

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Doc. IV-bis  
n. 14-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CALLEGARO)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DEL DOTTOR **GIANCARLO TESINI**, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE *PRO TEMPORE*, NONCHÈ DEL PROFESSOR **PAOLO FUSAROLI**

ciascuno *in parte qua* indagato per i reati di cui agli articoli: 1) 81, 323, capoverso, e 110 del codice penale (abuso d'ufficio); 2) 110 e 650 del codice penale (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità), e precisamente: entrambi gli indagati per il primo capo di imputazione ed il dottor Giancarlo Tesini per il secondo capo di imputazione

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

**il 14 febbraio 1997**

**e pervenuta alla Presidenza del Senato il 25 febbraio 1997**

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

ONOREVOLI SENATORI. - Il 20 gennaio 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 Giancarlo Tesini nella sua qualità di Ministro della marina mercantile *pro tempore*, nonché del professor Paolo Fusaroli, ciascuno *in parte qua* indagato per i reati di cui agli articoli: 1) 81, 323, capoverso, e 110 del codice penale (abuso d'ufficio); 2) 110 e 650 del codice penale (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità), e precisamente: entrambi gli indagati per il primo capo di imputazione ed il dottor Giancarlo Tesini per il secondo capo di imputazione.

Il 14 febbraio 1997 il Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato che l'ha deferita alla Giunta il 25 febbraio 1997 ed annunciata in Aula in pari data. Il dottor Tesini ha depositato una memoria il 13 marzo 1997 ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato. Il 16 e il 17 aprile 1997 il professor Fusaroli ha trasmesso alla Giunta documentazione scritta ai sensi del citato articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 17 aprile e del 6 maggio 1997. Nella seduta del 17 aprile sono stati ascoltati, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato, sia il dottor Tesini che il professor Fusaroli.

La relazione del Collegio per i reati ministeriali illustra quanto segue.

Il procedimento trae origine da alcune indagini disposte dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma in relazione alla nomina, con decreto ministeriale

dell'ex Ministro della marina mercantile Giancarlo Tesini, in data 24 settembre 1992, del professor Paolo Fusaroli a Commissario straordinario dell'Ente Porto di Trieste per il periodo di sei mesi. Quest'ultimo infatti aveva ricoperto sino a quel momento la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione di tale Ente e, non essendo stato possibile provvedere alla copertura di un disavanzo pari a lire 27.648 milioni, era stato dichiarato decaduto insieme agli altri componenti del Consiglio di amministrazione con il medesimo decreto ministeriale citato. Ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 17 dicembre 1986, n. 873 convertito nella legge 15 febbraio 1987, n. 26, i componenti degli organi amministrativi degli enti in disavanzo dichiarati decaduti non possono ricoprire cariche presso i medesimi enti portuali per il quinquennio successivo alla dichiarazione di decadenza. Il decreto ministeriale del 24 settembre 1992 è stato impugnato dinanzi al TAR della regione Friuli-Venezia Giulia dalla CGIL e da due componenti del Consiglio di Amministrazione. Con ordinanza del 18 dicembre 1992, n. 432, il TAR sospendeva l'efficacia del suddetto decreto ministeriale non ritenendo che il divieto posto dalla legge 13 febbraio 1987 n. 1 potesse essere aggirato con l'espedito della presentazione delle dimissioni dalla carica di Presidente dell'Ente Porto di Trieste, dimissioni presentate dal professor Fusaroli due giorni prima la dichiarazione di decadenza del Consiglio di Amministrazione. Il 22 settembre 1992 infatti quest'ultimo, a causa «della gravità della situazione», aveva presentato le sue dimissioni all'ex Ministro Tesini il quale, il 23 settembre 1992, le aveva accolte.

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

In seguito all'ordinanza del TAR del 18 dicembre 1992, n. 432 già citata, il dottor Tesini emanava, nello stesso giorno, un decreto con il quale dava atto delle dimissioni presentate dal professor Fusaroli e confermava il suddetto nell'incarico di Commissario straordinario dell'Ente Porto di Trieste.

Questo secondo decreto ministeriale ha spinto poi la CGIL ed i componenti del Consiglio di Amministrazione, che precedentemente avevano presentato ricorso, ad adire nuovamente il TAR della regione Friuli-Venezia Giulia, che rilevava come le dimissioni presentate dal professor Fusaroli non rappresentassero un elemento nuovo rispetto al precedente decreto ministeriale del 24 settembre 1992 e confermava la non conformità alla legge della nomina dello stesso Fusaroli a Commissario straordinario dell'Ente Porto di Trieste. Accolta la domanda incidentale di sospensione, il TAR provvedeva a trasmettere gli atti al Pubblico Ministero presso il Tribunale di Roma ai sensi dell'articolo 331, comma 4, del codice di procedura penale, potendosi ravvisare nei fatti reati perseguibili d'ufficio. A carico dell'ex Ministro Tesini e del professor Fusaroli vennero ipotizzati i reati di abuso d'ufficio ed inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità.

