

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. IV-bis
n. 22-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE RUSSO)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

**DEL DOTTOR GIANNI DE MICHELIS, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DEGLI
AFFARI ESTERI *PRO TEMPORE*, NONCHÈ DEI SIGNORI ALESSANDRO GRAFINI E
GIUSEPPE PERNIOLA**

**per i reati di cui agli articoli 110 e 323, comma 2, del codice penale
(concorso in abuso d'ufficio)**

**Trasmessa dalla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Roma l'11 dicembre 1995**

e pervenuta alla Presidenza del Senato l'11 dicembre 1995

Comunicata alla Presidenza il 25 gennaio 1996

ONOREVOLI SENATORI. - Il 6 novembre 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 del dottor Gianni De Michelis, nella sua qualità di Ministro degli affari esteri *pro tempore*, nonché dei signori Alessandro Grafini e Giuseppe Perniola per i reati di cui agli articoli 110 e 323, comma 2, del codice penale (concorso in abuso d'ufficio).

L'11 dicembre 1995, il Sostituto 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 in pari data ed annunciata in Aula il 12 dicembre 1995.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 9 e del 16 gennaio 1996.

Il dottor De Michelis e il dottor Grafini sono stati ascoltati dalla Giunta, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato, nella seduta del 9 gennaio 1996, in occasione della quale il dottor Grafini ha altresì presentato una memoria scritta.

* * *

La relazione del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma illustra quanto segue.

La Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale ha chiesto procedersi nei confronti dell'ex Ministro degli affari esteri, dottor Gianni De Michelis, per il reato di abuso d'ufficio, per aver adottato nell'anno 1991 due distinte delibere con le quali ha autorizzato gli Uffici competenti del Ministero degli affari esteri a ricorrere a trattativa privata per l'affidamento alla S.p.A. Levant Co. di forniture di generi alimentari e medicinali per il valore di dieci miliardi di

lire cadauna. Tali iniziative traevano origine dalle vicende politiche e sociali che hanno travagliato l'Albania dopo il crollo del regime comunista e dal conseguente tentativo posto in essere dal Governo italiano di porre un freno all'invasione dei profughi albanesi in Italia attraverso l'erogazione di aiuti economici all'Albania, nell'obiettivo politico più ampio di instaurare relazioni tra i due Governi, italiano ed albanese, in modo da favorire l'evoluzione politica filo-occidentale della stessa Albania.

L'effettuazione di tali tipi di interventi straordinari doveva avvenire sulla base della legge 26 febbraio 1987, n. 49, recante la disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo. L'intervento straordinario è inoltre ulteriormente definito, oltre che da fonti minori (indirizzi programmatici della Direzione per la cooperazione allo sviluppo, delibere del Comitato direzionale, istituito presso il Ministero degli affari esteri, ecc.), dal decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1988, n. 177, che ha approvato il regolamento di esecuzione della legge n. 49 del 1987. L'articolo 8 di tale decreto stabilisce che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo può stipulare convenzioni e contratti con soggetti esterni all'Amministrazione dello Stato avvalendosi della procedura della trattativa privata in alcuni casi, tra i quali il caso in cui ricorrano le particolari esigenze previste dall'articolo 15, comma 6, della legge n. 49 del 1987, nell'ipotesi in cui sulla base di tali esigenze il Paese beneficiario abbia designato un ente esecutore.

In ordine al primo degli interventi del Governo italiano, il Collegio osserva che esso trarrebbe origine dall'intesa fra il Vice Capo di Gabinetto dell'allora Ministro De Michelis, dottor Grafini, ed il Presidente della Repubblica albanese, Ramiz Alia, intesa raggiunta in un incontro informale te-

nutosi nel corso di una missione a Tirana, dall'8 al 10 febbraio 1991, guidata dallo stesso Vice Capo di Gabinetto. Nel rapporto redatto a conclusione della missione, il dottor Grafini evidenzia l'estrema gravità della situazione albanese e riconosce la necessità di inviare aiuti alimentari e farmaci per una percentuale, rispettivamente, del 70% e del 30%, fino ad un valore di 10 miliardi di lire. Il Collegio precisa che al suddetto incontro parteciparono anche il signor Perniola, amministratore delegato della S.p.A. Levant Co, e il signor Hajdin, imprenditore del Kòssovo che il dottor Grafini ha sostenuto di aver incontrato per la prima volta in occasione della missione in Albania.

