

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. IV-*bis*
n. 7-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PELLEGRINO)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DEL DOTTOR LUIGI CIRIACO DE MITA, NELLA SUA QUALITÀ DI PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI *PRO TEMPORE*, NONCHÈ DEI SIGNORI ENRICO MACCHIONI, CARLO GRANELLI, LUIGI MANCO, MICHELE DE MITA, ELVENO PASTORELLI, ANGELO GIORGIO ARDINA, ANTONIO ARDINA, SILVIO BERTI, LAURA TENERANI, RENATO TORRE, ENRICO CAPOZZI, LUIGI CAFIERO, ALFREDO FROJO, FRANCESCO NADDEO, MICHELE IAPICCA, GIAMPAOLO PELLEGRINI, ANTONIO TURATTI E CORRADO REZZUTO

ciascuno *in parte qua* indagato per i reati di cui agli articoli: 1) 110, 81, capoverso, 61, nn. 2 e 7, 323, comma 2, 324 e 479 del codice penale (abuso d'ufficio e falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici); 2) 81, capoverso, 61, numero 7, 112, numero 1, e 640-*bis* del codice penale (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche); 3) 110, 61, numero 7, e 317 del codice penale (concussione) e, precisamente: il dottor Luigi Ciriaco DE MITA ed i signori Michele DE MITA ed Elveno PASTORELLI per tutti i capi di imputazione; i signori Enrico MACCHIONI e Carlo GRANELLI per il primo capo di imputazione; il signor Luigi MANCO per il primo ed il secondo capo di imputazione. Tutti gli altri per il secondo capo di imputazione.

Trasmessa dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli

il 12 ottobre 1994

Comunicata alla Presidenza il 9 dicembre 1994

ONOREVOLI SENATORI. - Il 3 ottobre 1994, il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Napoli ha presentato richiesta di autorizzazione a procedere, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, nei confronti del dottor Luigi Ciriaco De Mita, nella sua qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, nonché dei signori Enrico Macchioni, Carlo Granelli, Luigi Manco, Michele De Mita, Elveno Pastorelli, Angelo Giorgio Ardina, Antonio Ardina, Silvio Berti, Laura Tenerani, Renato Torre, Enrico Capozzi, Luigi Cafiero, Alfredo Frojo, Francesco Naddeo, Michele Iapicca, Giampaolo Pellegrini, Antonio Turatti e Corrado Rezzuto, ciascuno *in parte qua* indagato per i reati di cui agli articoli: 1) 110, 81, capoverso, 61, nn. 2 e 7, 323, comma 2, 324 e 479 del codice penale (abuso d'ufficio e falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici); 2) 81, capoverso, 61, numero 7, 112, numero 1, e 640-bis del codice penale (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche); 3) 110, 61, numero 7, e 317 del codice penale (concussione aggravata) e, precisamente: il dottor Luigi Ciriaco DE MITA ed i signori Michele DE MITA ed Elveno PASTORELLI per tutti i capi di imputazione; i signori Enrico MACCHIONI e Carlo GRANELLI per il primo capo di imputazione; il signor Luigi MANCO per il primo ed il secondo capo di imputazione. Tutti gli altri per il secondo capo di imputazione.

Il 12 ottobre 1994, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato, che l'ha annunciata in Aula il 20 ottobre 1994 e deferita alla Giunta in pari data.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute dell'8, 15, 29 novembre, e dell'1 e 6

dicembre 1994 ed ha ascoltato, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2 del Regolamento del Senato, il dottor Luigi Ciriaco De Mita e l'ingegner Enrico Macchioni (seduta dell'8 novembre), nonché il dottor Luigi Manco (seduta del 15 novembre).

* * *

Il procedimento trae origine da un'indagine svolta dalla Procura della Repubblica di Bologna nei confronti dei fratelli Angelo Giorgio e Antonio Ardina, in ordine ai reati di associazione per delinquere e truffa ai danni della C.E.E. ed altro, interessanti, oltre ad altre regioni, anche la Campania.

Nell'ambito di tale indagine, gli Ardina, tratti in arresto per i suddetti reati nel 1991, hanno ammesso il loro ulteriore coinvolgimento in altre truffe ai danni dello Stato ed in particolare in ordine alla realizzazione dello stabilimento industriale SGAI, in Nusco, avvenuta a seguito della concessione dei contributi statali previsti dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, recante norme per lo sviluppo dei territori colpiti dagli eventi sismici del 1980-81. In relazione a tali illeciti gli Ardina sono stati raggiunti da nuovo provvedimento cautelare emesso dal Giudice per le indagini preliminari di Bologna. L'ammissione dei fratelli Ardina al contributo, nonostante l'assoluta carenza di capacità nel ramo industriale ed i gravi procedimenti penali ostativi, sarebbe stata favorita, alla luce delle indagini svolte dalla Procura di Bologna, dalle attività truffaldine poste in essere inizialmente in concorso con Luigi Manco, Enrico Capozzi, Luigi Cafiero e Corrado Rezzuto e, successivamente, in concorso con Michele De Mita, fratello dell'onorevole Luigi Ciriaco De Mita.