Il Collegio per i reati ministeriali si è soffermato sull'assenza della competenza specifica in materia di economia e di trasporti del professor Fusaroli, nominato nonostante il parere contrario della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, che aveva chiesto l'affidamento dell'incarico al professor Borruso, preside della facoltà di economia e commercio dell'Università di Trieste. Il professor Fusaroli era infatti docente di anatomia patologica ed aveva ricoperto la carica di Rettore dell'Università di Trieste.

È stata inoltre contestata anche la nomina dello stesso professor Fusaroli a Commissario straordinario. Quest'ultimo infatti, dimettendosi dalla carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione due giorni

prima della declaratoria di decadenza degli organi amministrativi dell'Ente, ha, a parere del Collegio, tentato di aggirare la norma in base alla quale «il Presidente ed i componenti non di diritto degli organi di amministrazione decaduti non possono ricoprire cariche in seno agli organi portuali per il quinquennio successivo» (legge n. 26 del 1987). Secondo il Collegio l'accertamento del disavanzo dell'ente Porto pari ad oltre 27 miliardi di lire avrebbe dovuto impedire al Ministro Tesini di nominare il professor Fusaroli Commissario straordinario; tale circostanza, invece, si verificò in quanto, a giudizio del magistrato procedente, il professor Fusaroli «non si rassegnava a perdere i ricchi compensi che gli erano caduti dal cielo con l'incarico», pari a circa 180 milioni di lire annui.

In ordine alla posizione dell'ex Ministro Tesini il Collegio per i reati ministeriali ha osservato come egli avrebbe perseguito non già l'interesse pubblico bensì quello personale del professor Fusaroli, emanando ben due decreti ministeriali con i quali aveva nominato e confermato nella nomina a Commissario straordinario dell'Ente Porto di Trieste il professor Fusaroli, le cui dimissioni egli aveva accettato solo due giorni prima del decreto che aveva dichiarato la decadenza del Consiglio di Amministrazione dell'Ente.

Il dottor Tesini ha depositato una memoria difensiva con la quale ha fatto presente che i fatti per i quali viene ipotizzato a suo carico il reato di abuso d'ufficio si svolsero in un momento di straordinaria difficoltà, determinata dalla riforma del sistema portuale italiano, sistema che aveva visto l'accumularsi di enormi disavanzi derivanti dal permanere di situazioni di privilegio a favore di alcune categorie di lavoratori portuali. La situazione del Porto di Trieste era inoltre sfavorita dal conflitto nella ex Jugoslavia che si rifletteva negativamente sui traffici del porto. A causa di tale situazione egli era costretto in termini strettissimi ad assumere decisioni che tenessero conto del ri-

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

spetto della legge e della linea di Governo e, per tutte le decisioni, si avvalese sempre in via primaria della collaborazione del sottosegretario alla marina mercantile senatore Giulio Camber. In ordine al merito della vicenda ha osservato che il professor Fusaroli era stato chiamato a ricoprire l'incarico di Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'Ente Porto di Trieste dal Ministro della marina mercantile dell'epoca, onorevole Vizzini. Il giorno successivo alla comunicazione del Ministero del Tesoro relativa al commissariamento dell'Ente Porto, il professor Fusaroli gli aveva confermato che da parte sua e degli organi dell'Ente ogni sforzo era stato profuso per ristabilire l'equilibrio nei conti del Porto di Trieste e che il debito accumulatosi negli anni non era riconducibile alle sue personali responsabilità di amministratore. Nel tentativo di sottrarsi ad una ricaduta negativa di immagine nella città in cui era stato Rettore universitario, il professor Fusaroli presentò le sue dimissioni dall'incarico di Presidente del Consiglio di Amministrazione. Dati i tempi strettissimi egli non potè svolgere delle consultazioni con i responsabili istituzionali, politici e sindacali; la decisione di nominare il professor Fusaroli Commissario straordinario fu determinata quindi dal consenso che lo stesso riscuoteva presso le forze locali. L'incarico aveva poi carattere temporaneo dovendo egli restare in carica per soli sei mesi. La soluzione di nominare il professor Fusaroli gli fu prospettata dagli uffici giuridici del Ministero, i quali lo confortarono che, avendo il professor Fusaroli presentato le proprie dimissioni antecedentemente al decreto di scioglimento degli organi ordinari, lo stesso non poteva riguardarlo essendo egli ormai fuori dall'organigramma dell'ente. Trattandosi poi di un organo straordinario l'ipotesi di innominabilità non poteva in alcun modo trovar luogo. Al professor Fusaroli fu affiancato un commissario aggiunto con competenze tecniche. La contestazione di tali nomine, grazie alle quali invece si conseguirono ottimi risultati sul piano del risanamento economico, furo-

