

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

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

## 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 DEI  
TRASPORTI E 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**

---

*Al Presidente del Senato della Repubblica*

R O M A

Roma, 15 novembre 1996

Ai sensi dell'articolo 8, commi 1° e 4°, legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, rimetto gli atti del procedimento penale n. 12/93 collegio (n. 3088/93R P.M.), unitamente all'atto contenente, in unico contesto, l'archiviazione del procedimento nei confronti di Formica Salvatore e la relazione motivata con la quale il Collegio per i reati ministeriali chiede l'autorizzazione a procedere a carico di Prandini Giovanni e Putignano Nicola.

Prego considerare la presente, dunque, anche quale comunicazione dell'archiviazione medesima.

*Il Procuratore Aggiunto*  
(Giuseppe VOLPARI)

**Relazione del Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'articolo 96 della Costituzione (ex articolo 7 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1)**

Roma, 12 novembre 1996

Il Collegio così composto:

PRESIDENTE: dott. Ivo Greco

GIUDICE: dott. Maria Rosaria Euforbio

GIUDICE: dott. Stefano Meschini

ha emesso la seguente

RELAZIONE E DECRETO

nel procedimento penale a carico di Formica Salvatore, Putignano Nicola e Prandini Giovanni.

In data 26 febbraio 1993 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma trasmetteva a questo collegio, ai sensi dell'articolo 6 legge costituzionale n. 1/89, gli atti relativi al procedimento penale promosso nei confronti di Formica Salvatore, nella qualità di Ministro delle finanze, e del senatore Putignano Nicola per il reato di cui all'articolo 323 codice penale «in relazione all'affidamento da parte del Ministro della marina mercantile - in coordinamento con il Ministero delle finanze - dei lavori di realizzazione del programma straordinario per l'aggiornamento del catasto demaniale».

Il procedimento traeva origine da una missiva datata 18 settembre 1992, stilata su carta intestata ANIAF - Associazione nazionale imprese aerofotogrammatiche - ma non firmata, e fatta pervenire da un non meglio identificato Roselli Gianluigi alla Procura della Repubblica di Bari e da questa trasmessa per competenza alla Procura di Roma.

Con tale missiva, indirizzata tra gli altri al Ministro dei trasporti e della marina mercantile, l'ANIAF, sollecitata da alcune imprese associate, chiedeva di conoscere, da fonte ufficiale, i criteri e le procedure che il Ministero intendeva seguire per l'affidamento dell'incarico relativo alla realizzazione del programma di rilievo cartografico catastale dei beni del Demanio marittimo. La richiesta veniva giustificata dal fatto che, secondo alcune informazioni, la realizzazione del programma era stata già affidata in violazione della legge ad un gruppo non qualificato di imprese.

Investito della *notitia criminis*, questo ufficio provvedeva a compiere indagini preliminari, consistite anche nell'acquisizione della documentazione relativa; dopo di che, essendo emersi elementi di responsabilità anche a carico di Prandini Giovanni, quale Ministro della marina mercantile dell'epoca, trasmetteva gli atti al pubblico ministero per le sue valutazioni. La Procura chiedeva procedersi a carico dello stesso per il reato di abuso d'ufficio, in concorso con il Formica ed il Putignano.

Questo collegio procedeva all'audizione delle persone informate dei fatti e all'interrogatorio degli indagati.

Il Formica ed il Putignano facevano pervenire memorie difensive.

Successivamente, in data 6 febbraio 1995, il pubblico ministero trasmetteva a questo ufficio, per l'unione al presente procedimento, gli atti relativi all'esposto presentato dal presidente dell'ANIAF, dottor Paolo Emilio Nistri, concernente gli stessi fatti.

All'esito delle indagini preliminari, gli atti venivano nuovamente rimessi al pubblico ministero, il quale, con nota dell'11 marzo 1996, concludeva chiedendo l'archiviazione del procedimento.

\* \* \*

Tanto premesso, il collegio osserva quanto segue.

La vicenda scaturisce da una lettera datata 13 luglio 1988, su carta intestata CO.GI. Consorzio generale per l'informatica, sottoscritta dal presidente Pietro Liuzzi e indirizzata all'allora Ministro della marina mercantile Giovanni Prandini.

Con tale lettera il CO.GI. (non ancora costituito), con riferimento alla legge 169/88 (norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro), manifestava la sua intenzione di voler predisporre un progetto «per la verifica dello stato di fatto e di diritto dei beni demaniali con la successiva creazione di una banca dati su supporto magnetico e di un sistema informativo per la gestione di tali beni di competenza del Ministero della marina mercantile». Nel contempo il CO.GI. si proponeva come realizzatore del suo progetto, che il Ministero avrebbe dovuto «far proprio» (v. all. 1 in C.T.U.).