All'esito di vari interrogatori e della documentazione posta in sequestro, il Pub-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

blico ministero di Bologna ha ipotizzato un diretto interessamento alla pratica SGAI, nella prima fase dell'istruttoria conclusasi con l'ammissione della società al contributo con decreto del 27 maggio 1986 (a firma del Ministro per il coordinamento della protezione civile, onorevole Zamberletti, subentrato al ministro Scotti quale responsabile degli interventi ex articolo 32 legge n. 219 del 1981), da parte dell'onorevole Vincenzo Scotti, all'epoca dell'avvio della pratica SGAI ministro delegato per l'attuazione dell'articolo 32 della citata legge del 1981 e dell'onorevole Paolo Cirino Pomicino, in concorso tra di loro.

Nella seconda fase della pratica SGAI, successiva alla dichiarazione di decadenza dall'ammissione al contributo con decreto del 14 luglio 1987, sempre a firma del ministro Zamberletti, il Pubblico ministero ha inoltre ipotizzato un diretto interessamento dell'onorevole Luigi Ciriaco De Mita, all'epoca Presidente del Consiglio dei ministri, finalizzato a favorire la revoca del decreto con il quale era stata dichiarata tale decadenza.

Il Pubblico ministero di Bologna ha pertanto inviato gli atti al competente procuratore della Repubblica di Napoli che, omessa ogni indagine, li ha trasmessi al Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Napoli in data 30 luglio 1993.

* * *

La relazione del Collegio pone in evidenza quanto segue.

In data 31 dicembre 1982 Angelo Giorgio e Antonio Ardina, fratelli, e il loro padre Alessandro presentarono domanda d'ammissione della costituenda società «SGAI» al contributo previsto dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981 all'allora Ministro del lavoro Scotti, delegato all'attuazione degli interventi per la ricostruzione post-terremoto, avvalendosi della consulenza del ragioniere Enrico Capozzi e del dottor Luigi Manco.

Detta iniziativa venne giudicata negativamente dall'IMI (istituto cui era demandata, sulla base di apposite convenzioni, l'istruttoria tecnico-economico finanziaria delle

domande di ammissione al contributo) con due relazioni svolte il 26 luglio 1983 e il 28 maggio 1985 dalle quali emerse la difficile realizzabilità dell'iniziativa, a causa dell'eccessivo sovradimensionamento degli impianti, l'inesperienza dei promotori nel settore industriale, la mancanza di strutture commerciali adeguate e soprattutto gli ostativi precedenti penali dei promotori.

In sede di verifica della relazione istruttoria presentata dall'IMI, l'ITALTECNA (struttura di supporto dell'Ufficio speciale presso la Presidenza del Consiglio al fine della istruttoria delle pratiche da ammettere ai contributi previsti dalla legge n. 219 del 1981) rilevò, con parere n. 554 del 15 luglio 1985, che «gli intervenuti accordi commerciali permettevano di superare gli aspetti negativi e rendevano l'iniziativa industrialmente molto interessante».

Anche la Commissione consultiva per l'attuazione della legge n. 219 del 14 maggio 1981 espresse, in data 23 ottobre 1985, parere favorevole subordinatamente alla determinazione del capitale proprio della società in LM 5.000.

L'iniziativa industriale SGAI venne quindi ammessa al contributo con decreto del 27 maggio 1986 a firma dell'onorevole Zamberletti, Ministro per il coordinamento della protezione civile, subentrato al Ministro Scotti il 27 marzo 1984 quale responsabile degli interventi ex articolo 32 della legge n. 219 del 1981.

Il Collegio per i reati ministeriali ritiene che nella prima fase, ora esaminata, l'iniziativa SGAI - giudicata negativamente dall'IMI e priva dei requisiti richiesti dalla legge - riuscì ad essere ammessa ai contributi grazie all'opera prestata, in favore degli Ardina, dal dottor Luigi Manco (loro consulente) in concorso con gli ingegneri Macchioni e Granelli, rispettivamente direttore esecutivo e responsabile tecnico dell'ITALTECNA.

Il Collegio - dopo aver proceduto all'audizione dei dottori Vincenzo Scotti, Paolo Cirino Pomicino e Luigi Manco - reputa invece che non sia ipotizzabile un eventuale intervento svolto in favore della pratica SGAI da parte dell'onorevole Scotti, duran-

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

te il periodo in cui ricoprì la carica di Ministro delegato all'attuazione dell'articolo 32 della legge n. 219/1981: risulta infatti che la pratica SGAI iniziò il suo iter favorevole solo quando l'onorevole Scotti aveva ormai lasciato il suo incarico (l'onorevole Scotti si dimise il 26 marzo 1984). Secondo il Collegio va del pari esclusa l'ipotesi accusatoria secondo cui alla pratica si sia interessato l'onorevole Cirino Pomicino in concorso con l'ex Ministro Scotti.

Pertanto il Collegio dispone l'archiviazione del procedimento nei loro confronti.

