

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

**Doc. IV-bis**  
**n. 16-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE SCALONE)

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 DEL DOTTOR **GIUSEPPE BALDOCCI**

per i reati di cui agli articoli 110, 81, capoverso, e 314 del codice penale (peculato)

**Trasmessa dal Procuratore della Repubblica**  
**presso il Tribunale di Roma**

il 13 marzo 1995

---

Comunicata alla Presidenza il 5 maggio 1995

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il 6 marzo 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 del dottor Giuseppe Baldocci per i reati di cui agli articoli 110, 81, capoverso, e 314 del codice penale (peculato).

Il 13 marzo 1995, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato che l'ha annunciata in Aula il 16 marzo 1995 e deferita alla Giunta in pari data.

\* \* \*

La relazione del Collegio per i reati ministeriali di Roma individua le seguenti circostanze.

Nel corso di un'indagine sull'operato di alcuni settori del Ministero degli affari esteri, la Procura della Repubblica di Roma individuava responsabilità penalmente rilevanti a carico dell'ex Ministro De Michelis con riferimento alla gestione del capitolo di bilancio n. 1117 destinato alla copertura delle spese riservate del suddetto Ministero.

In deroga alla normativa disciplinante il sistema della spesa pubblica, la legge prevede che, in alcuni casi specifici e per particolari esigenze, l'utilizzazione dei fondi accantonati per le spese riservate di alcuni dicasteri avvenga senza l'obbligo del riscontro contabile, sotto la diretta responsabilità del Ministro. Tale eccezione è estesa, ai sensi dell'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1979, n. 718, al Ministero degli affari esteri.

Il Collegio sottolinea come in tale caso debba ritenersi che le spese imputate al capitolo n. 1117 non solo devono essere

erogate esclusivamente per fini istituzionali, ma anche che esse «devono perseguire - tra i fini istituzionali - soltanto quelli il cui raggiungimento può essere messo a rischio o irrimediabilmente compromesso da un'erogazione palese».

In base alle dichiarazioni rese dalla signora Barbara Ceolin, segretaria dell'ex Ministro De Michelis, questi avrebbe disposto di tale fondo per compensi *extra legem* corrisposti a funzionari del Ministero, ad esperti ed interpreti chiamati alla Farnesina in base ad un rapporto fiduciario con il Ministro, nonché per il pagamento di pranzi, soggiorni ed omaggi vari. Per le spese riguardanti direttamente il Ministro veniva prelevato dal suddetto fondo un importo forfettario di lire otto milioni mensili.

Il Collegio per i reati ministeriali eccepisce che la descritta gestione del capitolo n. 1117 rappresenterebbe una deviazione rispetto alla previsione normativa. Il Collegio, infatti, pur riconoscendo un limite alla sua indagine nel carattere riservato della spesa, ritiene che il ricorso al suddetto capitolo sia stato posto in essere per realizzare particolari favoritismi o per ovviare a deficienze normative.

L'Autorità Giudiziaria individua, in ordine ai medesimi fatti, la responsabilità penale, oltre che del dottor De Michelis, anche del Capo di Gabinetto, ambasciatore Baldocci. Quest'ultimo, in base alle testimonianze rese da alcuni collaboratori dell'ex Ministro De Michelis, avrebbe consigliato di non modificare la prassi dell'erogazione di compensi mensili ai funzionari, dimostrando di condividere le direttive impartite dall'ex Ministro in ordine alla gestione del fondo in questione. Secondo tali dichiarazioni, il dottor Baldocci procedeva inoltre alla verifica della documentazione relativa alle spese coperte con fondi

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

relativi al capitolo n. 1117, dando ordine ogni volta di distruggere il rendiconto.

Il Collegio per i reati ministeriali di Roma, interrogati gli indagati De Michelis e Baldocci, sentite le persone informate sui fatti e acquisite la documentazione relativa, ha trasmesso gli atti al Pubblico Ministero, che ha inoltrato al Senato la richiesta di autorizzazione a procedere a carico del dottor De Michelis e dell'ambasciatore Baldocci per il reato di peculato, avendo il primo - nella qualità di Ministro degli affari esteri - disposto del fondo per le spese riservate del bilancio del Dicastero destinandone parte a profitto proprio e parte a fini non istituzionali.

