

**Doc. IV-bis
n. 18-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE FASSONE)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DEL DOTTOR **PAOLO CIRINO POMICINO**, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO
DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA *PRO TEMPORE*,
NONCHÈ DEL SIGNOR **FRANCESCO VITTORIO AMBROSIO**

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

**Trasmessa dal Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Roma il 22 aprile 1997**

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 5 maggio 1997

Comunicata alla Presidenza il 10 marzo 1998

ONOREVOLI SENATORI. - Il 7 aprile 1997 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 Paolo Cirino Pomicino, nella sua qualità di Ministro del bilancio e della programmazione economica *pro tempore*, nonché del signor Francesco Vittorio Ambrosio, ciascuno *in parte qua* indagato per i reati di cui agli articoli: 1) 110 e 324, secondo comma, del codice penale (interesse privato in atti di ufficio); 2) 323, comma 2, del codice penale (abuso d'ufficio).

Il 22 aprile 1997 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato, che l'ha deferita alla Giunta il 5 maggio 1997 ed annunciata in Aula il 6 maggio 1997.

Il 16 ottobre 1997 il dottor Cirino Pomicino ha trasmesso alla Giunta osservazioni scritte.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 25 novembre 1997 e del 24 febbraio 1998. Nella seduta del 25 novembre la Giunta ha ascoltato il dottor Cirino Pomicino, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento.

* * *

La relazione del Collegio illustra quanto segue. La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, il 29 aprile 1994, ha trasmesso gli atti al Tribunale dei Ministri con richieste istruttorie, ipotizzando a carico dell'ex Ministro del bilancio e della programmazione economica Paolo Cirino Pomicino e dei signori Francesco Ambrosio, Mariano Gabriele, Felice Casucci e Ray Mc Sharry il reato di abuso di ufficio e di tentata truffa aggravata.

All'esito delle indagini gli atti sono stati rimessi al Pubblico Ministero, che ha chiesto l'archiviazione del procedimento.

La vicenda attiene all'*iter* che ha condotto alla stipulazione di un contratto di programma per investimenti e ricerca, proposto dal gruppo Italgrani S.p.A., e la sua relativa approvazione da parte del CIPI.

Nell'ottobre 1989, il presidente della società Italgrani, signor Francesco Vittorio Ambrosio, presentò al Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno la prima bozza di un contratto di programma per la realizzazione di alcuni impianti produttivi di amido, glucosio, proteine, manufatti in plastica e di due impianti zootecnici per l'allevamento di suini, dislocati in Italia meridionale. Tale bozza, non ritenuta sufficiente per l'avvio della procedura della contrattazione programmata, venne poi migliorata e sottoposta all'attenzione di un comitato tecnico per l'istruttoria e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, Misasi, che trasmise il testo definitivo del contratto di programma al CIPI, il 6 aprile 1990. Tale organo, il cui vice presidente era il dottor Cirino Pomicino in qualità di Ministro del bilancio e della programmazione economica, si riunì il successivo 12 aprile per l'approvazione del contratto, che venne poi materialmente stipulato il 26 aprile 1990.

In seguito alle istanze presentate da alcune società tra le quali le società Casillo Grani e F.lli Pardini, la Comunità europea ha dato inizio ad una procedura d'inchiesta per verificare che il summenzionato contratto non alterasse la concorrenza nel mercato, procedura conclusasi con il riconoscimento di conformità alla disciplina comunitaria del piano di investimenti contenuto nel contratto di programma e l'integrazione di

alcune modifiche e aggiornamenti, recepiti dal CIPI con delibera dell'8 ottobre 1991. Venne stabilito il costo degli interventi, pari a lire 754 miliardi, con un onere a carico dello Stato per lire 442 miliardi.

L'impianto accusatorio del Collegio per i reati ministeriali fa leva sul forte vincolo di amicizia che legava il dottor Cirino Pomicino al signor Ambrosio, di cui sono prova un prestito concesso da quest'ultimo all'ex Ministro nonché la disponibilità piena per il dottor Cirino Pomicino di un'imbarcazione di proprietà del signor Ambrosio.

Secondo il Collegio per i reati ministeriali il dottor Cirino Pomicino ha inteso favorire l'imprenditore sia rapidizzando l'iter presso il CIPI che, come viene sottolineato nella relazione, impiega esclusivamente sei giorni, di cui tre lavorativi, per approvare il contratto relativo alla società Italgrani, sia sostenendo la difesa, in sede comunitaria, del medesimo contratto.