Dagli atti risulta inoltre quanto segue.

Con delibera in data 19 febbraio 1991, il Comitato Direzionale del Ministero degli affari esteri, con delibera n. 1, riconobbe la sussistenza dei presupposti di straordinarietà dell'intervento per un valore non superiore a dieci miliardi di lire.

Con lettera 19 febbraio 1991 l'Ambasciatore albanese in Italia, signor Dashnor Derwish, ribadendo la situazione d'emergenza e l'urgenza degli aiuti, manifestava la «preferenza per la ditta Levante Company già nota allo stesso per altri contatti ricevuti», allegando l'elenco dei beni da ricevere.

Con lettera 5 marzo 1991 il Vice Ministro degli affari esteri albanese, signor Sokrat Plaka, informava l'Ambasciatore d'Italia a Tirana, Torquato Cardilli, che «la parte albanese ha incaricato la ditta Levant Co. per l'esecuzione degli aiuti in derrate alimentari e medicinali ...: tale scelta deriva dalla conoscenza e dalla necessità di accelerare al massimo l'invio degli aiuti sulla base dell'esperienza locale. A questo riguardo l'Ambasciatore albanese a Roma ha già informato il signor A. Grafini in data 15 febbraio 1991.....».

L'8 marzo 1991 l'Ambasciatore d'Italia a Tirana, in risposta al quesito rivolto dall'Ufficio XIV della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, con telegramma n. 73 a firma Santoro, esprimeva l'avviso che nella fattispecie era necessario ricorrere a procedura accelerata, data l'urgenza degli aiuti non più rinviabile in considerazione

dell'estrema penuria di generi alimentari. Faceva presente che le Autorità albanesi avevano indicato la Levant Co. per i generi alimentari (i cui prodotti erano lì noti) e la Carbini Carni s.r.l. per il pollo in scatola.

In data 12 marzo era pervenuta all'ambasciata italiana in Tirana una comunicazione formale del Ministero degli esteri albanese del 4 marzo 1991, dalla quale risultava che le autorità albanesi desideravano affidare l'esecuzione della totalità degli aiuti in questione alla Levant Co. di Bari.

L'Ufficio XIV, con appunto del 13 marzo 1991 a firma del dottor Santoro, sottoponeva al Gabinetto del Ministro De Michelis due soluzioni alternative: l'affidamento di tutte le forniture alla ditta Levant Co. individuata dalle Autorità albanesi, oppure l'affidamento della fornitura dei prodotti alimentari al Programma Alimentare Mondiale (PAM) e della fornitura di medicinali a ditta da individuare.

Il Ministro, con delibera 8/STR del 13 marzo 1991, dispose l'affidamento della fornitura alla Levant Co., a trattativa diretta, per un importo complessivo non superiore a dieci miliardi di lire.

Sul secondo intervento a favore dell'Albania, il Collegio osserva che la decisione di effettuare un'ulteriore fornitura di generi alimentari e medicinali a tale Paese - fondata sul persistere della grave situazione di carenza alimentare e sanitaria - si basò su richieste albanesi a seguito di incontri bilaterali, ed in particolare sui colloqui intercorsi in data 11 marzo 1991 tra l'allora Vice Presidente del Consiglio, onorevole Martelli, ed il ministro Fatos Nano, nonché sulle risultanze della missione di verifica in Albania compiuta dal Governo italiano dal 18 al 21 aprile 1991, in occasione della quale le autorità albanesi avanzarono una ulteriore richiesta di aiuto del valore di 20 miliardi di lire.

In data 6 giugno 1991, il Comitato Direzionale del Ministero degli affari esteri, con delibera n. 53, riconobbe i presupposti di straordinarietà per un intervento di un valore non superiore a dieci miliardi di lire. Con delibera 19/STR del 14 giugno 1991, l'ex Ministro De Michelis dispose l'affida-

mento della fornitura, a trattativa privata, sempre a mezzo della Levant Co., per l'importo su indicato.

Un terzo intervento in favore dell'Albania venne promosso dall'allora Sottosegretario di Stato al Ministero degli affari esteri Claudio Vitalone. Il Collegio osserva che esso è fondato sulle risultanze di una missione italiana che visitò l'Albania l'8 agosto 1991, ed accertò lo stato di calamità del Paese concordando con le autorità locali le necessità prioritarie nei vari settori.