Proseguendo nella ricostruzione della vicenda SGAI, il Collegio ricorda che l'Ufficio speciale per l'attuazione degli articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 (a capo del quale era allora l'ingegner Alessandro Giomi) sollecitò più volte la SGAI a inviare la documentazione prevista dal disciplinare di fruizione del contributo, allegato al decreto del Ministro Zamberletti del 28 maggio 1986 (in particolare si richiedeva copia dell'atto costitutivo della società, del disciplinare sottoscritto, della polizza fidejussoria e dei documenti per la certificazione antimafia). Nonostante i ripetuti solleciti, gli Ardina non ottemperarono all'invito rivolto loro e, in data 14 luglio 1987, venne emesso nei loro confronti decreto di revoca a firma del Ministro Zamberletti, dichiarandosi la società decaduta dai benefici a seguito del mancato invio della prescritta documentazione. La relazione del Collegio sottolinea che a questo punto gli Ardina avvertirono l'assoluto bisogno di ottenere nuovi appoggi per superare l'imprevisto ostacolo costituito dalla revoca del contributo e, con l'aiuto dell'ingegner Alfredo Frojo - nel frattempo nominato direttore dei lavori e ben introdotto nell'ambiente locale - decisero pertanto di entrare in contatto con De Mita Michele per affidargli le sorti dell'iniziativa «SGAI».

Nelle more della comunicazione del provvedimento di revoca, gli Ardina rimisero, con nota del 17 luglio 1987, gli atti richiesti nel disciplinare, mentre fecero presente che i documenti del casellario

giudiziario e dei carichi pendenti sarebbero stati consegnati nei giorni successivi. Infine, con missiva del 5 agosto 1987 diretta all'allora Presidente del Consiglio Gorla, responsabile per gli interventi ex legge n. 219 del 1981, gli Ardina chiesero la revoca della dichiarazione di decadenza, giustificando l'inadempienza circa la presentazione nei termini della documentazione richiesta, a causa di un incidente stradale loro occorso i primi di marzo del 1987.

Secondo il Collegio è a partire da questo momento che si inserisce l'ipotizzato interessamento dell'onorevole De Mita alla pratica SGAI. Questi, assunta il 13 aprile 1988 la carica di Presidente del Consiglio dei ministri nonché di responsabile degli interventi di cui all'articolo 32 della legge n. 219 del 1981, sarebbe stato sollecitato dal fratello Michele - a cui nel frattempo gli Ardina avevano affidato la riuscita dell'iniziativa - a riammettere la SGAI ai contributi da cui era stata dichiarata decaduta. Secondo affermazioni di Angelo Giorgio Ardina, Michele De Mita era già a conoscenza dei suoi precedenti penali e propose quindi la variazione della compagine sociale della «SGAI» per superare l'ostacolo costituito da detti precedenti.

Il Collegio non ha proceduto - per quanto attiene a questa ulteriore fase della vicenda - ad una autonoma istruttoria, ma ha utilizzato le risultanze delle indagini svolte dalla Procura di Bologna che aveva compiuto diversi interrogatori e aveva posto sotto sequestro copiosa documentazione.

Nel corso dell'interrogatorio reso al Pubblico ministero di Bologna, Angelo Ardina avrebbe dichiarato di aver conosciuto nell'ottobre del 1987, tramite l'ingegner Alfredo Frojo, poi diventato direttore dei lavori della SGAI, il geometra Michele De Mita che era considerato l'unico in grado di tentare il salvataggio dell'iniziativa industriale. A fronte di tale «interessamento» gli Ardina furono successivamente costretti ad affidare al De Mita i lavori di realizzazione dello stabilimento a condizioni più onerose rispetto a quelle concordate con altre ditte

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e a rilasciare allo stesso cambiali per l'importo di 3 miliardi e mezzo di lire.

Il referente del De Mita è individuato - sulla base delle dichiarazioni rese da Angelo Ardina, da Enrico Macchioni e da Dario Vitulano - nell'ingegner Elveno Pastorelli, suo amico di infanzia, che dal 19 settembre 1987 aveva assunto la carica di capo dell'Ufficio speciale presso la Presidenza del Consiglio per l'attuazione degli interventi straordinari.

In particolare Angelo Ardina ha dichiarato al Pubblico ministero che il referente di Michele De Mita era Pastorelli, il quale informava costantemente il primo degli ostacoli incontrati dalla pratica e suggeriva di volta in volta quali soluzioni dovevano essere attuate da parte dei promotori della SGAI per essere comunicate agli uffici che curavano la pratica. Questo ruolo del Pastorelli, secondo il Collegio, emerge chiaramente dall'esame delle fasi più salienti della seconda parte della vicenda SGAI, caratterizzata da una fittissima corrispondenza intercorsa tra la struttura speciale che chiedeva chiarimenti e gli Ardina che fornivano in tempi record sia informazioni sia documentazione.

Se l'intervento del Pastorelli nella pratica SGAI trova conferma nelle dichiarazioni rese dai soggetti prima indicati, solo l'ingegner Macchioni avrebbe invece espressamente riferito dell'interessamento alla stessa pratica da parte dell'allora Presidente del Consiglio De Mita.

Il Macchioni avrebbe infatti rivelato che la pratica SGAI non venne cestinata in quanto, tramite il suo collaboratore avvocato Vitulano, il dottor Puoti - capo dell'ufficio legale dell'Ufficio speciale presso la Presidenza del Consiglio - gli aveva fatto sapere che a quella pratica era interessato l'allora Presidente del Consiglio onorevole De Mita.

