

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. IV-bis
n. 21-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE DIANA)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DELL'AVVOCATO **REMO GASPARI**, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELLA
DIFESA *PRO TEMPORE*

per il reato di cui all'articolo 314 del codice penale (peculato)

E NEI CONFRONTI

DELL'AVVOCATO **ANTONIO GAVA**, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELL'IN-
TERNO *PRO TEMPORE*, DELL'AVVOCATO **REMO GASPARI**, NELLA SUA QUALITÀ DI
MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA *PRO TEMPORE*, NONCHÈ DEL DOTTOR
ROMEO RICCIUTI

per i reati di cui agli articoli 110 e 314 del codice penale (peculato)

Trasmessa dal Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Roma il 20 settembre 1995

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 25 settembre 1995

Comunicata alla Presidenza il 26 ottobre 1995

ONOREVOLI SENATORI. - Il 14 settembre 1995 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 dell'avvocato Remo Gaspari, nella sua qualità di Ministro della difesa *pro tempore*, per il reato di cui all'articolo 314 del codice penale (peculato) e nei confronti dell'avvocato Antonio Gava, nella sua qualità di Ministro dell'interno *pro tempore*, dell'avvocato Remo Gaspari, nella sua qualità di Ministro per la funzione pubblica *pro tempore*, nonché del dottor Romeo Ricciuti per i reati di cui agli articoli 110 e 314 del codice penale (peculato).

Il 20 settembre 1995, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato, che l'ha deferita alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari il 25 settembre 1995 ed annunciata in Aula il 26 settembre successivo.

La Giunta ha esaminato la domanda nella seduta del 10 ottobre 1995.

* * *

Dalla relazione del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma emerge quanto segue. Le indagini hanno tratto origine da due esposti anonimi pervenuti, rispettivamente, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lanciano ed alla Procura della Repubblica presso il Tribunale de L'Aquila, in ordine a due distinti episodi. Il primo concerne l'utilizzo di un elicottero dell'Aeronautica militare da parte dell'onorevole Remo Gaspari, allora Ministro della difesa, per trasferirsi da Macerata a Villa S. Maria (TE), allo scopo di partecipare ad una cerimonia nuziale. Il secondo episodio riguarda, invece, l'utilizzo di un elicottero dei Vigili del Fuoco da parte

dell'onorevole Remo Gaspari, allora Ministro per la funzione pubblica, e dell'onorevole Romeo Ricciuti, all'epoca sottosegretario al Ministero dell'agricoltura, essendo stato il volo disposto dall'onorevole Antonio Gava, allora Ministro dell'interno, per raggiungere il Comune di Nereto al fine di partecipare ad una cerimonia nuziale. Si fa presente che il Ministro Gava, che avrebbe dovuto utilizzare il medesimo volo, dovette rinunciare all'ultimo momento per sopraggiunti impegni governativi.

In ordine al primo episodio, verificatosi nel giugno 1987 e riguardante l'ex Ministro della difesa Gaspari, il Collegio informa che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lanciano, ricevuto l'esposto anonimo ed esperite le prime indagini, ha trasmesso, il 25 marzo 1993, gli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale de L'Aquila per competenza territoriale. Il Pubblico Ministero presso il Tribunale de L'Aquila ha quindi inviato il procedimento al Collegio per i reati ministeriali presso il medesimo Tribunale il 1° aprile 1993. Il Collegio de L'Aquila, dopo aver svolto un'approfondita attività istruttoria, il 26 giugno 1993 ha emesso l'ordinanza di trasmissione degli atti, per competenza, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma; il medesimo Collegio ha disposto contestualmente l'archiviazione della posizione del senatore De Cinque, che era imputato insieme con il Ministro Gaspari per aver accettato l'invito da lui rivoltagli di utilizzare il medesimo volo per il rientro a Roma.

Il Pubblico Ministero, esaminati gli atti pervenuti alla Procura della Repubblica di Roma dal Collegio de L'Aquila, ne ha disposto la trasmissione al competente Collegio per i reati ministeriali il 28 gennaio 1994, ritenendo l'imputazione di abuso di ufficio originariamente formulata a carico dell'ex

Ministro Gaspari assorbita dal reato di peculato. Il Pubblico Ministero ha proposto altresì l'archiviazione nei confronti di quest'ultimo e del senatore De Cinque in quanto, nonostante il carattere privato della cerimonia, occorre garantire condizioni di sicurezza a persone investite di pubbliche funzioni e consentire loro di adempiere a compiti afferenti alla loro vita privata.