Trattandosi di un intervento di calamità, non fu necessario richiedere al Comitato Direzionale il riconoscimento dei presupposti di straordinarietà dell'intervento, sulla base della legge n. 49 del 1987. Tale ultimo intervento venne reso operativo mediante atto n. 30/STR del 10 agosto 1991, con il quale il Sottosegretario di Stato Vitalone deliberò l'attuazione di un intervento straordinario di emergenza per un valore non superiore a dieci miliardi di lire, autorizzando il ricorso alla trattativa diretta con la Levant Co. e l'I.N.A.L.C.A. S.p.A., per la fornitura di generi alimentari e farmaci.

Sotto il profilo procedurale, deve osservarsi che dal procedimento 14521/92A, di cui si è detto in precedenza, è stata stralciata la posizione di Claudio Vitalone, con particolare riferimento a detta delibera, ed è stato formato autonomo procedimento avente il n. R.G. 8240/93R.

Successivamente alla delibera del 10 agosto 1991 a firma Vitalone, il Ministro De Michelis con delibera n. 33/STR del 20 settembre 1991, stabilì l'effettuazione di un intervento straordinario d'emergenza a favore dell'Albania con invio e distribuzione di generi di prima necessità per un importo non superiore a 103 miliardi di lire (cosiddetta Operazione Pellicano), facendo ricorso alla trattativa diretta con l'INALCA S.p.A. e la società Ferruzzi.

Si ricorda inoltre che il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma, con il decreto del 18 giugno 1993, ha rilevato la propria incompetenza in ordine alle imputazioni per il delitto di cui all'articolo 323, secondo comma, del codice penale, elevate a carico di numerosi funzio-

nari del Ministero degli affari esteri sempre per fatti concernenti gli aiuti all'Albania, ritenendo che i fatti integrassero reati diversi da quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione.

Il Collegio ha quindi ritenuto di dover richiedere al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989, nei confronti dell'ex Ministro De Michelis, del dottor Alessandro Grafini e del signor Giuseppe Perniola per il reato di abuso di ufficio, considerando invece non imputabili direttamente al Ministro i reati commessi dopo la fase della scelta della ditta e della autorizzazione a procedere a trattativa privata, che vedono coinvolti, in concorso con il signor Perniola, funzionari del Ministero degli affari esteri. Il Collegio ha infatti osservato come l'ex Ministro si sia limitato alla scelta della ditta fornitrice e all'autorizzazione della trattativa privata, rimanendo del tutto estraneo al successivo iter della procedura amministrativa. Ha escluso quindi il concorso fra l'ex Ministro ed i funzionari; l'accertamento della responsabilità dei quali esula pertanto dalla valutazione del Collegio per i reati ministeriali.

L'autorizzazione a procedere è richiesta in ordine alle seguenti imputazioni:

A) concorso in abuso di ufficio (artt. 110 e 323, comma 2, del codice penale), perchè il dottor De Michelis, quale Ministro degli affari esteri, adottava arbitrariamente, in concorso con il dottor Grafini, Vice Capo di Gabinetto dello stesso Dicastero e suo diretto collaboratore, e con il signor Perniola, amministratore delegato della S.p.A. Levant Co., società beneficiaria del provvedimento, al fine di procurare un ingiusto vantaggio patrimoniale a detta società, la delibera n. 8/STR del 13 marzo 1991 con la quale si autorizzava la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo a ricorrere a trattativa diretta con la S.p.A. Levant Co., per l'effettuazione di una fornitura urgente di generi alimentari e medicinali in favore dell'Albania per l'ammontare di dieci miliardi di lire, omessa ogni valutazione sulla più vantaggiosa offerta del Programma Ali-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mentare Mondiale e senza effettuare alcun dovuto accertamento (ai sensi dell'articolo 8 del Regolamento di esecuzione della legge sulla Cooperazione allo sviluppo) sul possesso dei necessari requisiti di idoneità da parte della S.p.A. Levant Co., che al contrario non dava garanzie di solidità e non aveva i mezzi finanziari adeguati all'espletamento dell'incarico;

