetto della fattispecie accusatoria consiste proprio nel sindacato sull'attività parlamentare svolta dal Pomicino, «attraverso la presentazione di un emendamento» e «nella sua qualità di Presidente della Commissione bilancio». In altre parole, si contesta al Pomicino proprio quell'attività tipica del parlamentare che consiste nell'emendare le proposte di legge e nel dirigere i lavori di una Commissione parlamentare.

Non solo. Le imputazioni di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e di abuso d'ufficio implicano di per sé un sindacato dell'attività parlamentare: non a caso l'accusa ravvisa la contrarietà ai doveri d'ufficio e l'abuso d'ufficio nel perseguire «il preminente interesse della Metropolitana di Napoli S.p.A. invece dell'esclusivo interesse pubblico e pertanto compiendo atti contrari al dovere del suo ufficio».

Ora è di tutta evidenza che un'azione giudiziaria la quale investisse, come nel caso che ci occupa, le motivazioni più o meno recondite per cui un determinato voto è stato espresso da un determinato parlamentare si risolverebbe proprio in un sindacato su quello che costituisce momento essenziale della funzione predetta.

A nulla rileva, in tal senso, che il magistrato procedente ravvisi, nella sua ottica e sulla base di elementi bisognevoli di verifica, un *pactum sceleris* sotteso alla formazione della volontà parlamentare manifestatasi con il voto.

Ciò in quanto, ancora una volta, la verifica di tale assunto implicherebbe un sindacato che la Carta costituzionale impedisce alla radice.

Non si è dunque dinanzi a un caso di «attività divulgative connesse all'esercizio delle funzioni», ovvero ad attività che costituiscano un antecedente logico e strumentale delle medesime, bensì dinanzi al sindacato sulle funzioni vere e proprie, che è esattamente ciò che risulta vietato dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Alla luce di quanto detto, l'asserita dazione di denaro alla quale si fa riferimento nella prospettazione accusatoria può rilevare soltanto sotto il profilo dell'illecito finanziamento dei partiti, reato per il quale l'autorità giudiziaria sta già procedendo e che non costituisce oggetto della deliberazione della Camera sulla insindacabilità.

Ragionando diversamente si adotterebbe una interpretazione sostanzialmente abrogativa dell'articolo 68 della Costituzione le cui conseguenze sarebbero assai gravi, non solo con riferimento al caso di specie, ma anche e soprattutto per l'affermazione del principio generale della possibilità di un sindacato giurisdizionale su una attività parlamentare tipica.

Inoltre l'interpretazione qui adottata appare pienamente conforme a quella fatta propria dalla Corte costituzionale.

Va rilevato, da ultimo, per inciso, che l'articolo 2, comma 1, del decreto-legge recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, a partire dal decreto-legge n. 116 del 1996 (e, nell'identico testo per i decreti nn. 253, 374, 466 e, da ultimo, 555 del 1996, attualmente vigente) prescrive espressamente che l'articolo 68 si applica «in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione del voto comunque formulata e per ogni altro atto parlamentare (corsivo nostro). Risulta del tutto evidente, dunque, che, alla luce dell'ultima formulazione del decreto-legge,

l'autorità giudiziaria di Napoli presumibilmente non avrebbe potuto neppure inviare gli atti, dovendo archiviare direttamente il procedimento.

Per tutti questi motivi, la Giunta, dopo aver ascoltato l'ex deputato Cirino Pomicino nella seduta del 24 luglio 1996, nella successiva seduta del 31 luglio ha delibe-

rato di proporre all'Assemblea di dichiarare che i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse e voti dati da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.

Michele SAPONARA, *Relatore*.