In particolare il Macchioni avrebbe affermato che le sollecitazioni gli pervennero soprattutto per evitare la reiezione della domanda degli Ardina alla luce dei loro «scandalosi precedenti penali» ed al fine di attendere la modifica della compagine sociale.

Il Collegio procede quindi ad una elencazione cronologica dei momenti più significativi che hanno caratterizzato la seconda fase della vicenda, da cui ritiene possa desumersi che il Pastorelli non avrebbe potuto garantire da solo l'esito dell'iniziativa industriale senza l'intervento dell'onorevole De Mita.

In particolare, il 5 luglio 1988 l'Ufficio speciale richiese alla SGAI l'esibizione di ulteriore documentazione relativa agli impegni già assunti con i fornitori.

In seguito alla trasmissione da parte degli Ardina del contratto di fornitura stipulato con la IMEC S.p.A., il Comitato tecnico amministrativo, esaminata l'istanza di revoca e tenuto conto dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'iniziativa industriale, espresse parere favorevole alla revoca della decadenza.

In data 4 agosto 1988 venne pertanto emesso un nuovo decreto, a firma del Presidente del Consiglio De Mita, con il quale si disponeva la revoca del decreto 14 luglio 1987 e si riammetteva la SGAI ai benefici di cui all'articolo 32 legge n. 219 del 1981. Il decreto assegnava alla SGAI il termine di 90 giorni per la produzione dei certificati penali.

In data 9 settembre 1988 gli Ardina trasmisero i loro certificati penali da cui risultavano procedimenti pendenti a carico dei fratelli Antonio e Angelo, mentre il 17 gennaio le Assicurazioni generali comunicarono all'Ufficio speciale che la polizza fidejussoria della SGAI era priva di efficacia. Si sottolinea che in data 25 marzo 1988 i fratelli Ardina erano stati condannati con sentenza definitiva per bancarotta fraudolenta a seguito di fallimento dichiarato dal Tribunale di Rovigo.

La SGAI in data 20 marzo 1989 comunicò una prima variazione della compagine sociale (uscita di Ardina Antonio ed entrata di Silvio Berti) che non fu però giudicata sufficiente dal Comitato tecnico amministrativo il quale, con parere del 14 giugno 1989, suggerì di dichiarare la decadenza della SGAI dai benefici accordati. La SGAI allora procedette ad una seconda variazione della compagine sociale (uscita anche di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Angelo Ardina) che venne autorizzata dal Comitato tecnico amministrativo. Secondo le dichiarazioni rese da Angelo Ardina fu proprio Michele De Mita a suggerire la variazione della compagine sociale SGAI per superare l'ostacolo costituito dai precedenti penali degli Ardina.

Infine con decreto del 30 giugno 1989 il Presidente del Consiglio De Mita approvò la modifica della compagine sociale e concesse alla SGAI ulteriori 90 giorni di tempo per la presentazione della documentazione prevista dal disciplinare, tra cui era ricompresa la polizza fidejussoria. Il 15 settembre fu stipulata la polizza fidejussoria tra la SGAI e la FIRS.

Secondo il Collegio per i reati ministeriali, grazie agli interventi dell'onorevole De Mita e del Pastorelli e con la complicità del Granelli e del Macchioni, Michele De Mita riuscì a garantire il buon esito della iniziativa SGAI. Inoltre Michele De Mita non solo avrebbe favorito la positiva soluzione della pratica, ma, con l'aiuto dell'imprenditore Francesco Naddeo, avrebbe anche cercato di acquisire direttamente l'iniziativa SGAI con l'estromissione degli Ardina.

Altre illecite speculazioni furono poste in essere da alcuni fornitori (Pellegrini, Turatti, Iapicca), sotto il coordinamento di Alfredo Frojo, uomo di fiducia del De Mita Michele e direttore dei lavori della SGAI. Infine altri soggetti (Manco, Cafiero e Rezzuto), consulenti degli Ardina che si interessarono alla pratica dal punto di vista economico-finanziario, concorsero a dimostrare una sia pur apparente solidità economica ricorrendo ad un fittizio aumento di capitale che fu certificato dai componenti del Collegio sindacale della SGAI (Tenerani e Torre).

Su tali basi il Collegio sottolinea come dai fatti illustrati si ravvisi la necessità di procedere oltre nelle indagini relative alla seconda fase «SGAI», per verificare un'ipotesi accusatoria che trova sostanziale riscontro nell'attività d'indagine svolta.

Per tali motivi chiede l'autorizzazione a procedere nei confronti dell'onorevole Ciriaco De Mita in ordine ai reati di abuso d'ufficio, falsità ideologica, truffa e concus-

sione nonché dei rispettivi concorrenti negli stessi reati.

* * *

Nella seduta della Giunta dell'8 novembre 1994 il dottor Ciriaco De Mita fornisce chiarimenti ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato. Sottolinea la complessità della vicenda in esame che si ricollega a suo avviso ad un altro procedimento esaminato dalla Camera dei deputati nella scorsa legislatura e per il quale è insorto conflitto di attribuzione tra il Collegio per i reati ministeriali di Napoli e la Camera dei deputati, avendo quest'ultima ravvisato lacune nell'istruttoria svolta dal Collegio, contrariamente alla corretta interpretazione dei poteri del Collegio stesso in base alla normativa di legge sui reati ministeriali.