A seguito di tale proposta, il Prandini comunicava in data 17 settembre 1988 al Ministero del lavoro l'intendimento di presentare, in forza della citata legge, un progetto d'investimento stimato in 50/70 miliardi; successivamente in data 23 dicembre 1988 inviava allo stesso Ministero un «progetto» nel frattempo elaborato dal CO.GI. ma che continuava ad essere presentato dal Ministero della marina mercantile come progetto proprio.

Questo era costituito infatti da due volumi, i cui frontespizi recavano l'intestazione del Ministero della marina mercantile - direzione generale, frontespizi che, come rilevato nella CTU, non erano stati stampati dal Ministero, bensì dallo stesso CO.GI. Il progetto prevedeva per la sua attuazione un maggiore impegno finanziario di 89 miliardi e 380 milioni ed indicava, quale soggetto realizzatore, il CO.GI..

In relazione al progetto di cui sopra il Prandini, con successiva nota del 7 marzo 1989, ne trasmetteva al Ministero del lavoro la documentazione integrativa, in aderenza alle disposizioni impartite con decreto del 31 gennaio 1989 dal capo di tale ultimo dicastero, Rino Formica, confermava la «validità dell'iniziativa, in quanto rispondente alla reale esigenza di porre l'amministrazione della marina mercantile in condizione di svolgere una più efficace azione per la tutela e la gestione del demanio marittimo». Nel contempo egli «si riservava di concordare con il soggetto attuatore ogni idonea forma di collaborazione anche per garantire la riservatezza delle informazioni» (v. all. 10 in CTU).

Con lettera del 27 giugno 1989 il Formica comunicava al Ministro della marina mercantile che il progetto era stato favorevolmente valutato ai fini della ricaduta occupazionale e chiedeva che venisse espresso – entro 20 giorni – giudizio di fattibilità ed eseguibilità del progetto stesso, giudizio che veniva espresso dal Prandini, il quale peraltro prospettava un ulteriore aumento della originaria previsione di spesa, calcolandola complessivamente in oltre lire 106 miliardi.

Successivamente, poichè nel corso degli incontri interministeriali era stato previsto che sul fondo *ex* articolo 6 della legge n. 160/88 dovesse gravare solo la parte «lavoristica» del progetto, mentre la parte «non lavoristica» sarebbe rimasta a carico delle disponibilità finanziarie dell'amministrazione proponente, veniva predisposto uno 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, dopo un primo parere negativo espresso dal direttore generale del demanio, Del Gizzo, (v. all. 22 in CTU) e la successiva riformulazione del testo, riceveva l'adesione del Ministro delle finanze, Formica, nonchè dei Ministri del tesoro e del lavoro.

Il disegno di legge veniva, poi, presentato al Parlamento, divenendo legge n. 44 dell'11 febbraio 1991, legge che autorizzava la spesa di lire 20 miliardi per ciascuno degli anni 1991, 1992, 1993 (60 miliardi in totale).

Nel frattempo il CIPE, con delibera del 29 dicembre 1990, aveva approvato l'ammissione al finanziamento del progetto, determinando il contributo da parte del Fondo in lire 66.362.000.000.

In data 11 dicembre 1991 veniva stipulata tra il Ministero della marina mercantile, il Ministero del lavoro ed il CO.GI. una prima convenzione che prevedeva per la realizzazione del progetto un finanziamento di complessive lire 126.362.000.000 (60 miliardi a carico della n. 44/91 e lire 66.362.000.000 e carico del Fondo). Seguiva una convenzione suppletiva poi approvata con decreto ministeriale 28 aprile 1992 che riduceva la spesa a lire 123.794.964.580.

\* \* \*

Passando all'analisi dei fatti, occorre distinguere nella vicenda due fasi.

Osserva in proposito il pubblico ministero che la prima fase, ricompresa nel periodo in cui Ministro della marina mercantile era Prandini, è caratterizzata dall'accettazione sia del progetto sia del CO.GI. quale soggetto realizzatore nonchè dalla presentazione di tale progetto al Ministero del lavoro e dalla valutazione favorevole espressa da quest'ultimo (allegato 13 alla consulenza): accettazione e presentazione che si verificano prima ancora che il CO.GI. risulti costituito; accettazione, presentazione e valutazione favorevole, che prescindono da ogni benchè minimo accertamento da parte del Ministero della marina mercantile (a quanto è dato rilevare dalla documentazione acquisita e dalle informazioni raccolte) sulla serietà, professionalità, capacità tecnica, idoneità a garantire la tutela delle esigenze di sicurezza, del privato proponente.