no determinate da motivazioni essenzialmente politiche. Alcuni rappresentanti locali infatti si opponevano alla riforma portuale presentata dal Governo ed impostata sulla cancellazione delle situazioni di monopolio nel lavoro portuale. A tale scopo furono quindi promosse le azioni amministrative presso il TAR Friuli-Venezia Giulia ed egli decise, forte della convinzione della legittimità delle nomine deliberate, di costituirsi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura dello Stato. Con un secondo decreto egli confermò la nomina del professor Fusaroli a Commissario straordinario dell'Ente Porto di Trieste inserendo le motivazioni giuridiche della nomina. Su tale questione si è poi pronunciata, in appello, la quarta sezione del Consiglio di Stato che ha accolto il ricorso dell'Ente portuale di Trieste con l'ordinanza n. 51 del 26 gennaio 1993. L'ex Ministro Tesini ha poi precisato che successivamente allo spirare del termine di sei mesi, egli provvide alla nomina di un nuovo Commissario nella persona del dottor Achille Vinci Giacchi. Per i motivi esposti l'ex Ministro Tesini ha quindi chiesto il diniego dell'autorizzazione a procedere.

Il professor Paolo Fusaroli, in una memoria depositata presso gli uffici della Giunta, ha ricordato di aver svolto la sua funzione di Presidente dell'Ente Porto di Trieste con i Ministri Vizzini, Facchiano e Tesini e di aver assunto tale incarico quando l'Ente si trovava in una situazione di pieno dissesto finanziario. Constatata la impossibilità di accedere a finanziamenti regionali ed a rinnovare mutui bancari, egli decise di presentare le proprie dimissioni e si oppose inizialmente alla proposta di sua nomina a Commissario straordinario dell'Ente. La decisione di intervenire in giudizio successivamente alla denuncia presentata dai rappresentanti sindacali della CGIL era stata da lui assunta a tutela della continuità di positivi interventi che avevano contribuito a ristabilire l'equilibrio nei conti dell'Ente. Egli ha sottolineato che non risultano indizi di quel legame *extra* istitu-

zionale che avrebbe dovuto unirlo all'*ex* Ministro Tesini nel perseguire interessi esclusivamente personali. A testimonianza del suo buono operato, ha infine ricordato che al termine della fase di commissariamento straordinario, da lui gestita, il passivo nel bilancio dell'Ente Porto era stato ridotto in maniera consistente e che la propria condotta e quella dell'*ex* Ministro Tesini è stata sempre improntata alla tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante.

Il professor Fusaroli ha depositato presso gli uffici della Giunta copiosa documentazione ed in particolare l'ordinanza del 26 gennaio 1993 con la quale la quarta sezione del Consiglio di Stato ha accolto l'appello proposto dall'Ente autonomo del Porto di Trieste.

Nella seduta del 17 aprile 1997 sono poi stati ascoltati il dottor Tesini e il professor Fusaroli che hanno ribadito quanto già esposto nelle memorie presentate alla Giunta.

Quanto sopra premesso, non si può prescindere da alcune considerazioni di merito indispensabili per stabilire se l'inquisito abbia 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.

E ciò in linea con la sentenza della Corte costituzionale del 23 novembre 1994 n. 403, la quale ha ritenuto che il Senato ha il potere di procedere ad un esame di merito avente ad oggetto non l'ipotesi del fatto reato indicata dall'autorità giudiziaria, ma le risultanze del materiale probatorio, fermo restando che tale esame di merito deve essere finalizzato al riscontro dell'eventuale ricorrenza nell'agire del Ministro delle circostanze esimenti di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1. E allora rileviamo come il Tribunale dei Ministri non abbia considerato:

a) che il Prof. Fusaroli era stato nominato Presidente dell'Ente Porto di Trieste

non dal ministro Tesini, ma nel '90 dal ministro Vizzini su una terna di candidati indicati dalla Regione Friuli-Venezia Giulia;

b) che in tale occasione la Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera ebbe ad esprimere parere favorevole alla nomina, riconoscendo le qualità personali e manageriali del Prof. Fusaroli per la rete di relazioni imprenditoriali ed internazionali che da anni aveva sviluppato quale Rettore dell'Università, Presidente dell'Opera Universitaria e di vari Comitati scientifici definendo la sua passata attività come un esempio di strategia politica organizzativa; la stessa Commissione richiamava anche i numerosi contatti del Prof. Fusaroli con l'industria pubblica e privata, le attività connesse alla organizzazione del lavoro con le organizzazioni sindacali, l'azione svolta con riferimento al quadro economico politico della regione anche in relazione all'est europeo;