Sulla proposta del Pubblico Ministero non è intervenuta alcuna decisione da parte del Collegio. Risulta comunque l'acquisizione da parte del Collegio di Roma del provvedimento di archiviazione emesso dal Collegio de L'Aquila nei confronti del senatore De Cinque, la cui posizione non è quindi più coinvolta nella vicenda processuale.

In ordine al secondo episodio, verificatosi nell'agosto 1990 e riguardante gli ex Ministri dell'interno e per la funzione pubblica Gava e Gaspari e l'ex sottosegretario al Ministero dell'agricoltura Ricciuti, il Collegio precisa che la Procura della Repubblica presso il Tribunale de L'Aquila, ricevuto l'esposto anonimo ed esperite le prime indagini, ha proceduto il 26 aprile 1993, alla trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali presso lo stesso Tribunale. Quest'ultimo, dopo aver verificato che il tipo di velivolo utilizzato apparteneva al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ha interrogato, in data 5 giugno 1993, l'onorevole Romeo Ricciuti che, il 26 maggio 1993, aveva depositato una memoria scritta.

Trasmessi nuovamente gli atti al Pubblico Ministero presso il Tribunale de L'Aquila, quest'ultimo ha proposto, il 2 luglio 1993, l'invio degli atti, per competenza territoriale, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma. Il Collegio per i reati ministeriali de L'Aquila, il 12 luglio 1993, ha emesso quindi l'ordinanza di trasmissione degli atti del procedimento a carico degli ex Ministri Gava e Gaspari e dell'onorevole Ricciuti alla suddetta Procura di Roma.

Il Pubblico Ministero, dottor Coiro, il 3 febbraio 1994 ha trasmesso gli atti del procedimento al competente Collegio per i

reati ministeriali con una proposta di archiviazione.

Il Collegio, il 22 novembre 1994, ha ordinato la riunione dei due procedimenti.

Il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ha compiuto, quindi, un'ampia attività istruttoria, nel corso della quale ha acquisito il «Regolamento sul rilascio delle autorizzazioni per il trasporto di persone su aeromobili delle forze armate in occasione di voli periodici od occasionali», emanato dal Ministro della difesa nel 1982, nonché il «Regolamento sul trasporto di personale con aeromobili militari», risalente al 1989; ha proceduto inoltre all'acquisizione della nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 1969 che limita a cinque voli mensili le operazioni di trasporto a mezzo velivoli del Ministro della difesa e di altre personalità di Governo.

A sua difesa, l'ex Ministro Gaspari ha presentato al Collegio una circolare riservata trasmessa dall'ex Ministro dell'interno Cossiga alla Presidenza del Consiglio, il 24 agosto 1976, con la quale «si giudica necessario che, per motivi di opportunità ed operativi relativi alla sicurezza, il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'interno e il Ministro della difesa evitino per quanto possibile l'uso di mezzi commerciali di trasporto ed utilizzino per i loro spostamenti autoveature, carrozze treno, aeromobili e natanti dell'Amministrazione civile o militare o comunque non d'uso generale e commerciale».

Il suddetto Collegio ha poi acquisito le «Direttive per l'organizzazione del servizio reso dalla componente aerea del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco» (del 27 luglio 1993). Nel trasmettere gli atti relativi alla disciplina dell'uso di elicotteri dei Vigili del Fuoco al Collegio per i reati ministeriali, l'Ufficio coordinamento e affari generali del Ministero dell'interno ha fatto presente che i criteri indicati nelle predette note erano osservati anche precedentemente alla emanazione delle note stesse e che il volo effettuato il 2 agosto 1990, per lo spostamento dell'ex Ministro Gaspari e dell'onorevole Ricciuti, è avvenuto su autorizzazione ver-

bale pervenuta tramite la Segreteria dell'Ispettore generale capo del Ministero dell'interno, come riferito dal Capo nucleo elicotteri del Comando di Roma.

Il Collegio ha proceduto quindi, il 12 dicembre 1994, all'interrogatorio dell'ex Ministro Remo Gaspari in merito alle due vicende in questione. Quest'ultimo ha depositato poi una memoria scritta.

