

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Doc. IV-bis  
n. 11-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PALUMBO)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DEL DOTTOR **GIOVANNI PRANDINI**, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELLA  
MARINA MERCANTILE *PRO TEMPORE*, NONCHÈ DEL SIGNOR **NICOLA PUTIGNANO**

ciascuno *in parte qua* indagato per i reati di cui agli articoli: 1) 110, 323, comma 2, del codice penale  
(abuso d'ufficio); 2) 324 del codice penale (interesse privato in atti di ufficio)

**Trasmessa dalla Procura della Repubblica  
presso il Tribunale di Roma**

**il 15 novembre 1996**

**e pervenuta alla Presidenza del Senato il 26 novembre 1996**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 5 maggio 1997**  
—————

ONOREVOLI SENATORI. — Il 12 novembre 1996 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 dottor Giovanni Prandini, nella sua qualità di Ministro dei trasporti e della marina mercantile *pro tempore*, nonché del signor Nicola Putignano, ciascuno *in parte qua* indagato per i reati di cui agli articoli : 1) 110, 323, comma 2, del codice penale (abuso d'ufficio); 2) 324 del codice penale (interesse privato in atti d'ufficio)

Il 15 novembre 1996, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato, che l'ha deferita alla Giunta il 26 novembre ed annunciata in Aula in pari data. Il 21 gennaio 1997 il signor Putignano ha depositato una memoria.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 21 gennaio e del 4 e 6 marzo 1997. Nel corso della seduta del 21 gennaio è stato ascoltato il signor Putignano, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato.

\* \* \*

La relazione del Collegio espone preliminarmente i fatti precedenti l'invio della domanda di autorizzazione a procedere, fatti originati da una missiva redatta su carta intestata ANIAF (Associazione Nazionale Imprese Aerofotogrammatiche), ma non sottoscritta, fatta pervenire da un non meglio identificato Roselli Gianluigi alla Procura della Repubblica di Bari e da questa inviata per competenza alla Procura di Roma, che trasmetteva gli atti al Collegio.

Tale missiva, indirizzata tra gli altri al Ministro dei trasporti e della marina mer-

cantile, recava un'istanza della suddetta ANIAF volta a conoscere i criteri in base ai quali il suddetto Ministero intendeva procedere per l'affidamento dell'incarico relativo alla realizzazione del programma di rilievo cartografico catastale dei beni del demanio marittimo, istanza mossa dalle informazioni ricevute, in base alle quali tale programma era già stato affidato, in violazione della legge, ad un gruppo non qualificato di imprese.

Il Collegio, esperiti alcuni atti di indagini preliminari chiedeva — avendo rilevato elementi di responsabilità anche a carico di Giovanni Prandini, quale Ministro della marina mercantile dell'epoca — le valutazioni al Pubblico Ministero, che riteneva doversi procedere a carico dell'*ex* Ministro Prandini per il reato di abuso d'ufficio, in concorso con l'*ex* Ministro Formica e con il signor Putignano.

Il Collegio ha proceduto all'audizione delle persone informate dei fatti e all'interrogatorio degli indagati ed ha acquisito successivamente dal Pubblico Ministero, per l'unione agli atti del procedimento, gli atti relativi all'esposto presentato dal Presidente dell'ANIAF, dottor Nistri, riguardante i medesimi fatti.

Il Pubblico Ministero, al quale venivano nuovamente rimessi gli atti a conclusione delle indagini preliminari, in data 11 marzo 1996 chiedeva l'archiviazione.

Dalle indagini del Collegio è emerso che la vicenda ha inizio con la richiesta, in data 13 luglio 1988, indirizzata dal CO.GI (Consorzio Generale per l'Informatica), a firma del suo Presidente Pietro Liuzzi, all'allora Ministro della marina mercantile Giovanni Prandini. Il CO.GI., non ancora costituito in tale data, rendeva noto che era sua intenzione predisporre un progetto per la verifica

dello stato dei beni demaniali e la successiva creazione di una banca dati, proponendosi come realizzatore di tale progetto, che il Ministero avrebbe dovuto «far proprio». L'iniziativa del CO.GI. si ricollegava alla legge n. 169 del 1988, recante norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro.