\* \* \*

La Giunta si è riunita il 29 marzo, il 5 aprile ed il 2 maggio 1995 per l'esame del Doc. IV-bis, n. 16.

Sia l'ex Ministro De Michelis che il dottor Baldocci hanno fornito chiarimenti alla Giunta, ai sensi del comma 2 dell'articolo 135-bis del Regolamento del Senato, ed hanno depositato memorie.

Per quanto attiene alla sua attività di Ministro, il dottor De Michelis ha ricordato innanzitutto di aver confermato quale funzionario di fiducia per lo svolgimento dell'attività di gestione del capitolo n. 1117, il ragioniere Di Virgilio che ricopriva tale incarico nell'ambito del Ministero degli affari esteri sin dal 1975. L'unica direttiva da lui impartita in merito alla gestione del suddetto fondo sarebbe stata quella di attenersi ai precedenti, nonchè di controllare che le spese imputabili al capitolo n. 1117 riguardassero effettivamente attività istituzionali del Ministero.

Ha fatto presente che una buona parte del fondo era destinata al pagamento di emolumenti per i funzionari che lavoravano nella Sezione Speciale ed erano costretti, a volte, a proseguire la loro attività per tutta la notte. Ha ricordato inoltre che i fondi venivano impiegati anche per l'invio di telefoni satellitari a sedi d'ambasciata in paesi in cui sorgevano conflitti bellici, nonchè per l'acquisto di beni e servizi.

Egli ha sottolineato che a tali spese provvedeva il personale del Gabinetto e della Segreteria Generale, del quale non aveva motivo di non fidarsi.

L'ex Ministro De Michelis ha ricordato che l'utilizzo del capitolo n. 1117, denominato «spese riservate», risale ad una prassi consolidata nei decenni passati ed è continuato anche dopo che egli ha lasciato il Ministero.

Ha precisato, infine, che la cifra forfettaria di lire otto milioni mensili, calcolata per far fronte alle sue spese, non veniva consegnata a lui direttamente, ma al ragioniere Di Virgilio che ne controllava la destinazione. Egli ha sottolineato inoltre che la successiva riduzione del capitolo di bilancio n. 1117 da parte del Ministro Andreatta è stata operata con la legge finanziaria del Governo Amato, caratterizzata da una forte tendenza al rientro della spesa pubblica.

L'ex Ministro ha ribadito di non aver variato in nulla quella che era una prassi fortemente consolidata all'interno del Ministero degli affari esteri, sottolineando le ovvie esigenze di riservatezza che accompagnano l'attività diplomatica e che comunque si assume ogni responsabilità relativa a tale gestione. Ha osservato che non è nella competenza del giudice assoggettare a sindacato attività che rientrano per legge nell'ambito della discrezionalità del Ministro.

In conclusione, l'ex Ministro De Michelis ha dichiarato che, non risultando indizi che dimostrano, anche lontanamente, la distrazione dei fondi in questione per scopi personali, la richiesta di autorizzazione a procedere nei suoi confronti è impropria e ha chiesto perciò alla Giunta di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione.

L'ex Ministro De Michelis ha depositato poi una memoria scritta con la quale conferma quanto esposto nel suo intervento e sottolinea che, in assenza di risultanze processuali a suo carico relative a fatti appropriativi a profitto personale, verrebbe a cadere l'imputazione per il delitto di peculato, così come un'eventuale responsabilità a titolo di abuso di ufficio, in quanto l'articolo 323 del codice penale sanziona

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

l'impiego di somme appartenenti alla Pubblica Amministrazione per finalità del tutto estranee all'Amministrazione stessa. Ritiene pertanto che l'ipotesi accusatoria darebbe vita esclusivamente ad una forma di *illecito amministrativo-disciplinare*.

