

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

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

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

Al Presidente del Senato della Repubblica

ROMA

Roma, 13 marzo 1995

Trasmetto gli uniti fascicoli, come disposto dal Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma con provvedimento del 6 marzo 1995.

Il Procuratore della Repubblica

(F.to Dr. Michele COIRO)

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, 6 marzo 1995

Il Collegio riunito in Camera di Consiglio, ha deliberato ai sensi dell'articolo 8 legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 ed in conformità delle richieste del Pubblico Ministero, di richiedere al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere nei confronti di Gianni De Michelis e del suo Capo di Gabinetto ambasciatore Giuseppe Baldocci con la seguente:

RELAZIONE

Nel corso di una più ampia indagine compiuta dalla Procura della Repubblica di Roma in merito all'attività svolta dal Ministero degli esteri, veniva formulata richiesta al Ministero Pubblico di Lugano (Svizzera) di interrogare Ceolin Barbara, segretaria di Gianni De Michelis, all'epoca in cui questi ricopriva la carica di Ministro degli esteri.

La Ceolin rendeva l'interrogatorio alla detta autorità giudiziaria svizzera, riferendo, fra l'altro, fatti penalmente rilevanti a carico del Ministro Gianni De Michelis e del Capo di Gabinetto ambasciatore Giuseppe Baldocci.

Previo stralcio, gli atti venivano trasmessi per competenza a questo Collegio con richiesta di indagini preliminari, con riferimento in particolare, alla gestione di un «fondo straordinario» a disposizione del Ministro degli affari esteri.

Espletate le indagini preliminari, risultava che presso l'anzidetto Dicastero esistevano, ed esistono tuttora, le risorse del capitolo 1117 denominate «spese riservate».

Il capitolo, previsto ogni anno dalla legge di bilancio dello Stato, presentava, negli anni 1989-1990, una previsione di spesa di lire 1.400 milioni, incrementata negli anni 1991-1992 a lire 1.500 milioni, e ridotta, poi, dall'anno 1993, su richiesta del Ministro, a lire 1 miliardo. (Fascicolo principale pagg. 35, 36, 43, 44).

Il Ministro De Michelis aveva disposto di tale fondo: *a*) per compensi *extra legem* corrisposti a vari funzionari del Ministero; *b*) per compensi ad esperti, collaboratori ed interpreti, chiamati alla Farnesina in base ad un rapporto fiduciario con esso Ministro; *c*) per il pagamento di pranzi, soggiorni, omaggi vari. Per le spese riguardanti direttamente il Ministro veniva, poi, prelevato dal fondo un importo forfettario di lire 8 milioni mensili, che veniva attribuito ad una delle segretarie del De Michelis (dottoressa Caruso). Ciò perchè appariva «una mancanza di riguardo pretendere dal Ministro

ogni volta un riscontro documentale» (memoria Baldocci 20 novembre 1994 - Vol. 2 pag. 11).

Interrogati gli indagati De Michelis e Baldocci (il quale ultimo presentava varie memorie), sentite le persone informate dei fatti ed acquisita dal Ministero la documentazione relativa, gli atti venivano trasmessi, agli effetti dell'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989, al Pubblico Ministero, il quale chiedeva inoltrarsi al Senato della Repubblica la richiesta di autorizzazione a procedere a carico del De Michelis e del Baldocci con la seguente imputazione:

reato di cui agli articoli 110, 81, capoverso, e 314 del codice penale per aver il primo quale Ministro degli esteri ed il secondo quale Capo di Gabinetto, disposto del fondo «spese riservate» (capitolo 1117) del bilancio del dicastero degli esteri destinandone parte a profitto proprio e parte a fini non istituzionali.

In Roma fino al maggio 1992.

* * *

Il Collegio ritiene che le richieste del Pubblico Ministero siano da condividere.