L'ex Ministro Prandini comunicava il 17 settembre 1988 al Ministero del lavoro l'intenzione di presentare, in forza della citata legge, un progetto di investimento stimato in 50/70 miliardi.

Il CO.GI. inviò il 23 dicembre 1988 al Ministero della marina mercantile un progetto di rilevazione dello Stato dei beni demaniali, che il Ministero stesso continuò a presentare come proprio; l'ex Ministro Prandini, con nota del 7 marzo 1989, nel trasmettere la documentazione integrativa al Ministero del lavoro, confermava la validità del progetto.

Il Ministro del lavoro, Salvatore Formica, comunicò il 27 giugno 1989 al Ministro della marina mercantile che il progetto era stato valutato favorevolmente ai fini della ricaduta occupazionale; l'ex Ministro Prandini esprimeva, come richiestogli dal Ministro Formica, giudizio di fattibilità ed eseguibilità del progetto stesso, segnalando un aumento della originaria previsione di spesa sino ad oltre lire 106 miliardi di lire.

Nel corso di incontri interministeriali era stato previsto che sul fondo *ex* articolo 6 della legge n. 160/1988 doveva gravare solo la parte «lavoristica» del progetto, mentre la parte «non lavoristica» sarebbe rimasta a carico dell'amministrazione proponente: veniva pertanto predisposto un apposito schema di disegno di legge concernente norme per un «programma straordinario per l'aggiornamento del catasto del demanio e la creazione della banca dati». Tale disegno di legge fu approvato dal Parlamento, divenendo legge n. 44 dell'11 febbraio 1991, legge che autorizzava la spesa di 20 miliardi di lire per ciascuno degli anni dal 1991 al 1993 (60 miliardi di lire in totale).

Nel frattempo il CIPE, con delibera del 29 dicembre 1990, approvò l'ammissione al finanziamento del progetto, fissando il contributo del fondo in 66.362.000.000 di lire, e l'11 dicembre 1991 fu stipulata una prima convenzione tra il Ministero della marina mercantile, il Ministero del lavoro e il CO.GI. con la previsione di un finanziamento complessivo di 126.362.000.000 di lire (60 miliardi a carico della legge n. 44 del 1991 e 66.362.000.000 a carico del fondo). Una convenzione suppletiva approvata con decreto ministeriale 28 aprile 1992 riduceva la spesa a 123.794.964.580 di lire.

Il Collegio osserva che, come rilevato dal Pubblico Ministero, nel periodo in cui il Ministro della marina mercantile era Prandini avvenne l'accettazione del progetto del CO.GI. e l'indicazione del CO.GI. stesso come realizzatore, nonchè la presentazione del progetto al Ministro del lavoro, che espresse parere favorevole: ciò prima ancora che il CO.GI. risultasse costituito e senza che il Ministero della marina mercantile avesse svolto accertamenti di alcun genere sulla capacità e professionalità del CO.GI. stesso, secondo quanto emergerebbe dalle indagini.

Proprio tale omissione di accertamenti da parte della Pubblica Amministrazione dà spessore, secondo il Pubblico Ministero, all'ipotesi accusatoria contro gli *ex* Ministri Prandini e Formica, quest'ultimo legato a Putignano da relazioni di partito e di conterraneità. Assume pertanto consistenza l'ipotesi di abuso d'ufficio rivolta ad entrambi gli *ex* Ministri per favorire Putignano, in quanto questi ha forti interessi nel CO.GI., consorzio del quale fa parte la società Edil Putignano s.r.l..

Il Pubblico Ministero ritiene che sia applicabile l'amnistia, in quanto i comportamenti in esame sono inquadrabili nella figura criminosa prevista dall'articolo 323 del codice penale, nel testo anteriore alla riforma introdotta con la legge n. 86 del 1990, ed in quanto deve escludersi che emergano risvolti di utilità personale per i pubblici ufficiali, tali da far ravvisare nel caso di spe-

cie il reato previsto dall'abrogato articolo 324 del codice penale, al quale non sarebbe applicabile l'amnistia sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1990, n. 75.