Il dottor Baldocci ha osservato che il rilievo a lui mosso da parte del Collegio per i reati ministeriali si concretizzerebbe nell'aver tollerato il rimborso spese ad alcuni funzionari, consulenti esterni ed interpreti, ed esborsi per incontri conviviali. Ha ricordato che tali spese erano tutte di modesta entità ed ampiamente giustificate dalla loro finalità istituzionale. In merito ai compensi relativi agli alti funzionari del Ministero degli affari esteri, ne ha sottolineato l'utilità per rendere possibili gli indispensabili collegamenti con interlocutori di paesi esteri.

I rimborsi spese per gli impiegati di ogni livello erano giustificati da prestazioni di lavoro che andavano ben al di là del dovere giuridico. Senza tali remunerazioni minime, infatti, non si sarebbe potuto contare sulla disponibilità del personale nelle frequenti situazioni di emergenza. Il suddetto personale, probabilmente, avrebbe abbandonato tali incarichi dando luogo ad una turnazione continua che avrebbe messo a repentaglio la funzionalità e la segretezza del lavoro. Anche per quanto riguarda le spese relative ai traduttori e agli incontri conviviali, ha sottolineato che esse trovavano giustificazione nell'esigenza di mantenere la necessaria riservatezza. Ha osservato quindi che le spese menzionate erano tutte essenzialmente legate all'attività istituzionale del Ministero. Il dottor Baldocci ha invocato quindi l'applicazione dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, relativo al riconoscimento della finalità del perseguimento dell'interesse pubblico, che si evince direttamente dalla norma che prevede l'esistenza di un capitolo di bilancio per le spese riservate del Ministero, non soggetto al sindacato della Corte dei Conti.

Ha precisato infine di non aver distratto nulla dal fondo in questione nè di aver riscontrato illeciti impieghi del denaro da parte di alcuno.

Il dottor Baldocci ha depositato una memoria scritta con la quale ribadisce le considerazioni svolte nel suo intervento e precisa che, in ordine alla gestione del capitolo delle spese riservate, il capo di Gabinetto rimane un soggetto estraneo al rapporto esclusivo, di speciale fiducia, che l'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 718 del 1979, stabilisce tra il Ministro stesso ed il dipendente da lui prescelto.

La Giunta ha svolto un'ampia discussione. In particolare, alcuni componenti della Giunta si sono soffermati sulla necessità di una riforma integrale del sistema di gestione dei fondi stanziati per le spese riservate nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Nella prassi, infatti, sussistono effettive difficoltà nella individuazione degli scopi che con tali stanziamenti si intendono perseguire e delle spese da ritenersi «riservate» e quindi sottratte a rendicontazione.

Si è inoltre sottolineato, da parte di alcuni, come l'Autorità Giudiziaria abbia, in questo caso, introdotto un limite alla normativa sulla gestione dei fondi per le spese riservate, normativa che viene ad individuare invece un potere discrezionale del Ministro che, nella fattispecie, sarebbe stato esercitato in conformità della legge nonché della prassi.

A favore del diniego dell'autorizzazione a procedere, alcuni componenti della Giunta hanno sottolineato inoltre che il carattere discrezionale del potere del Ministro nonché la prassi sempre seguita per la gestione di tali fondi confermano l'immanenza di un interesse rilevante dell'Amministrazione nel caso di specie.

La maggioranza dei componenti della Giunta, superando tali obiezioni, ha approvato invece la proposta di concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex Ministro De Michelis, autorizzazione che viene quindi estesa al dottor Baldocci.

\* \* \*

La questione si incentra sull'utilizzazione del capitolo di spesa n. 1117 del bilancio dello Stato che, in virtù dell'articolo 31 del

decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1979, n. 718, consente in via eccezionale la non assoggettabilità ai normali controlli contabili delle spese riservate del Ministero degli affari esteri, la cui gestione è posta sotto la diretta responsabilità del Ministro.