«Tale condotta della pubblica amministrazione – prosegue il pubblico ministero – appare irragionevole e ingiustificata e dà spessore probatorio all'ipotesi d'accusa secondo cui Prandini (è sua l'iniziativa, come si desume dagli allegati 1-2 e 3 alla consulenza e dalle informazioni rese da Ciliberti Gaspare) e Formica (legato a Putignano da legami di partito e di «pugliesità», secondo l'espressione usata dal teste Marzano) abbiano abusato del loro ufficio per favorire Putignano (fortemente interessato al progetto: il CO.GI., prima di essere costituito, risulta avere l'asserita sede sociale nella sua abitazione; una delle società del consorzio è la Edil Putignano s.r.l.)».

Sulla base di tali osservazioni il pubblico ministero conclude circa l'inquadrabilità dei comportamenti in esame nella figura criminosa di cui all'articolo 323 codice penale nel testo anteriore alla riforma introdotta con la legge n. 86 del 1990, con conseguente applicabilità dell'amnistia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1990 n. 75. Ciò in quanto, a parere dell'inquirente, non emergerebbero risvolti di utilità personale per i pubblici ufficiali, tali da far ravvisare nel caso di specie il reato di cui all'abrogato articolo 324 del codice penale (non amnistiabile).

Questo collegio non ritiene di poter condividere le conclusioni susposte sotto un duplice profilo, e cioè sia in ordine alla responsabilità del Formica che in ordine alla qualificazione giuridica del fatto. Quanto al primo rilievo, va osservato come ben diverso sia il peso da attribuire alla valutazione favorevole del progetto espressa dal Ministro del lavoro rispetto a tutti gli atti in proposito intercorsi presso il Ministero della marina mercantile, diretti a favorire in ogni modo la presentazione del progetto da parte del Ministro che lo aveva fatto proprio, su espressa richiesta del CO.GI. (All. 1 e 4 alla CTU), e a far accettare il CO.GI. anche come soggetto esecutore. Infatti la valutazione favorevole del Ministro del lavoro fu successiva all'attività svoltasi presso il Ministero della marina mercantile e si esplicò a proposito di un progetto in qualche modo definito rispetto invece all'assoluta carenza di qualsiasi aggancio reale della fase precedente.

In altre parole appare evidente come, una volta che il progetto CO.GI. fosse stato fatto proprio dal Ministro della marina mercantile e quest'ultimo l'avesse proposto alla valutazione del Ministro del lavoro come unico progetto in materia, il Ministro Formica (e con lui gli organi suoi collaboratori) non potesse che esprimersi favorevolmente, dovendo valutare soltanto l'aspetto della ricaduta occupazionale che il progetto assicurava.

Le considerazioni che precedono consentono di superare gli elementi di collegamento esistenti tra il Formica ed il Putignano già evidenziati dal pubblico ministero e di ritenere l'estraneità (e quindi archiviare la posizione) del primo in ordine ai fatti di cui è causa.

Quanto alla definizione giuridica, questo collegio non può non sottolineare come le gravi irregolarità che hanno contraddistinto la procedura amministrativa posta in essere presso il Ministero della marina mercantile abbiano indubbi riflessi in ordine alla configurabilità del reato di interesse privato in atti d'ufficio.

Oltre a quanto fatto rilevare dal pubblico ministero (v. sopra), va qui osservato che l'iniziativa di presentare il progetto CO.GI., non anco-

ra esistente (sia il progetto che il CO.GI.) al Ministero del lavoro è interamente del Ministro Prandini (v. lettera 17 settembre 1988); che dello stesso Ministro è la determinazione iniziale del costo dell'investimento in circa 50-70 miliardi, non preceduta da alcuna indagine disposta dal Ministero e neppure da un'indicazione o richiesta specifica del consorzio: che all'individuazione del CO.GI. come soggetto autore ed esecutore del progetto si giunse non sulla base di 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; che sempre del Ministro sono il sollecito del 26 settembre 1988 al proprio Direttore Generale Ciliberti affinché si pervenisse in tempi brevi alla stesura del progetto nonché la raccomandazione al Servizio Direzione Generale Demanio Marittimo e porti di «seguire la questione per il raggiungimento dello scopo».