Il Collegio per i reati ministeriali, il 9 gennaio 1995, ha trasmesso gli atti dei due procedimenti al Pubblico Ministero, dottor Barbieri, per le richieste definitive ai sensi dell'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989. Il Pubblico Ministero, il 15 maggio 1995, ha formulato al Collegio per i reati ministeriali la richiesta di archiviazione nei confronti degli ex Ministri Gaspari e Gava e dell'onorevole Ricciuti, sottolineando la «rilevanza che ha assunto il fattore sicurezza per le persone investite di pubbliche funzioni e perciò esposte a pericolo».

Il Collegio, non condividendo le proposte di archiviazione formulate prima dal Pubblico Ministero dottor Coiro e, quindi, dal Pubblico Ministero dottor Barbieri, ha trasmesso nuovamente gli atti al Pubblico Ministero per l'inoltro al Senato della Repubblica.

Gli onorevoli Remo Gaspari ed Antonio Gava non si sono avvalsi della facoltà di essere ascoltati dalla Giunta e di presentare osservazioni scritte, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato.

Nella seduta del 10 ottobre 1995 la Giunta ha ascoltato, ai sensi del citato articolo 135-bis, l'onorevole Romeo Ricciuti, il quale ha ricordato che, nel corso dell'ultima seduta della Camera dei deputati prima della chiusura estiva, verificatasi il 2 agosto 1990, l'allora Ministro dell'interno Antonio Gava gli propose di utilizzare il velivolo che avrebbe dovuto condurre anche l'ex Ministro a Nereto, al fine di evitargli un tragitto terrestre senz'altro più lungo e tortuoso. Ha inoltre sottolineato come egli fosse assolutamente sicuro della legalità di tale spostamento e come sia difficile configurare a suo

carico il reato di peculato, del quale egli non ha peraltro mai avuto contezza.

* * *

La Giunta ha svolto un'ampia discussione al termine della quale la maggioranza dei componenti si è espressa a favore del diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti degli ex Ministri Gava e Gaspari e dell'onorevole Ricciuti.

In primo luogo, la Giunta ha osservato come rientri sicuramente nell'ambito della discrezionalità di un Ministro in carica la scelta del mezzo di trasporto da utilizzare per i propri spostamenti sul territorio, in considerazione degli impegni di governo nonché di eventuali diversi impegni istituzionali. Tale discrezionalità trova la sua ragione d'essere nell'esigenza di garantire la massima operatività all'organo che la esercita, nel rispetto delle norme di sicurezza.

Ritenere, invece, che tale discrezionalità possa divenire oggetto di costante valutazione da parte dell'Autorità giudiziaria è, a parere della Giunta, fondamentalmente errato sia sotto il profilo del rapporto che dovrebbe intercorrere tra il potere esecutivo ed il potere giudiziario, sia in ordine alla concreta operatività dei soggetti preposti ad alti incarichi di governo. Uno stretto controllo sui criteri adottati per la determinazione di alcuni profili logistici dell'attività ministeriale porterebbe inevitabilmente, infatti, alla paralisi operativa di un Ministro la cui azione è fortemente condizionata dai fattori tempo e luogo. Un intervento dell'Autorità giudiziaria in questo senso rappresenterebbe, inoltre, una forzatura eccessiva rispetto alla normale attività di controllo sull'operato dell'Esecutivo, rispettosa dei confini che tale potere si è posto per l'esercizio dei propri compiti di auto-organizzazione.

In secondo luogo, la maggioranza dei membri della Giunta ha condiviso incidentalmente il parere del Pubblico Ministero presso il Tribunale di Roma reso, in due diverse fasi del procedimento, al Collegio per i reati ministeriali, circa l'insussistenza di fatti penalmente rilevanti a carico degli ex

Ministri Gava e Gaspari e dell'onorevole Ricciuti. La Giunta ha peraltro soffermato la sua attenzione sulla considerazione nella quale il Pubblico Ministero tiene la circostanza che l'uso dell'elicottero è avvenuto in favore di un Ministro e di un sottosegretario in carica, per giungere alla conclusione che «deve ritenersi rimessa alla valutazione dell'allora Ministro dell'interno, onorevole Gava, sia la necessità di assicurare ai due parlamentari la partecipazione alla seduta mattutina della Camera, sia di garantire agli stessi condizioni di sicurezza personale». Inoltre, il Pubblico Ministero ha rilevato che, «in ordine al carattere privato della cerimonia cui i due parlamentari dovevano partecipare, deve riconoscersi a persone investite di pubbliche funzioni, e perciò esposte a pericolo, la possibilità di adempiere a compiti afferenti alla loro vita privata».