La Giunta, a maggioranza, ha ritenuto che se è vero, come è vero, che vengono posti a disposizione del Ministro degli affari esteri dei fondi per spese riservate senza l'indicazione specifica degli scopi cui sono destinate, è pur vero che tali fondi sono stanziati ed iscritti nel bilancio per il raggiungimento di fini solamente istituzionali, imprevedibili ed eccezionali, fondi per i quali non può procedersi ad una erogazione palese che verrebbe a pregiudicare il raggiungimento dei fini.

La semantica della formulazione della normativa sulla gestione dei fondi stanziati per spese riservate nell'ambito della Pubblica Amministrazione non può indurre nell'errore che tali fondi siano un vero e proprio privilegio personale del Ministro. Essi costituiscono un mezzo del quale il Ministro, in contingenti occasioni, può avvalersi per perseguire interessi dello Stato costituzionalmente rilevanti o per il perseguimento di un preminente interesse pubblico. Tali fondi per la copertura di spese riservate non possono essere destinati a spese di rappresentanza, nè tampoco al funzionamento del Ministero. Per le une e per le altre spese, infatti, sono previsti in bilancio specifici capitoli di spesa.

L'ex Ministro Gianni De Michelis non ha negato nè avanti il Collegio nè avanti la Giunta, sia nelle audizioni che nelle memorie difensive, di avere commesso i fatti ascrittigli dal Pubblico Ministero. Egli ha solamente ribadito di avere agito secondo la legge seguendo la prassi in uso.

Orbene, la erogazione di compensi a collaboratori esterni alla Pubblica Amministrazione, scelti sulla scorta di un asserito rapporto fiduciario con il Ministro, pur sussistendo, tra l'altro, sufficiente disponibilità nell'organico del personale del Ministero degli affari esteri; la corresponsione di

somme di denaro a funzionari per lavoro straordinario; le spese per riunioni conviviali, pranzi, viaggi, omaggi floreali ed altro; infine, il prelevamento dal suddetto fondo, da parte del Ministro medesimo, della somma di otto milioni mensili, non possono certamente configurare un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, nè rappresentare un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo, ma concretizzano una distrazione di pubblico denaro penalmente perseguibile.

Il Senato può negare l'autorizzazione a procedere solo se ed in quanto ricorrano le esimenti di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, cioè quando l'inquisito abbia agito per finalità di interesse pubblico o nell'interesse dello Stato e non per profitto personale.

L'autorizzazione a procedere nei confronti del dottor Gianni De Michelis, nella sua qualità di Ministro degli affari esteri, viene chiesta per il reato di cui agli articoli 110, 81, capoverso, e 314 del codice penale, per aver egli distratto a profitto proprio parte delle somme di denaro destinate alle spese per fini esclusivamente istituzionali.

La disinvoltura nella destinazione dei fondi relativi a spese riservate, di cui al capitolo n. 1117, manifestata dall'ex Ministro De Michelis, con molta iattanza, anche se in armonia con il sistema politico dell'epoca, impedisce che la Giunta ravvisi l'irresponsabilità per i fatti ascrittigli, anche se la sussistenza della responsabilità spetta esclusivamente alla valutazione dell'Autorità Giudiziaria.

La Giunta ha pertanto deliberato, a maggioranza, di proporre al Senato la concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del dottor Gianni De Michelis, come da richiesta.

La Giunta ha riaffermato il principio in base al quale la decisione favorevole alla concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro si estende necessariamente anche ai concorrenti nel reato ministeriale, e pertanto, nel caso, la proposta di concedere l'autorizzazione a procedere si intende estesa anche al dottor Giuseppe Baldocci.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Egli è stato Capo di Gabinetto durante l'intera permanenza del dottor De Michelis al Ministero degli affari esteri: a lui incombeva la verifica ed il controllo della legale gestione dei fondi riservati di cui al capitolo n. 1117 del bilancio, ma piuttosto non ha

voluto ostacolare il Ministro nell'amministrazione del suddetto fondo, per non mancargli di riguardo, come ha riferito in audizione.

SCALONE, *relatore*