Il Collegio non ha però ritenuto di accogliere le tesi del Pubblico Ministero, in primo luogo escludendo che il Ministro Formica abbia responsabilità rilevanti nella vicenda, in quanto la valutazione del Ministero del lavoro fu successiva all'attività svolta presso il Ministero della marina mercantile e non potendo il Ministro del lavoro che esprimersi favorevolmente su di un progetto fatto proprio dal Ministro della marina mercantile, dato che si trattava solo di valutare l'aspetto della ricaduta occupazionale che il progetto stesso comportava. Tali considerazioni consentono di superare, secondo il Collegio, gli elementi di collegamento esistenti tra il Formica e il Putignano.

Il Collegio ritiene inoltre che le gravi irregolarità che hanno contraddistinto la procedura amministrativa svolta in una prima fase presso il Ministero della marina mercantile abbiano indubbi riflessi sulla configurabilità del reato di interesse privato in atti d'ufficio. Infatti, l'ex Ministro Prandini si assunse ogni iniziativa e responsabilità nel portare avanti il progetto del CO.GI. e nell'affidarne a quest'ultimo la realizzazione. Risulta infatti che all'individuazione del CO.GI. come soggetto autore ed esecutore si giunse non in base ad una gara d'appalto imposta dalla allora vigente legge 30 marzo 1981, n. 113, ma semplicemente in base alla richiesta presentata dal CO.GI. con lettera 13 luglio 1988.

Ad avviso del Collegio, l'accento alla riservatezza delle informazioni di cui alla nota 7 marzo 1989 non consente di ritenere legittimo l'omesso ricorso alla gara di appalto ai sensi dell'articolo 2 lettera g) della legge n. 113 del 1981. Infatti, solo con la successiva legge 11 febbraio 1981, n. 94, la materia in esame (catasto del demanio) venne *ad hoc* inserita tra quelle richiedenti

misure speciali di sicurezza e quindi esentata dalle normali procedure d'appalto.

Il Collegio cita, a supporto della tesi accusatoria, la frequentazione del Ministero della marina mercantile da parte del Putignano, anche in compagnia dei tecnici CO.GI., per definire il progetto in esame, secondo la testimonianza di alcuni testi.

Ad avviso del Collegio, anche a voler ritenere che il Prandini non abbia mai inteso interporre il proprio interesse nella vicenda, il suo comportamento costituisce comunque violazione della norma posta dall'articolo 324 del codice penale, che sancisce il principio fondamentale dell'illegittimità di agire in modo che l'atto d'ufficio sia compiuto anche nell'interesse privato, per cui non è necessaria l'interessenza personale del Pubblico Ufficiale. L'interesse privato di cui parla l'articolo 324 non coincide con l'interesse personale, perchè l'interesse privato può essere costituito anche al fine di arrecare, attraverso l'atto dell'ufficio, vantaggio ad un terzo, a chi cioè non sia interposta persona del Pubblico Ufficiale che agisce. Secondo la giurisprudenza, infine, l'articolo 323 comma 2 del codice penale, nel nuovo testo, è applicabile anche ai comportamenti precedenti l'entrata in vigore della legge n. 86 del 1990.

Il Collegio sottolinea che permangono le ragioni di sospetto anche in ordine alla successiva fase del procedimento relativo all'affidamento al CO.GI. delle rilevazioni sui beni demaniali. Tale seconda fase è contrassegnata infatti dall'approvazione di una legge *ad hoc*, da incontri ed accordi volti a risolvere problemi riguardanti il rischio di parziale sovrapposizione con l'attività svolta dalla SOGEI.

Il Collegio, per le ragioni sopra richiamate, ha deliberato l'archiviazione nei confronti del Ministro Formica, nella duplice veste di Ministro del lavoro prima e di Ministro delle finanze poi.

Ha ritenuto invece sussistente l'accusa nei confronti dell'ex Ministro Prandini, che pose in essere la condotta iniziale in ordine alla quale è configurabile il reato di abuso

di ufficio in concorso con il signor Putignano, il quale proseguì tale condotta dopo il mutamento dei vertici al Ministero della marina mercantile avvenuto nel luglio del 1989, adoperandosi presso gli uffici del Ministero stesso per la redazione della convenzione con il CO.GI. e partecipando ad alcune delle sedute della 8<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato che approvò in sede deliberante la legge n. 44 del 1991.