La Giunta ha però costantemente tenuto presente che il Senato può negare l'autorizzazione a procedere nei confronti di un Ministro solo se ed in quanto nel suo operato sia riconoscibile una delle due finalità considerate dall'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, e cioè l'aver agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

A tale proposito è risultato evidente che gli atti posti in essere dai soggetti in epigrafe, per i quali l'Autorità giudiziaria ha avanzato richiesta di autorizzazione a procedere per il reato di peculato, rispondono a precisi criteri di sicurezza ai quali l'azione dei membri dell'Esecutivo è costantemente sottoposta. Si ricorda, infatti, che l'*escalation* del fenomeno del terrorismo e l'espandersi della criminalità organizzata nel Paese hanno determinato l'esigenza del rafforzamento delle misure di sicurezza a protezione di chi ricopre cariche di vertice nello Stato, di cui è prova la circolare trasmessa dall'ex Ministro dell'interno Cossiga alla Presidenza del Consiglio, il 24 agosto 1976. In tale circolare, addotta dalla difesa dell'avvocato Gaspari, come già detto, si

giudica necessario che il Presidente del Consiglio, il Ministro degli esteri, il Ministro dell'interno ed il Ministro della difesa «evitino», per quanto possibile, lo spostamento con mezzi commerciali di trasporto. Ma l'estensione a tutti i componenti del Governo della regola che esclude l'uso di mezzi privati, per ragioni di sicurezza, non limitandola ai soli Ministri espressamente menzionati nella circolare succitata, discende dalla Direttiva di impiego n. 3231/I del 1987 (Norme per l'impiego degli aeromobili civili del 31° Stormo dell'Aeronautica militare), emanata in accoglimento di una richiesta dell'allora Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Giuliano Amato. Tale direttiva, alla quale si appella la memoria difensiva dell'avvocato Gaspari presentata al Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma, consente l'uso del mezzo aereo per soli problemi di sicurezza agli ex Presidenti del Consiglio e della Repubblica. Appare infatti evidente che, se viene assicurata per ragioni di sicurezza una simile protezione a chi non ricopre più cariche istituzionali, a *fortiori* bisogna riconoscerla a chi al momento riveste la carica di componente del Governo.

Le norme amministrative che si sono succedute poi in materia di trasporto di alte personalità dello Stato, emesse comunque in epoche successive ai fatti di cui si sta trattando, hanno avuto la finalità di raggiungere un equo temperamento tra le esigenze di sicurezza e le necessità di contenere la spesa pubblica: in tal senso è la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 agosto 1992, acquisita agli atti processuali. Ma anche sotto tale profilo il comportamento degli imputati, che hanno scelto l'uso del mezzo aereo, appare esente da censure. Infatti, da alcuni interventi in sede di discussione generale in Giunta, è emerso che il trasporto aereo di componenti del Governo è, in diversi casi, meno oneroso per il bilancio dello Stato rispetto allo spostamento via terra, che richiede necessariamente la partecipazione della scorta nonchè il dispiegamento di forze dell'ordine lungo tutto il tragitto da percorrere.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In base alle considerazioni svolte, la Giunta ha scorto negli atti oggetto della domanda di autorizzazione a procedere in esame, posti in essere dagli *ex* Ministri Gava e Gaspari e dall'*ex* sottosegretario al Ministero dell'agricoltura Romeo Ricciuti, la tutela di un preminente interesse pubblico consistente nell'assicurare la loro massima funzionalità operativa attraverso lo spostamento rapido sul territorio nel rispetto delle misure di sicurezza ad esso col-

legate. Per tali ragioni, la Giunta, a maggioranza, ha deliberato, con separate votazioni, di proporre al Senato il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti degli avvocati Remo Gaspari e Antonio Gava; ha deliberato inoltre di proporre il diniego anche nei confronti del coimputato dottor Romeo Ricciuti.

DIANA, *relatore*