c) che, già nel 1990, al momento della nomina del prof. Fusaroli, la situazione dell'Ente Porto di Trieste era grave, come del resto era grave quella di tutti i porti italiani e che tale situazione si era ulteriormente appesantita dalla condanna al pagamento di lire 14 miliardi, per precorse questioni, stabilita da un lodo arbitrale;

d) che il Prof. Fusaroli, a conoscenza della richiesta da parte del Ministro del tesoro a quello della Marina Mercantile di assumere le decisioni per la gestione commissariale dell'Ente, ritenendo che le difficoltà finanziarie non derivavano dalla sua gestione e preoccupato che un eventuale decreto di decadenza potesse essere letto in modo negativo aveva rassegnato le dimissioni per cui al momento della nomina a Commissario non era più Presidente né membro del Consiglio di amministrazione dell'Ente Porto;

e) che il Prof. Fusaroli era stato nominato Commissario straordinario per un periodo di 6 mesi unitamente ad un Commissario aggiunto nella persona del Dott. Sergio Santoro, Consigliere di Stato e Vice Capo di Gabinetto del Ministero;

f) che l'amministrazione dello Stato per consolidata giurisprudenza ha facoltà di attendere l'esito dell'appello al Consiglio di Stato prima di dare luogo all'esecuzione delle ordinanze del TAR;

g) che il Consiglio di Stato ha poi annullato l'ordinanza del TAR del Friuli-Venezia Giulia, che sospendeva la nomina del Prof. Fusaroli a Commissario Straordinario, ritenendo che non ne sussistevano i presupposti.

L'omessa presa in esame di tali chiarimenti ha indotto il Pubblico ministero prima, e il Tribunale dei Ministri poi, a sostenere che la nomina del Fusaroli a Commissario straordinario era stata determinata solo dalla volontà di assicurargli i relativi vantaggi prescindendo da qualsiasi competenza o benemeranza anzichè per salvaguardare gli interessi dell'Ente Porto.

Ciò posto vediamo quale sia stato l'agire del Ministro Tesini.

Non vi è dubbio che egli dovesse decidere il commissariamento dell'Ente Porto e che tale decisione dovesse essere presa con urgenza.

Urgenza dettata nel quadro di una riforma di tutto il sistema portuale italiano, dalla situazione debitoria dell'Ente Porto di Trieste, dalla conflittualità politica creatasi in seno al Consiglio di Amministrazione che penalizzava tutte le iniziative, dalla necessità di assicurare gli stipendi ai dipendenti, dal bisogno di risanare la situazione economica finanziaria dell'Ente Porto e procedere a un riconoscimento dello stesso nel quadro degli sviluppi internazionali riguardanti in particolare l'est europeo.

E la decisione non pare essere stata presa a caso e superficialmente.

Il Ministro infatti previa consultazione dell'ufficio legislativo del ministero che lo assicurava sotto l'aspetto giuridico formale, ebbe a ritenere che la nomina del prof. Fusaroli a Commissario potesse rappresentare

un minimo di continuità funzionale con la gestione passata, che evitasse un pericoloso vuoto di potere. Contemporaneamente nominava il Commissario Aggiunto, Dott. Santoro, che garantiva il controllo degli organi ministeriali circa il perseguimento delle linee di riforma portuale.

L'incarico poi era temporaneo.

A questo punto non vi è dubbio che si è trattato di una scelta, ma di una scelta ragionata e confortata dai pareri dei consiglieri del Ministero e dell'Avvocatura dello Stato. Che la scelta sia stata quella giusta è confermato dal rapido allentamento delle tensioni locali, da una azione che ha anticipato la riforma poi perfezionata dal Governo, da uno sviluppo notevole dell'Ente Porto.

E allora non vi è alcun dubbio che nel prendere quella decisione il Ministro Tesini ha agito per il perseguimento di un interesse pubblico preminente rappresentato dal risanamento dell'Ente e dalla creazione di numerosi posti di lavoro.

D'altra parte non appare in alcun modo evidenziato l'elemento di vantaggio economico che sarebbe derivato dalla nomina a Commissario al Prof. Fusaroli (che non era certo persona senza arte nè parte) oltre alle competenze dovute.

Inoltre se il Ministro Tesini avesse voluto in qualche modo favorire il Prof. Fusaroli non lo avrebbe certo fatto nominandolo Commissario straordinario, mettendosi in contrasto con il TAR e affiancandogli il Dott. Santoro.

L'insieme delle considerazioni svolte ha pertanto convinto la Giunta a deliberare di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Dott. Giancarlo Tesini nella sua qualità di Ministro della Marina Mercantile *pro tempore*, nonchè del Professor Paolo Fusaroli.

CALLEGARO, *relatore*