Il Collegio si sofferma inoltre sull'incontro verificatosi presso l'hotel Quisisana di Capri, nell'estate del 1990, tra il signor Ambrosio ed il signor Casillo, riferito da quest'ultimo al Collegio, nel corso del quale il titolare della società Italgrani avrebbe proposto al signor Casillo di accettare 200 miliardi di lire, quale quota parte degli utili ricavabili dal contratto di programma di cui si discorre, per desistere da qualsiasi azione di disturbo, compreso il ricorso sollevato in sede comunitaria. Il signor Casillo avrebbe rifiutato la proposta e consegnato all'ex Ministro Cirino Pomicino la documentazione relativa alla proposta avanzatagli dal signor Ambrosio.

Il Collegio riferisce inoltre del viaggio intrapreso dal dottor Cirino Pomicino a Bruxelles, accompagnato dal suo capo di gabinetto dottor Cazzuola, dal segretario signor Cappelli e dal direttore generale del Ministero del bilancio, dottor Gabriele, per incontrare il Commissario della Comunità europea Ray Mc Sharry al fine di discutere le modifiche da apportare al contratto di programma per adeguarlo alla normativa comunitaria e per difendere i principi di cui

alla legge n. 64 del 1986. Tale incontro, ha specificato il Collegio, si è svolto in via del tutto informale e rappresenta la prima ed unica occasione in cui l'ex Ministro del bilancio si è recato in sede comunitaria per tutelare gli interessi dello Stato.

Il Collegio ha concluso quindi nel senso di ritenere che l'ex Ministro Cirino Pomicino abbia sostenuto la pratica relativa al signor Ambrosio pur in presenza di numerosi e gravi difetti emersi nel corso dell'iter di formazione del contratto di programma, difetti che, a giudizio del Collegio, hanno comportato la sostanziale inattuabilità del progetto. A tali considerazioni il Collegio aggiunge l'assenza della capacità imprenditoriale specifica del signor Ambrosio, impegnato nel commercio di cereali e non del settore produttivo.

Gli atti specifici imputabili al dottor Cirino Pomicino, e per i quali si chiede l'autorizzazione a procedere a questa Camera, consistono, come già ricordato, nell'aver egli partecipato alla delibera del CIPI del 12 aprile 1990, con la quale veniva approvato il contratto di programma di investimenti proposto dalla società Italgrani, per ottenere finanziamenti dallo Stato per 522,3 miliardi di lire, nonché nell'essersi recato a Bruxelles, abusando del suo ufficio, per procurare al signor Ambrosio un ingiusto vantaggio patrimoniale.

Il Collegio ha invece archiviato le posizioni degli altri indagati, signori Gabriele, Casucci e Mc Sharry, e non ha ribadito, a carico del dottor Cirino Pomicino e del signor Ambrosio, il reato di tentata truffa, precedentemente ipotizzato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

In tale occasione l'ex Ministro ha osservato preliminarmente che il Tribunale dei Ministri avrebbe dovuto inoltrare la domanda di autorizzazione a procedere al Senato della Repubblica entro 90 giorni dal momento della ricezione degli atti trasmessi dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, ai sensi dell'articolo 8

della Legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1. La violazione di tale norma dovrebbe comportare, a giudizio del dottor Cirino Pomicino, l'irricevibilità della domanda di autorizzazione a procedere nei suoi confronti, avendo il Collegio impiegato 37 mesi dalla ricezione degli atti, per inoltrare la suddetta domanda al Senato.

Sul merito della questione il dottor Cirino Pomicino ha sottolineato l'accanimento con il quale il Collegio per i reati ministeriali è andato alla ricerca di un'ipotesi di reato da attribuirgli comunque, avendo dovuto archiviare per i reati di corruzione e truffa aggravata, sempre in relazione alla vicenda di cui si discorre. In ordine al primo capo d'imputazione, consistente nell'aver preso parte alla votazione del CIPI del 12 aprile 1990, si domanda infatti quale norma egli abbia violato dal momento che lo stesso Collegio per i reati ministeriali, archiviando l'ipotesi di reato di truffa aggravata ed essendo già stata archiviata, nel gennaio 1992, da un altro Tribunale dei Ministri l'ipotesi di corruzione, ha riconfermato la limpidezza della procedura relativa al contratto di programma con la società Italgrani. Tale procedura era di competenza del Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno ed il CIPI doveva esclusivamente verificare l'esistenza dei fondi di bilancio e la congruità formale rispetto alle precedenti decisioni in ordine allo strumento della contrattazione programmata. Dagli interrogatori del dottor Da Empoli e del Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno Misasi emerge inoltre che egli non ha mai fatto alcuna pressione sugli stessi durante tutto l'iter amministrativo compiuto dall'amministrazione del dipartimento citato.