L'onorevole De Mita informa di non essere mai stato ascoltato dal Collegio in ordine alla vicenda in esame, pur avendone fatto espressa richiesta. Sottolinea la contraddittorietà della ricostruzione operata dal Collegio, in quanto mentre nella prima parte della relazione, che si riferisce alla responsabilità dell'onorevole Scotti, si precisa che l'istruttoria sulla pratica della SGAI si è svolta e decisa nel 1986, quando lo stesso onorevole De Mita non aveva incarichi di governo, nella seconda parte della stessa relazione sembra emergere che la definizione della pratica sia avvenuta per suo intervento.

L'onorevole De Mita ricostruisce sommarariamente il quadro normativo riguardante l'erogazione dei contributi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dal sisma, sottolineando che tale normativa appare improntata ad un estremo rigore, pur all'interno di una legislazione post-terremoto molto discutibile. La concessione delle agevolazioni infatti non è condizionata solo dalla produzione di documentazione e attestati, ma richiede una valutazione specifica dell'iniziativa industriale. Inoltre il decreto di concessione non trasferisce all'imprenditore le risorse, ma è quest'ultimo a dover sottoscrivere una polizza fidejussoria del cento per cento.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'onorevole De Mita fa presente che il suo coinvolgimento nella vicenda è dovuto esclusivamente alla dichiarazione dell'ingegner Macchioni, il quale avrebbe detto che la pratica SGAI interessava il Presidente del Consiglio dei ministri. Sottolinea che il magistrato ordinario avrebbe dovuto, in seguito a tali dichiarazioni, trasmettere immediatamente gli atti del procedimento al Tribunale dei ministri, mentre li trattene fino al marzo 1993.

Informa che anche l'ingegner Pastorelli ha chiesto più volte al magistrato di essere interrogato in ordine a tale vicenda, ma di aver ricevuto un rifiuto dall'Autorità procedente, che non ravvisava un suo coinvolgimento. Successivamente invece l'ingegner Pastorelli risulta indicato tra i concorrenti nel reato.

Nella medesima seduta la Giunta ha ascoltato l'ingegner Macchioni, il quale ha dichiarato di non aver mai avuto contatti diretti con l'onorevole De Mita ed ha precisato che, nel corso di una seduta del Comitato tecnico amministrativo, egli aveva sentito dire che la pratica SGAI interessava il De Mita e che, alla luce di quanto emerge dagli atti processuali, ritiene che il riferimento fosse fatto al fratello Michele piuttosto che al Presidente del Consiglio.

Nella seduta del 15 novembre 1994 la Giunta ha ascoltato il dottor Luigi Manco, il quale ha illustrato il rapporto di consulenza intrattenuto con i fratelli Ardina per l'assegnazione dei fondi previsti dalla legge n. 219 del 1981. Ha sottolineato di aver posto fine al rapporto di consulenza con gli Ardina perchè, senza l'ingresso di un partner diverso da quello indicato dai promotori dell'iniziativa, il progetto industriale SGAI non presentava sufficienti garanzie di solidità.

Il dottor Manco ha depositato una memoria nella quale ricostruisce le vicende dell'erogazione del contributo alla SGAI, con particolare riferimento all'attività da lui svolta nella sua qualità di consulente dei fratelli Ardina e sottolinea che il suo ruolo è stato solo ed esclusivamente professionale.

Un'altra memoria è stata presentata da Giampaolo Pellegrini, mentre Angelo Gior-

gio Ardina ha depositato alcuni documenti relativi all'iter della pratica SGAI.

* * *

Nell'ampio dibattito che la Giunta ha dedicato alla vicenda, centralità ha assunto una approfondita rimediazione dei poteri che l'ordinamento assegna al Senato (come alla Camera dei deputati) nei procedimenti aventi ad oggetto i reati (cosiddetti ministeriali) previsti dall'articolo 96 della Costituzione.

L'occasione di tale rimediazione è stata offerta alla Giunta dalla pubblicazione della sentenza 23 novembre 1994 n. 403, con cui la Corte costituzionale ha risolto un conflitto di attribuzione promosso dallo stesso Collegio inquirente napoletano nei confronti della Camera dei deputati in altra vicenda riguardante l'onorevole Luigi Ciriacco De Mita.

Nel sollevare il conflitto di attribuzione il Collegio inquirente aveva chiesto, tra l'altro, al giudice del conflitto tra i poteri di dichiarare che rientra nelle attribuzioni della Camera competente soltanto concedere l'autorizzazione a procedere ovvero negarla, ove reputi la ricorrenza delle esimenti di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 in relazione al fatto-reato così come ipotizzato dall'autorità giudiziaria.

Su tali basi il Collegio aveva ritenuto di richiedere alla Corte costituzionale l'annullamento delle deliberazioni con cui la Camera dei deputati aveva proceduto alla restituzione degli atti al Collegio inquirente, per consentire a quest'ultimo un possibile completamento dell'attività indagativa.