B) concorso in abuso d'ufficio (artt. 110 e 323, comma 2, del codice penale), perchè il dottor De Michelis, quale Ministro degli affari esteri, in concorso con il signor Perniola, amministratore delegato della S.p.A. Levant Co., al fine di procurare un ingiusto vantaggio patrimoniale alla suddetta società, abusava del suo ufficio adottando la delibera n. 19/STR del 14 giugno 1991 con la quale autorizzava la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo a ricorrere alla trattativa diretta con la S.p.A. Levant Co., per l'effettuazione di una fornitura urgente di generi alimentari e medicinali in favore dell'Albania per l'ammontare di dieci miliardi di lire, senza effettuare alcun dovuto accertamento (ai sensi del surrichiamato articolo 8 del Regolamento di esecuzione della legge sulla Cooperazione allo sviluppo) sul possesso dei necessari requisiti di idoneità da parte della S.p.A. Levant Co., nonostante la missione tecnica del Ministero degli affari esteri avesse richiesto alla parte albanese che l'affidamento dell'acquisto e della distribuzione avvenisse da parte di una Organizzazione non governativa ed avendo anzi, la suddetta S.p.A. Levant Co., nel corso dell'esecuzione dei contratti dato prova di inidoneità per i ritardi nella consegna a destino delle merci (in particolare con riferimento alla fornitura urgente di mille tonnellate di riso).

* * *

Come risulta dalle premesse, l'accusa nei confronti del Dott. Gianni De Michelis muove dal presupposto che egli avrebbe inteso procurare un ingiusto profitto alla S.p.A. Levant Co., della quale era amministratore delegato il signor Perniola Giuseppe, mediante l'affidamento ad essa, a

trattativa privata, della fornitura di generi alimentari e medicinali destinati all'Albania. Poichè l'articolo 8, primo comma, lettera B) del Regolamento di esecuzione della Legge 26 febbraio 1987 n. 49, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1988 n. 177, consente la trattativa privata «quando ricorrono le particolari esigenze previste dall'art. 15, comma 6, della legge» (cioè per «singole iniziative motivate da documentate esigenze dei Paesi beneficiari») e «nell'ipotesi in cui sulla base di tali esigenze il Paese beneficiario ha designato un ente esecutore», il Ministro De Michelis, ed in concorso con lui il Vice Capo di Gabinetto Dott. Alessandro Grafini, avrebbero, secondo l'accusa, operato in modo da provocare da parte della Autorità Albanese la formale designazione, quale ente esecutore, della S.p.A. Levant Co., pur da essi suggerita, eludendo così il divieto disposto dalla legge. A sostegno dell'accusa il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma indica, fondamentalmente, i seguenti elementi: la partecipazione del signor Giuseppe Perniola e del signor Hajdin (definito negli atti «una specie di faccendiere del Kòssovo - ex Jugoslavia») ad un incontro conviviale presso il ristorante «El Tulà» di Roma con il Ministro De Michelis ed il Vice Capo di Gabinetto Dott. Grafini prima che quest'ultimo partisse per la sua missione in Albania; l'incontro a Tirana «privo di ogni forma protocollare» tra il Dott. Grafini ed il Presidente della Repubblica Albanese, al quale erano presenti il signor Perniola ed il signor Hajdin, e nel corso del quale sarebbe sorta l'indicazione della S.p.A. Levant Co. quale ente esecutore; il fatto che tale indicazione non sia stata riferita dal Dott. Grafini nella sua relazione al Ministero. Inoltre, il Ministro De Michelis, sempre secondo l'accusa, non avrebbe compiuto gli accertamenti sul possesso dei necessari requisiti di idoneità da parte della S.p.A. Levant Co., pur prescritti dall'art. 8 del Regolamento sopra citato, non avrebbe considerato l'alternativa della s.r.l. Carbini Carni per la fornitura di carne di pollo in scatola risultante da segnalazione dell'Ambasciatore d'Italia a Tirana, ed infine avrebbe omesso

di valutare la «più vantaggiosa offerta del P.A.M. (Programma Alimentare Mondiale)» rispetto alla offerta della S.p.A. Levant Co.: tutto ciò, oltre ad integrare «cospicui aspetti di illiceità» nella procedura seguita, sarebbe altresì sintomatico dell'intento di favorire la S.p.A. Levant Co.. Le circostanze ora ricordate riguardano la prima fornitura di generi alimentari e medicinali all'Albania, deliberata il 13 marzo 1991 (capo A di imputazione): secondo l'accusa, il reato sussisterebbe anche in relazione alla seconda fornitura, deliberata il 14/6/1991 (ma non da parte del Dott. Grafini, che a questa seconda vicenda rimase estraneo), poichè «le modalità di scelta furono identiche ed il procedimento che ne seguì assunse i caratteri di una procedura meramente consequenziale a quanto già in precedenza stabilito».