In ordine al secondo capo d'imputazione relativo alla difesa, in sede comunitaria, della delibera del CIPI sul contratto di programma con la società Italgrani, il dottor Cirino Pomicino si domanda chi altri avrebbe dovuto difendere la delibera di un organo collegiale se non il presidente dell'orga-

no stesso e fa presente come il Collegio gli contesti un reato in relazione ad un comportamento che è proprio dell'autonomia organizzativa ed amministrativa dell'esecutivo, che definisce quale sia il titolare della rappresentanza degli interessi dello Stato italiano. A giudizio del dottor Cirino Pomicino il Collegio per i reati ministeriali ha omesso di informare il Senato che la sua difesa del contratto di programma Italgrani andava ben oltre gli interessi del dottor Ambrosio. Nonostante la successiva intesa in sede comunitaria tra la società Italgrani e la Commissione europea sullo specifico contratto di programma, egli infatti, nella qualità di Ministro del bilancio, aveva presentato ricorso in rappresentanza della Repubblica italiana all'Alta Corte di Giustizia dell'Aia, contro l'avvio della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea, ottenendo piena vittoria e facendo condannare la medesima Commissione. Ricorda infine che se i principi di cui alla legge n. 64 del 1986 non fossero stati tutelati in sede comunitaria, sarebbero state travolte tutte le agevolazioni previste dalle leggi della Repubblica a favore del Mezzogiorno.

* * *

Deve essere innanzi tutto affrontata l'eccezione preliminare, sollevata dall'imputato nella memoria depositata il 16.10.1997, ed intesa ad ottenere la remissione degli atti all'Autorità giudiziaria procedente, posto che la richiesta di autorizzazione a procedere fu inoltrata dal Tribunale dei Ministri ben oltre il termine di 90 giorni previsto dall'art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Tale eccezione è già stata esaminata e respinta dal Senato nella seduta del 7 maggio 1997 a proposito di altra richiesta di autorizzazione a procedere avanzata nei confronti proprio del ministro Cirino Pomicino; ed è stata, con più ampia motivazione, ulteriormente valutata e respinta nella procedura a carico del ministro De Lorenzo (*Doc. IV-bis*, n. 13-A).

La memoria di cui sopra nulla contiene che non sia già stato analiticamente contro-battuto nella seconda delle due vicende ora richiamate, per cui appare sufficiente fare rinvio ad esse.

* * *

Nel merito, si osserva che il capo d'imputazione addebita al già ministro Cirino Pomicino essenzialmente due attività, nelle quali si concreterebbe l'abuso d'ufficio contestato. La prima consiste nell'aver partecipato alla delibera del CIPI (Comitato Interministeriale per la Politica Industriale) in data 12 aprile 1990, nella quale fu approvato il contratto di programma predisposto dalla «Italgrani». La seconda consiste nell'essersi egli recato a Bruxelles per agevolare la definizione della procedura aperta dalla Commissione CEE, in relazione al predetto contratto di programma.

Per quanto concerne la prima attivazione, si rileva che - secondo quanto risulta dagli atti e dalla ricostruzione prospettata dal Tribunale dei Ministri - il contratto di programma fu sottoposto innanzi tutto al Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (MISM), il quale era l'organo deputato a valutare se il progetto aveva una validità ed efficacia tale da giustificare il finanziamento. Detto Ministero, in un primo tempo, ritenne il contratto carente dei requisiti richiesti; ed in un secondo momento, addivenuta l'«Italgrani» alla stesura di varie bozze successive, valutò infine positivamente la redazione finale e la trasmise al CIPI in data 6 aprile 1990.

Al CIPI, presieduto da Cirino Pomicino, fu sottoposto il progetto in data 12 aprile 1990, ed il CIPI verificò l'esistenza dei fondi di bilancio e la congruità del progetto rispetto allo strumento legale. In conseguenza, il 26 aprile, il MISM addivenne alla stipulazione del contratto con l'Ambrosio.

La relazione evidenzia nella sequenza delle date (6, 12 e 26 aprile 1990) una particolare e sospetta sollecitudine del ministro Cirino Pomicino, ma la circostanza non può certo, da sola, dare vita ad una responsabi-

lità penale, sia perchè la tempestività nel provvedere è pregio e non colpa, sia perchè la analoga sollecitudine dimostrata dal MISM non ha prodotto alcuna incriminazione.