Non si comprende, infine, in base a quali fattori il costo del progetto, una volta avvenuta la redazione di quest'ultimo, sia lievitato, secondo quanto asserito dal CO.GI. nella lettera 9 dicembre 1988, a lire 89.380.000.000 più iva e perchè tale costo sia stato fatto supinamente proprio dal Ministro Prandini in data 23 dicembre 1988 (vedi lettera di trasmissione del progetto, per l'approvazione, al Ministro del lavoro).

D'altro canto 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) legge n. 113/81: a prescindere dal fatto che tale ultima norma fa riferimento a «misure speciali di sicurezza e segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti (disposizioni all'epoca totalmente inesistenti) o quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato» (che nella fattispecie non ricorreva assolutamente), va osservato che solo con la successiva legge 11 febbraio 1991 n. 44 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.

Tali numerose anomalie lasciano trasparire l'interesse del Prandini nella procedura di approvazione del progetto e di affidamento della fase esecutiva al CO.GI. e, per esso, al senatore Putignano. In tale senso sono del resto le dichiarazioni del teste Ciliberti («...Fu personalmente il Ministro ad invitarmi ad inserire, nella lettera inviata al Ministero del lavoro (...) l'importo di 60-70 miliardi come costo dell'investimento. Mi disse testualmente «metta così, poi si vedrà ...»); del teste Dominici, che, dopo le iniziali reticenze, ha finito per ammettere la frequentazione al Ministero della Marina mercantile ad opera del Putignano anche in compagnia dei tecnici CO.GI. per definire il progetto in esame; del teste Napolitano, che ha confermato la presenza ripetuta presso la Direzione Generale in questione del Putignano, che veniva ad informarsi sullo stato della pratica. Ed anche a voler ritenere (ma tutti i predetti elementi vanno nella direzione opposta) che il Prandini non abbia mai inteso interporre il proprio interesse nella vicenda, il suo comportamento costituisce comunque violazione della norma di cui all'articolo 324 del codice penale: questo sancisce infatti un principio fondamentale del diritto pubblico italiano, il principio, cioè, della illegittimità di agire in modo che l'atto d'ufficio sia compiuto anche nell'interesse privato, onde non è

necessaria l'interessenza personale del pubblico ufficiale. Non vi è coincidenza tra il concetto d'interesse privato di cui parla la formula dell'articolo 324 e quello di un interesse personale, e ciò perchè l'interesse privato può essere costituito anche dal fine di arrecare, attraverso l'atto dell'ufficio, vantaggio ad un terzo, a chi cioè non sia interposta persona del pubblico ufficiale che agisce (v. Cassazione sezione III, 9 luglio 1965, Corbo e altro, Giust. Pen. 1966, II, 217, m. 163; Sez. VI, 17 dicembre 1966, Franzi, Riv. pen. 1967, II, 543; Sez. VI, 17 gennaio 1972, Sorgente, Cass. pen. Mass. ann. 1973; 514, m.625; Sez. VI, 24 maggio 1977, Coluccia, ivi 1978, 1002, M. 969).

Si vede infine, per l'applicabilità della figura criminosa di cui all'articolo 323 comma 2 del codice penale, nel nuovo testo, anche ai comportamenti precedenti l'entrata in vigore della legge n. 86 del 1990 (salva l'applicabilità del trattamento più favorevole ai sensi dell'articolo 2 comma 3 codice penale), la sentenza della Cassazione, Sez. Un. Pen., 20 giugno 1990, Monaco e altro, Foro It., 1990, II, 637.

Quanto alla seconda fase, «essa appare caratterizzata come osservato dal pubblico ministero, dal procedere dell'*iter* amministrativo, dall'approvazione della legge n. 44 del 1991, dal sommarsi del finanziamento da questa previsto a quello originariamente concesso sulla base della legge n. 160 del 1988, dal progressivo adeguamento della struttura del consorzio alle esigenze ed ai rilievi evidenziati dagli organi di controllo (consulenza, pag. 68)».