Il Dott. Gianni De Michelis, sentito oralmente dalla Giunta nella seduta del 9 gennaio 1996, ed il Dott. Alessandro Grafini, anche egli sentito oralmente dalla Giunta e nella memoria scritta, contestano il presupposto di fatto da cui muove l'accusa. Nell'incontro presso il ristorante El Tulà, essi assumono, non si trattò degli aiuti all'Albania, che non erano stati ancora decisi dal Governo italiano, ma, genericamente, della situazione economica della Albania e delle prospettive di rapporti commerciali in relazione all'evoluzione politica di quel Paese; la missione del Dott. Grafini in Albania ebbe natura esclusivamente politica, essendo diretta ad accertare se sussistevano le condizioni politiche per l'ipotizzato intervento; l'incontro con il Presidente della Repubblica albanese fu richiesto da quest'ultimo, e nel corso di tale incontro il Presidente indicò di propria iniziativa la S.p.A. Levant Co. quale ente esecutore; il Dott. Grafini non riferì tale indicazione nel rapporto al Ministero perchè preferì attendere che essa fosse formalizzata per iscritto. In definitiva, sia il Dott. De Michelis sia il Dott. Grafini hanno ribadito che l'indicazione della S.p.A. Levant Co. venne dalla Autorità Albanese senza alcun «suggerimento» da parte italiana. L'ex Ministro De Michelis ha altresì precisato che, nella al-

ternativa sottopostagli dal Direttore Generale della cooperazione allo sviluppo tra l'affidamento alla Levant Co. e l'affidamento al P.A.M., egli non esitò a scegliere la prima soluzione, poichè ritenne interesse dell'Italia intervenire direttamente, e non attraverso il suddetto Programma Alimentare Mondiale, in favore dell'Albania.

È evidente, da quanto fin qui si è osservato, che il punto di fatto controverso, in relazione al quale sta o cade l'accusa, è se la S.p.A. Levant Co. sia stata scelta, quale ente esecutore della fornitura all'Albania, dal Ministro degli esteri italiano, e quindi indicata alla Autorità Albanese perchè ne facesse formale designazione al fine di aggirare il divieto della trattativa privata, ovvero se sia stata scelta di propria iniziativa dalla Autorità Albanese senza alcun intervento o suggerimento da parte italiana.

Ma l'accertamento del punto di fatto suddetto - come, più in generale, l'accertamento della sussistenza o meno del reato contestato - esula dai poteri del Senato rientrando invece a pieno titolo nella esclusiva competenza della Autorità Giudiziaria.

Al Senato spetta soltanto di accertare, ai sensi dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1, se il Ministro «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»: solo nel caso di accertamento in senso positivo il Senato potrebbe negare l'autorizzazione a procedere.

Con riferimento al caso di specie, tuttavia, non rileva se corrispondesse o meno ad un «preminente interesse pubblico nell'esercizio di Governo» l'intervento disposto in favore dell'Albania. Qui, invero, non è in discussione tale intervento, in sè considerato; sono in discussione le modalità con cui tale intervento è stato attuato, assumendosi dall'accusa che il Ministro degli esteri avrebbe agito al fine di procurare alla S.p.A. Levant Co. un ingiusto vantaggio patrimoniale ed a tal fine avrebbe operato in modo da affidare a tale ditta, a trattativa privata (con l'espedito di farne apparire la scelta come proveniente dalla Autorità

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Albanese), la fornitura dei generi alimentari e dei medicinali destinati all'Albania. Ed è evidente che, se così fosse, non potrebbe certo ravvisarsi nell'operato del Ministro la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo. Mentre, come più sopra si è osservato, l'accertamento se le cose stanno come assume l'accusa oppure no non spetta al Senato, ma alla Autorità Giudiziaria, alla quale per-

tanto deve essere concessa l'autorizzazione a procedere richiesta.

La Giunta, per i suesposti motivi, ha deliberato di proporre al Senato di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti del Dott. Gianni De Michelis, del Dott. Alessandro Grafini e del signor Giuseppe Perniola, così come richiesta dal Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma.

Russo, *relatore*