Si può credere senza difficoltà che lo zelo sia stato dettato anche dall'amicizia verso l'Ambrosio, ma esso non ha certo procurato danno all'Amministrazione. E d'altra parte non emerge da alcun atto che il Cirino Pomicino abbia compiuto pressioni sul MISM o su altri, e ancor meno risulta che questa sua sollecitudine sia stata dettata dall'ottenimento di danaro o di altra utilità. Pertanto, in merito alla prima delle due condotte addebitate, occorre concludere che non si ravvisano elementi tali da concretare un'ipotesi di abuso.

Venendo alla seconda condotta, si rileva che l'intervento della CEE fu originato dalla doglianza formulata da soggetti controinteressati, i quali lamentarono che il finanziamento alla «Italgrani» era tale da alterare il gioco della concorrenza, e quindi dettero causa all'apertura di una procedura di inchiesta ai sensi dell'art. 93 numero 2, comma 1 del Trattato, accompagnata dall'ingiunzione della Commissione di sospendere gli aiuti alla società «Italgrani».

La questione, essendo di carattere generale, non poteva non coinvolgere il Governo in un rapporto dialettico con la CEE, poichè la Commissione Europea negava che fosse sufficiente il vaglio di adeguatezza formulato dagli organismi italiani in forza della legge n. 64 del 1986, ed il Governo invece sosteneva che le procedure previste da detta legge esaurissero i compiti dello Stato italiano.

In effetti, a prescindere dalla conclusione poi in concreto raggiunta, occorre ricordare che la legge 1 marzo 1986 n. 64, intitolata «Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno», enunciava una vasta serie di obiettivi, di norme di organizzazione e di agevolazioni, tutte intese a promuovere le iniziative industriali, la ricerca, l'innovazione ed i servizi in quell'area; che tale disciplina era stata notificata alla

Commissione sin dal 2 maggio 1986; che la Commissione aveva approvato, in data 2 marzo 1988, il regime generale di aiuti istituito a favore del Mezzogiorno, facendo tuttavia obbligo all'Italia di «rispettare le decisioni e i regolamenti comunitari in materia di coordinamento dei vari tipi di aiuto nei settori dell'industria, dell'agricoltura e della pesca». È quindi comprensibile che il Governo fosse preoccupato che un piano di rilevante dimensione divenisse soggetto ad una «limitazione di sovranità» da parte della CEE, ritenuta eventualmente eccessiva, o comunque espressa in termini tali da ridurre di molto le potenzialità della legge.

Non può, quindi, considerarsi anomalo che il ministro del bilancio e della programmazione economica si sia attivato in vari modi, e poi si sia recato di persona a Bruxelles per difendere le tesi del Governo italiano. Risulta infatti dalla sentenza emessa dalla Corte di Giustizia dell'Aja in data 22 marzo - 5 ottobre 1994 che «il 7 settembre 1990 le autorità italiane hanno notificato la decisione del CIPI che approvava il contratto di programma stipulato con la Italgrani», e che le stesse poi «hanno fornito informazioni aggiuntive su detti aiuti nel corso di una riunione tenutasi nel settembre 1990, e con lettere inviate durante il mese di ottobre dello stesso anno».

Dunque, non solo e non tanto il ministro si recò a Bruxelles per conferire con il commissario CEE Mac Sharry, quanto e più ancora l'intero Governo esplicò tutta una serie di atti e di chiarimenti per cercare di impedire l'interdetto della Commissione, con ciò svolgendo una innegabile funzione politica appartenente alle sue scelte discrezionali.

Inoltre, accanto a questa attività, per così dire, informale, volta a raggiungere una composizione della questione prima della sua traduzione in atti formali, resta il fatto determinante che la Commissione non tenne conto delle osservazioni della delegazione italiana ed intimò al Governo italiano la sospensione degli aiuti alla «Italgrani» in data

23 novembre 1990, ritenendo che «le informazioni fornite dalle autorità italiane non le consentissero di pronunciarsi sulla compatibilità degli aiuti per la produzione di iso-glucosio e degli aiuti per la formazione con la sua decisione di approvazione del regime generale» (punto 36 della sentenza citata); che la Repubblica italiana presentò ricorso alla Corte di Giustizia dell'Aja in data 31 gennaio 1991; e che la Corte accolse il ricorso, riconoscendo in ultima analisi la fondatezza delle tesi del Governo italiano.