Tali tesi non sembra essere stata seguita dalla Corte adita, avendo quest'ultima nella citata sentenza affermato invece che nella materia dei reati cosiddetti ministeriali il Collegio inquirente è dotato di poteri d'indagine eccezionalmente ampi, non soggetti ai limiti previsti dall'articolo 343 cpp; e che tale eccezionale ampiezza è giustificata in quanto l'esercizio di tali poteri è prodromico ad una «doppia (ancorché profondamente diversa) valutazione di merito: quella dello stesso Collegio inquirente

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(di archiviare o di richiedere l'autorizzazione a procedere), e quella delle Camere di negare o concedere l'autorizzazione a procedere. Entrambe tali valutazioni (che rispettivamente concernono per il Collegio inquirente anche l'infondatezza della *notitia criminis* ovvero l'estraneità dell'indiziato al fatto e per la Camera il riscontro delle finalità di cui all'articolo 9, comma 3) debbono necessariamente fondarsi sulle risultanze delle indagini preliminari compiute».

Pertanto la Corte costituzionale ha ritenuto che nel conflitto al suo esame il Collegio inquirente, avendo operato una riduttiva lettura delle norme conformatrici del proprio potere, aveva «privato la Camera delle risultanze di ulteriori atti di indagine preliminari che altrimenti avrebbe avuto disponibili ove il Collegio avesse rettammente operato la ricognizione del proprio potere»; ed ha quindi ritenuto che «legittimamente la Camera dei deputati ha restituito gli atti al Collegio perchè esercitasse pienamente il suo potere, erroneamente da quest'ultimo ritenuto più limitato di quanto in realtà non fosse».

L'autorevolezza della pronuncia è apparsa alla maggioranza della Giunta decisiva ai fini del superamento del precedente orientamento sino ad ora seguito (anche dall'Assemblea) e strutturatosi nel ritenere (non diversamente dal Collegio inquirente napoletano nel sollevare il conflitto negativamente risolto dalla Corte) che nella materia in esame al Senato altro non competesse che concedere l'autorizzazione a procedere ovvero negarla, ricercando l'eventuale ricorrenza delle esimenti di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 esclusivamente in relazione al fatto-reato così come ipotizzato dall'autorità giudiziaria: laddove la decisione della Corte costituzionale attribuisce invece al Senato il potere di procedere ad un esame che, da un lato, è stato definito di merito, dall'altro deve avere ad oggetto non il fatto-reato così come ipotizzato dall'autorità giudiziaria, ma le risultanze del materiale indagativo trasmesso da questa, così come integrato dall'ascolto degli indagati (ministeriali e

laici) che la Giunta, nella sua funzione servente rispetto all'Assemblea, è chiamata ad operare direttamente, pur fermo restando che tale esame di merito deve essere finalizzato all'esclusivo riscontro dell'eventuale ricorrenza nell'agire del Ministro (quale complessivamente emergente dalle risultanze oggetto di autonomo esame) di una o dell'altra delle due finalità di cui al citato articolo 9, comma 3.

Tale mutamento di indirizzo è apparso alla Giunta dovuto, atteso che un atteggiamento di *self restraint*, quale quello in passato seguito, se può apparire opportuno al fine di evitare l'insorgenza di un possibile conflitto tra i poteri dello Stato, appare non più condivisibile, perchè ingiustamente abdicativo, una volta che il giudice dei poteri si è pronunciato operando una precisa delimitazione delle rispettive sfere di attribuzione.

* * *

Su tali basi, passando ad un esame di merito del materiale indagativo sottoposto al suo esame, sia pur nei limiti funzionali innanzi sottolineati (e cioè all'esclusivo fine di valutare l'eventuale ricorrenza nell'attività posta in essere dall'onorevole Luigi Ciriaco De Mita di una o dell'altra delle due finalità previste dalla norma di rango costituzionale più volte citata) la Giunta ha incentrato la sua attenzione innanzitutto su dati normativi inequivoci emergenti dall'ordinamento settoriale in cui veniva ad inserirsi la vicenda in esame, dati che invece sono stati, quasi completamente o addirittura del tutto, trascurati dal Collegio inquirente.

Nell'anzidetta prospettiva rilevante è apparso alla riflessione della Giunta innanzitutto l'articolo 2 della legge 14 maggio 1981 n. 219 di conversione del decreto-legge 19 marzo 1981 n. 75, che dichiara di prememente interesse nazionale l'opera di ricostruzione e sviluppo delle regioni disastrose per effetto del terremoto del novembre 1980 e febbraio 1981. Nella medesima direzione altrettanto (e forse ancor più) rilevante è apparsa l'ampiezza dei poteri che le norme di settore successivamente

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

interventive (e che muovono dalla legge 29 aprile 1982 n. 187 di conversione del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57) hanno attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri. Al vertice dell'Esecutivo (o a un Ministro da lui delegato) è stato infatti affidato dalla legge e per un periodo di 7 anni e 4 mesi, e cioè dal 2 marzo 1982 al 30 giugno 1989, il potere di adottare ogni provvedimento opportuno e necessario all'attuazione coordinata degli interventi previsti dagli articoli 21 e 32 della legge 14 maggio 1981 n. 219 in deroga a tutte le disposizioni di legge vigenti e con l'esclusivo limite del rispetto delle norme della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento.