L'ex senatore Putignano è stato ascoltato dalla Giunta il 21 gennaio 1997 e in tale data ha presentato osservazioni scritte.

Nell'audizione presso la Giunta egli ha illustrato le osservazioni depositate, sottolineando che sino alla fase in cui il progetto del CO.GI. è stato accettato dal Ministero della marina mercantile ed ha ricevuto il parere favorevole del Ministero del lavoro egli è stato del tutto assente. Infatti, la sua presenza al Ministero della marina mercantile va tutta collocata nella fase successiva di stipula della convenzione con il CO.GI.; peraltro, come egli ha già dichiarato al Collegio, la sua presenza al Ministero si limitava all'assunzione di informazioni sull'iter della pratica.

L'ex senatore Putignano ha osservato che anche la prima fase della vicenda non presenta irregolarità, in quanto l'ex Ministro Prandini ha ritenuto valida l'iniziativa presa dal CO.GI. perchè rispondente alla reale esigenza di porre il Ministero della marina mercantile, fino ad allora sprovvisto di una chiara conoscenza della consistenza del demanio marittimo, in condizione di svolgere una più efficace azione per la tutela e la gestione del demanio.

Tale progetto rispondeva anche alle finalità occupazionali previste dalla legge n. 160 del 1988, come riconosciuto dal Ministero del lavoro.

L'ex senatore Putignano fa presente che l'omesso ricorso alla gara d'appalto in favore dell'affidamento a trattativa privata appare giustificato sia dalla possibilità offerta ai privati dalla legge 160/88 di proporre progetti finalizzati della P.A. e di ottenerne il finanziamento; sia dalla necessità

di affidare l'esecuzione del progetto al materiale ideatore e redattore, come tale titolare dei diritti di privativa. Sul punto nessun rilievo è stato svolto dalla Corte dei Conti, che ha registrato i decreti di approvazione delle convenzioni ministeriali con il CO.GI..

L'ex senatore Putignano esclude peraltro ogni responsabilità anche nella seconda fase, conclusasi con la stipula delle convenzioni. È assolutamente fantasiosa oltrechè irriguardosa nei confronti del Parlamento, l'ipotesi secondo la quale sarebbe stata confezionata una legge *ad hoc* per agevolare il CO.GI. Peraltro l'ex senatore Putignano dichiara di aver partecipato alle sedute dell'8<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato solo in rare occasioni e in sostituzione di colleghi.

Secondo lo stesso Putignano, ogni collegamento tra lui e il Prandini deve essere escluso, in quanto quest'ultimo ha abbandonato la carica di Ministro della marina mercantile a partire dal luglio 1989.

Nelle osservazioni depositate, l'ex senatore Putignano contesta la tesi del Collegio, secondo la quale è configurabile un unico reato di abuso d'ufficio *ex* articolo 323, secondo comma, del codice penale nella nuova formulazione che si fonda sulla rilevabilità di ingiusti vantaggi privati, i quali sono insussistenti in capo alla condotta sua e dell'ex Ministro Prandini.

La Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea di rinviare gli atti all'Autorità Giudiziaria procedente, affinché vengano meglio precisati alcuni elementi del capo di imputazione.

A tale riguardo va osservato che nella contestazione formulata dal Collegio all'esito delle indagini istruttorie non sono indicati i profili di illegittimità delle condotte poste in essere dagli imputati, in relazione ai quali sarebbe possibile alla Giunta esprimere le valutazioni ad essa attribuite circa la eventuale sussistenza delle esimenti contemplate dall'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

L'assunto trova conferma nella stessa discussione che si è sviluppata in seno alla Giunta, incentrata esclusivamente sulla individuazione degli elementi posti a fondamento della incriminazione.

In estrema sintesi si richiamano le principali questioni approfondite dalla Giunta. È stato sostenuto che l'affidamento dell'incarico relativo alla realizzazione del programma di rilievo cartografico dei beni del demanio marittimo sarebbe avvenuto in violazione della legge n. 113 del 1981, cioè senza l'espletamento di una gara d'appalto. A tale tesi si è obiettato che la legge n. 160 del 1988 e la legge n. 44 del 1991 consentivano di prescindere dalla gara d'appalto.