Dunque il già ministro Cirino Pomicino non solo non compì attività illecita, ma si adoperò nelle sedi istituzionali competenti affinché venisse affermata una competenza ed una potestà dello Stato italiano, che di fatto vennero infine riconosciute. Che poi egli abbia fatto ciò essendo amico dell'Ambrosio - come pone in evidenza la relazione del Tribunale dei ministri - è un dato innegabile ma ininfluenza, una volta che si constata che l'obiettivo perseguito è corretto dal punto di vista pubblico, così come accade ogni qual volta dal corretto esercizio di una potestà discrezionale discenda anche, come effetto secondario, un vantaggio per taluno.

Nè può essere accordato rilievo alla circostanza, sottolineata dalla relazione, che l'Ambrosio cercò di allontanare dalla scena il titolare dell'impresa concorrente, che aveva sollecitato il controllo da parte della Commissione CEE, offrendogli una notevole somma di danaro. Questa è senza dubbio una condotta scorretta dell'Ambrosio, ma non può riverberarsi sul Cirino Pomicino, mancando ogni elemento atto a dimostrare che egli ne fosse in qualche modo partecipe.

* * *

Si tratta ora di verificare se le considerazioni sin qui svolte autorizzano a fare applicazione del disposto dell'art. 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Questa Giunta (ed il Senato in conseguenza) ha già più volte enunciato il principio che ove dagli atti trasmessi appaia la possibile incolpevolezza dell'imputato, per la sua estraneità ai fatti contestati o per al-

tre cause di non punibilità, la Camera di appartenenza non ha il potere di rilevarlo, essendo questo tipo di declaratoria affidato all'autorità giudiziaria e ad essa sola.

Alla Giunta, ed alla Camera, compete unicamente - come recita il ricordato art. 9 - il dichiarare che «l'inquisito ha agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo». Ciò significa che la Giunta (e la Camera di appartenenza) devono limitarsi ad enunciare un giudizio in forma ipotetica nella parte fattuale, e di contenuto politico nella parte valutativa, traducibile in una formula del genere «se l'inquisito avesse commesso ciò che gli viene attribuito, la condotta sarebbe esente da responsabilità per essere stata tenuta nel perseguimento di una delle due finalità ora riportate».

L'art. 9, in altri termini, configura una esimente di natura particolare, che ha molti punti di contatto con quella prevista dall'art. 51 del codice penale, ma che da questa si differenzia per l'inclusione di una «discrezionalità politica», diversa dall'«esercizio di un diritto» o dall'«adempimento di un dovere»: di modo che il suo riconoscimento è affidato appunto alla Camera politica, e la sua sussistenza deve essere affermata quando, e solamente quando, ha i connotati descritti dall'art. 9.

Nel caso di specie il giudizio ipotetico sul fatto è reso agevole dal non esservi alcuna contestazione sugli accaduti della vicenda. Il giudizio «politico» sulle finalità, a sua volta, può essere espresso in termini positivi, atteso che tutti gli interventi compiuti dal già ministro Cirino Pomicino vennero ritenuti corretti e giustificati da altri organismi: il contratto di programma fu alla fine riconosciuto conforme a legge dal MISM e dalla Commissione europea (16 agosto 1991), e la tesi giuridica opposta alla

detta Commissione ebbe alla fine l'avallo della Corte di Giustizia.

Le scelte del Cirino Pomicino furono dunque conformi all'interesse pubblico, e non possono essere inquinate, a livello penale, dal fatto che a beneficiarne fu un amico del ministro.

L'autorizzazione a procedere deve quindi essere negata.

* * *

Ai sensi dell'art. 4 comma 2 della legge 5 giugno 1989 n. 219, la Giunta deve altresì stabilire se il diniego di autorizzazione a procedere si estenda al coimputato Ambrosio (essendo già stato pronunciato provvedimento di archiviazione nei confronti degli altri indagati).

Questa valutazione deve essere compiuta avendo quale riferimento «i presupposti di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1»: vale a dire considerando se la condotta del coimputato «laico» presenti profili di illiceità penale autonomi e specifici, ovvero se anch'essa ricada nella speciale esimente che è stata ravvisata per il ministro.

Poichè il giudizio sul ministro Cirino Pomicino è stato fondato sull'intrinseca liceità «politica» delle scelte compiute, e poichè l'Ambrosio non risulta autore di condotte ulteriori e diverse, al di fuori di quella di essere il beneficiario del finanziamento reputato lecito, la conclusione assunta a proposito del primo può legittimamente estendersi al secondo.

* * *

Per queste considerazioni la Giunta propone di negare l'autorizzazione a procedere nei confronti del dottor Paolo Cirino Pomicino e del signor Francesco Vittorio Ambrosio, in ordine ai reati di cui alla richiesta del Tribunale dei Ministri in data 7 aprile 1997.

FASSONE, *relatore*