Trattasi all'evidenza di un potere ampissimo (indubbiamente ai limiti di compatibilità con i principi costituzionali e in particolare con quello di legalità che presiede all'attività della pubblica amministrazione), che indubbiamente appare funzionale al preminente interesse nazionale ravvisato, in una prospettiva dichiaratamente emergenziale, nell'opera di ricostruzione e sviluppo delle zone delle regioni meridionali disastrose dal sisma.

Sul punto singolare è apparsa alla Giunta l'omissione di ogni riferimento all'ampiezza di tale potere da parte dei diversi organi giudiziari che si sono occupati della vicenda. Perchè, se è vero che anche nell'esercizio di un potere ampissimo possono compiersi illeciti di rilevanza penale, appare almeno singolare l'aver individuato, nell'immotivato dissenso da apporti consultivi acquisiti al procedimento, l'indice di un possibile abuso di ufficio da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, cui era invece normativamente attribuita la possibilità di travalicare limiti rivenienti anche da fonti di legge ordinaria.

Sempre all'interno di un esame di merito volto all'individuazione delle eventuali ricorrenze di una o dell'altra delle due finalità previste dal citato articolo 9, comma 3, l'attenzione della Giunta si è altresì accentrata sulla concreta modulazione procedimentale delineata dalla normativa di settore in ordine alla concessione degli incentivi pub-

blici volti a favorire la ricostruzione industriale delle zone terremotate.

In tale esame rilevante è apparsa alla Giunta, ai fini del suo decidere, la circostanza che la normativa secondaria disciplinante le modalità di controllo e di intervento relative alla realizzazione di nuovi insediamenti industriali; di cui all'articolo 32 della legge 14 maggio 1981 n. 219, ha condizionato il provvedimento finale di concessione del contributo agli esiti della definitiva collaudazione delle iniziative industriali e ha reso possibili, in previsione di tale esito finale, soltanto anticipazioni peraltro garantite da fidejussioni bancarie o assicurative in favore del destinatario del definitivo contributo.

Tale concreta modulazione procedimentale della concessione degli incentivi, che appare abbastanza trascurata dal Collegio inquirente, è parsa alla Giunta confortare almeno uno degli assunti difensivi dell'onorevole De Mita: e cioè l'assunto che il preminente interesse pubblico, per come individuato dalla legge, tendeva all'industrializzazione anche forzata dell'area del cratere, mentre l'affidabilità imprenditoriale ed economica del destinatario assumeva un rilievo minore di quello all'evidenza supposto prima dal Pubblico ministero indagante e poi dal Collegio inquirente, una volta che, da un lato, un contributo definitivo sarebbe stato concesso soltanto a valle di una compiuta realizzazione della singola iniziativa; dall'altro, il rischio per il pubblico erario, connesso alle anticipazioni, era comunque «coperto» dal sistema bancario e assicurativo, cui quindi principalmente competeva la valutazione dell'affidabilità imprenditoriale ed economica *in itinere*.

E quindi è all'interno di tale diversa ricostruzione del generale quadro normativo che la Giunta ha proceduto all'esame dei due decreti emanati dall'onorevole De Mita quale Presidente del Consiglio dei ministri, a favore della costituenda SGAI.

Il primo di questi, e cioè il decreto del 4 agosto 1988, non può essere colto nella sua esatta portata se non avuto riguardo all'atto presupposto e cioè al decreto 14 luglio

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1987 emanato dal ministro onorevole Zamberletti.

Sul punto, rilevante è apparso alla Giunta che il decreto 14 luglio 1987 non costituì, contrariamente a quanto sembra ritenere il Collegio inquirente, un esercizio in senso proprio dell'autotutela amministrativa in ordine all'anteriore decreto del 27 maggio 1986, con il quale la costituenda «SGAI S.p.A.» fu ammessa al beneficio degli incentivi. Ed infatti il decreto 14 luglio 1987, pur formalmente atteggiandosi come revoca del decreto 27 maggio 1986, costituì piuttosto un provvedimento decadenziale (cui restava estranea una riconsiderazione della legittimità dell'atto anteriore) volto a sanzionare un inadempimento ad uno degli obblighi procedurali che il disciplinare di ammissione poneva a carico dei promotori dell'iniziativa.

Ne consegue che il successivo decreto ministeriale 4 agosto 1988, sottoscritto dall'onorevole De Mita (di revoca in senso proprio del decreto Zamberletti 14 luglio 1987) ebbe riguardo soltanto ad una diversa considerazione delle ragioni che avevano determinato la pronuncia di decadenza e non riguardò per nulla (come sembra invece ritenere il Collegio inquirente) le originarie condizioni di ammissione al contributo, una volta che queste ultime non erano state poste in discussione dal decreto Zamberletti del 14 luglio 1987.