Si è ipotizzato, quindi, che le dimensioni del progetto non consentissero il finanziamento con il fondo previsto dalla legge per il rientro della disoccupazione giovanile, ipotesi che sarebbe invece smentita dalla normativa richiamata che autorizzerebbe anche il finanziamento di progetti particolarmente complessi.

Si è anche affermato che l'abuso potrebbe consistere nell'impossibilità per la Pubblica Amministrazione di essere destinataria dei finanziamenti previsti dalla legge n. 86 del 1988, anche se tale interpretazione sembrerebbe smentita dai membri della Commissione istituita presso il Ministero del lavoro, escussi come testimoni.

Il tentativo, quindi, di rintracciare gli elementi integranti la fattispecie di abuso contestata agli imputati, non è approdata ad esiti certi apparendo, pertanto, pienamente giustificate le conclusioni cui perviene la Giunta. Tale soluzione risponde alla inderogabile esigenza di non sconfinare nella sfera delle attribuzioni del potere giudiziario, non potendo il Parlamento procedere alla definizione del fatto reato. La stessa, sia pure speculare, esigenza si pone con riferimento ad un aspetto della vicenda che merita particolare attenzione e approfondimento, potendo chiamare in causa le attribuzioni del Parlamento in ordine non all'applicabilità dell'articolo 9, comma 3, della legge

costituzionale n. 1 del 1989, bensì dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione.

Si tratta anche in questo caso di un profilo essenziale che va chiarito non emergendo in maniera certa dalla contestazione.

Nella relazione trasmessa dal Tribunale dei ministri, infatti, si fa riferimento ad una attività svolta dal solo Putignano – senza quindi il concorso di Prandini – nell'ambito della sua attività parlamentare, attività che sembrerebbe essere assunta dal Collegio come condotta penalmente rilevante, in essa configurandosi la fattispecie di cui all'articolo 323 del codice penale.

Nel capo di imputazione, tuttavia, risulta contestata un'unica fattispecie di concorso in abuso d'ufficio al Prandini e al Putignano, in netta contraddizione con la parte della relazione che esamina tale questione, definita seconda fase della vicenda.

È di tutta evidenza la rilevanza e la necessità di tale chiarimento attraverso una maggiore specificazione del capo di imputazione, atteso che, ove il Tribunale confermasse un autonomo addebito di abuso d'ufficio in relazione al compimento di attività connesse alla funzione di parlamentare dell'ex senatore Putignano, la Giunta sarebbe chiamata a stabilire se quella condotta rientra nella prerogativa sancita dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

Le conclusioni alle quali è pervenuta la Giunta trovano conforto nella sentenza della Corte Costituzionale n. 403 del 1994 la quale, relativa alla particolare questione se sia consentito al Collegio per i reati ministeriali lo svolgimento di atti di indagine prima che intervenga la concessione della autorizzazione a procedere da parte della Camera competente, precisa che «la Camera ha diritto di essere investita di una richiesta di autorizzazione a procedere non in forma del tutto ipotetica, ma in *maniera sufficientemente precisa* e con il conforto di approfonditi elementi probatori, sì da essere posta in condizione di affermare l'eventuale interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero il preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di gover-

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

no». È di tutta evidenza che l'obbligo della precisa illustrazione degli elementi in base ai quali la Camera competente deve decidere non può che riguardare anche il capo di imputazione.

La Corte, nella medesima sentenza, si sofferma inoltre sul principio della «leale collaborazione» al quale si dovrebbe informare il Collegio per i reati ministeriali nell'esercizio del suo potere, incidendo quest'ultimo «indirettamente sul potere della

Camera nel senso che l'eventuale abdicazione del Collegio ad esercitare il suo potere priva la Camera di elementi di fatto la cui rilevanza o meno essa sola può apprezzare».

Per i motivi sin qui esposti, la Giunta ha deliberato di proporre all'Assemblea il rinvio degli atti all'Autorità Giudiziaria procedente, affinché vengano meglio precisati alcuni elementi del capo di imputazione.

PALUMBO, *relatore*