Anche in tale fase, le ragioni di sospetto permangono: si confeziona – come rileva il pubblico ministero – una legge *ad hoc*; si risolvono solo a posteriori, mediante incontri ed accordi, i problemi connessi con il rischio di parziale sovrapposizione con l'attività svolta dalla SOGEI; il consorzio adegua progressivamente la sua struttura. Tuttavia i sospetti non acquistano, per i vertici dei dicasteri, lo spessore di indizi individualizzati e non consentirebbero di sostenere nei loro confronti l'accusa in un'eventuale fase di giudizio (articolo 125 disp. attuaz.). E ciò, oltre che per l'avvicinarsi, nelle cariche chiave, di più ministri, anche per il superamento, con esito positivo, di numerosi vagli (parere favorevole del nucleo di valutazione; approvazione da parte del CIPE: parere di sostanziale congruità della spesa da parte dell'Ispettorato tecnico del Ministero della Marina Mercantile; parere favorevole del Consiglio di Stato; registrazione, da parte della Corte dei conti – sia pure dopo vari rilievi, – dei decreti di approvazione delle convenzioni).

Tali considerazioni se consentono al collegio di procedere all'archiviazione per quanto attiene la posizione del Formica, non valgono a sottrarre il Putignano dalla sue responsabilità.

La sua condotta, durante quella che è stata indicata come seconda fase, non può che configurarsi come una logica, naturale prosecuzione di quella antecedente, condotta tutta protesa al perseguimento di un cospicuo interesse economico che, dietro lo schermo – in un primo tempo addirittura fittizio – del CO.GI. celava interessi diretti e personali. Tali interessi appaiono di tutta evidenza sol che si consideri che al consorzio partecipava la società «Edil Putignano s.r.l.» e che il CO.GI. aveva sede – come già rilevato – presso l'abitazione del Senatore.

È dunque configurabile un unico reato di abuso d'ufficio nel quale la condotta fu inizialmente posta in essere dal Prandini in concorso col



Putignano e che proseguì, poi, ad opera del solo Putignano dopo il mutamento dei vertici al Ministero della Marina Mercantile (luglio 1989) fino al conseguimento del definitivo profitto, esplicandosi anche attraverso contatti con gli uffici del Ministero per la redazione della convenzione con il CO.GI. unitamente agli esperti di quest'ultimo (teste Dominici Vol. I pag. 54) nonchè nella partecipazione ad alcune delle sedute della VIII Commissione permanente del Senato, designata per la approvazione della legge n. 44/91 (dichiarazione Putignano pag. 113 e segg. Vol. II).

In conclusione il collegio, mentre ritiene di dover pronunciare, come già detto, provvedimento di archiviazione nei confronti del Formica nella duplice veste di Ministro del lavoro, prima, e di Ministro delle finanze, dopo, reputa di dover richiedere al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere a carico del Prandini e del Putignano per il seguente reato:

reato p. e p. dagli articoli 110, 323 comma 2, 324 codice penale per avere il Prandini in qualità di Ministro della marina mercantile abusato del proprio ufficio in concorso col Putignano in relazione al finanziamento per lire 123 miliardi ed oltre (sulle disponibilità del fondo per il rientro della disoccupazione - decreto-legge 21 marzo 1988 n. 86, convertito nella legge 20 maggio 1988 n. 160 - nonchè della successiva legge 11 febbraio 1991 n. 44) di un progetto per la verifica dello stato di fatto e di diritto dei beni del demanio marittimo, con successiva creazione di una banca dati su supporto magnetico e di un sistema informativo per la gestione di tali beni, progetto fatto proprio dal Ministro della marina mercantile ed avente, come soggetto attuatore e realizzatore, il consorzio CO.GI., di cui faceva parte una società di pertinenza della famiglia del senatore Putigliano Nicola, con ingiusto vantaggio patrimoniale per quest'ultimo. In Roma, dal luglio 1988 al luglio del 1992.

P. Q. M.

in parziale difformità dalle richieste del pubblico ministero;  
visto l'articolo 8 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1.

DISPONE

L'archiviazione del procedimento nei confronti di Formica Salvatore.

Manda alla Cancelleria per la trasmissione di copia del presente provvedimento al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma perchè ne dia comunicazione al Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 8, comma 4, della richiamata legge costituzionale.

Dispone, altresì, che copia del relativo provvedimento venga notificata al Formica.

## DISPONE

richiedersi al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere a carico di Prandini Giovanni e Putignano Nicola per il reato di cui sopra.

A tal fine ordina rimettersi la presente relazione e gli atti relativi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma per la loro immediata trasmissione al Presidente del Senato della Repubblica ai sensi dell'articolo 8 comma 1° legge costituzionale n. 1/89.

*Il Funzionario dirigente*

(F.to Livia SALMERI)

Il Presidente

(F.to Ivo GRECO)

*I Giudici*

(F.to Maria Rosaria EUFORBIO

F.to Stefano MESCHINI)