In tale sua esatta ricostruzione il primo provvedimento adottato nella vicenda dall'onorevole De Mita, quale Presidente del Consiglio, è apparso alla Giunta del tutto coerente con il preminente interesse nazionale (individuato dalla legge nella industrializzazione anche forzata delle aree disastrose dal sisma), apparendo confacente a tale obiettivo l'aver accolto le giustificazioni dell'inadempimento che aveva determinato il primo provvedimento decadenziale, una volta che l'intero procedimento restava finalizzato, almeno nella sua fase iniziale, all'ottenimento da parte della costituenda SGAI di quelle garanzie bancarie o assicurative che avrebbero reso possibile l'avvio concreto dell'iniziativa.

Analoga considerazione merita, almeno per larga maggioranza della Giunta, il successivo decreto del giugno 1989. Quest'ultimo, ad un esame sereno ed oggettivo, appare volto a consentire una diversa composizione della compagine sociale di un ente collettivo non ancora costituito ma da costituirsi, e come tale non ancora destinatario di alcuna erogazione pubblica, sicchè il consentito mutamento di compagine appare funzionale non già ad una indebita erogazione degli incentivi, ma a rendere legittima l'erogazione medesima con l'avvio di una iniziativa, che al godimento del definitivo contributo sarebbe stata ammessa solo se e in quanto definitivamente realizzata.

Gli atti posti in essere dal Presidente del Consiglio dei ministri appaiono quindi, in sè considerati, conformi al preminente interesse pubblico immanente all'intera materia.

Ovviamente tale rilievo non può ritenersi sufficiente ad escludere che nell'agire concreto dell'onorevole De Mita abbiano assunto prevalenza eventuali finalità private, stante il rapporto di stretta parentela con l'appaltatore delle opere industriali, che appare indubbiamente uno dei protagonisti di una vicenda fattuale confusa e opaca, articolatasi, per quanto emerge dalle copiose risultanze delle indagini svolte dall'autorità giudiziaria, in ordine alla costituzione della SGAI S.p.A. e alla sua ammissione ai benefici previsti dalla legislazione di settore.

E tuttavia alla maggioranza della Giunta tali circostanze non sono sembrate sufficienti a superare il rilievo della conformità degli atti posti in essere dal Presidente del Consiglio dei ministri al preminente interesse pubblico, una volta che l'unica risultanza indagativa, che in qualche modo collegherebbe l'onorevole De Mita alla confusa vicenda di cui innanzi si è detto, è costituita alla stregua di quanto risulta dalla relazione del Collegio inquirente, da dichiarazioni rese all'autorità giudiziaria dall'ingegner Macchioni (e non pienamente confermate, per come innanzi si è esposto, in sede di audizione da parte della Giunta).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quest'ultimo infatti ha riferito di aver appreso dal consigliere della Corte dei conti, dottor Basilio Puoti, Capo dell'ufficio legale dell'ufficio speciale presso la Presidenza del Consiglio, che alla pratica era interessato l'allora Presidente del Consiglio De Mita.

Senonchè (in disparte la parziale ritrattazione operata dall'ingegner Macchioni, una volta udito dalla Giunta) già le ulteriori risultanze indagative, richiamate dal Collegio inquirente, attestano che l'intervento del dottor Puoti sarebbe consistito solo nel consigliare di sospendere l'istruttoria amministrativa della pratica per consentire quella variazione di compagine sociale della costituenda SGAI, idonea a consentire la realizzazione dell'iniziativa industriale oggetto delle misure incentivanti. Attività quest'ultima del dottor Puoti che non appare in contrasto con il preminente interesse pubblico immanente all'intero settore, ma addirittura legittima e lecita, come è d'altro canto confermato dal fatto che nei confronti del dottor Puoti nè il Pubblico ministero nè il Collegio inquirente hanno formulato alcuna imputazione.

Talchè a grande maggioranza la Giunta ha deliberato di proporre al Senato il diniego dell'autorizzazione a procedere per aver l'onorevole Luigi Ciriaco De Mita agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio delle funzioni di governo.

È apparsa peraltro evidente alla Giunta l'impossibilità di estendere l'anzidetto diniego di autorizzazione ad alcuno degli altri coimputati, apparendo questi ultimi (pubblici funzionari, incaricati di pubbliche funzioni e privati) tutti, sia pur a diverso titolo e con differente intensità, coinvolti in una vicenda opaca e dagli incerti caratteri, che indubbiamente è opportuno sia sottoposta al vaglio dell'autorità giudiziaria penale.

Per tali ragioni la Giunta, a maggioranza, ha deliberato, con separate votazioni, di proporre al Senato:

il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del dottor Luigi Ciriaco De Mita, ritenendo che lo stesso abbia agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo;

di non estendere il diniego ad alcuno dei concorrenti individuati nella richiesta di autorizzazione a procedere, e quindi di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti dei signori Enrico Macchioni, Carlo Granelli, Luigi Manco, Michele De Mita, Elveno Pastorelli, Angelo Giorgio Ardina, Antonio Ardina, Silvio Berti, Laura Tenerani, Renato Torre, Enrico Capozzi, Luigi Cafiero, Alfredo Frojo, Francesco Naddeo, Michele Iapicca, Giampaolo Pellegrini, Antonio Turatti e Corrado Rezzuto.

PELLEGRINO, *relatore*