L'utilizzazione del capitolo n. 1117 è regolata dal regime contabile derogatorio di cui all'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1979, n. 718, norma che prevede la non assoggettabilità di tale utilizzazione ai normali controlli contabili e l'affidamento della gestione ad un funzionario «di speciale fiducia». Questi, nel caso di specie, è risultato essere il ragioniere Di Virgilio Antonio, che, nominato dal Ministro De Michelis, riceveva dallo stesso periodicamente il discarico delle spese eseguite e provvedeva, poi, alla distruzione della pertinente documentazione (cfr. decreto 8 settembre 1989 a firma De Michelis - Vol. 1, pag. 6).

Tale regime, che rappresenta una vistosa deroga al nostro sistema della spesa pubblica, fondato, come è noto, sull'obbligo del riscontro contabile di ogni provvedimento della Pubblica Amministrazione, che comporti oneri finanziari, deve considerarsi assolutamente eccezionale.

L'utilizzazione dei fondi viene infatti affidata unicamente al senso di alta responsabilità dell'organo governativo, il quale è tenuto a perseguire soltanto quegli scopi che con tali fondi si intendono perseguire.

La legge normalmente individua tali scopi specifici e destina espressamente i fondi riservati al loro raggiungimento.

Al riguardo vanno ricordate le seguenti disposizioni che individuano il fine pubblico da perseguire: articolo 101 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per la «lotta al traffico illecito degli stupefacenti»; articolo 7 del decreto-legge n. 8 del 1991 per la protezione dei collaboratori della giustizia; articolo 10 della legge n. 559 del 1993 per le spese della DIA; articolo 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1076 del 1976 per le spese del Ministero della difesa «rigorosamente vincolate alle finalità istituzionali»; articolo 1, lettera f) del decreto del Presidente della Repubblica n. 9 del 1985 per la lotta contro la sofisticazione alimentare; legge n. 801 del 1977 per le informazioni e la sicurezza.

In altri casi le spese riservate venivano iscritte nel bilancio senza l'indicazione di uno specifico scopo, come avviene nel caso della Presidenza del Consiglio dei ministri (capitolo n. 1133), del Ministero dell'interno (capitoli n. 1084 e n. 2629), del Ministero delle finanze (capitolo n. 3121) e, infine, per il caso che ne occupa, del Ministero degli esteri (capitolo n. 1117). In questi casi deve ritenersi che le spese, non solo debbano essere erogate esclusivamente per fini istituzionali, ma anche che esse debbano perseguire - tra i fini istituzionali - soltanto quelli il cui raggiungimento può essere messo a rischio o irrimediabilmente compromesso da un'erogazione palese. Deve perciò ritenersi che la spesa «riservata» non possa essere utilizzata per superare limiti imposti dalla legge, o per realizzare particolari favoritismi o, infine, per ovviare a deficienze normative. Se così fosse, la spesa riservata favorirebbe - senza possibilità di riscontri obiettivi - una gestione dei fondi personale e disinvolta che certamente la legge non intende consentire.

L'Autorità Giudiziaria, dal canto suo, che trova un limite alla sua indagine nel carattere riservato della spesa, deve tuttavia, intervenire in presenza di elementi concreti di deviazione nell'utilizzazione delle risorse.

Se dunque il bilancio dello Stato non stanziava per talune spese un apposito capitolo, deve ritenersi vietato il ricorso al capitolo delle spese riservate ed il relativo comportamento cade sotto la sanzione penale. Esso integra - come nel caso di specie - il reato di peculato tutte le volte che il Ministro, nella sua qualità di Pubblico Ufficiale, si appropri del danaro pubblico allo scopo di perseguire interessi propri ovvero lo riutilizzi per fini che la legge non tutela o che tutela con limiti ben circoscritti.

È il caso - per considerare la fattispecie in esame - degli emolumenti aggiuntivi e forfettariamente calcolati in favore del personale ministeriale, cui la legge, in ragione di inderogabili esigenze di bilancio, riconosce, per lavoro straordinario, un compenso solo per un determinato numero di ore, ponendo così limiti all'azione della Pubblica Amministrazione che non possono essere arbitrariamente ignorati e ancor meno intenzionalmente violati. La giustificazione, dunque, di voler compensare un «super-lavoro» reso dal personale dipendente non può esimere da responsabilità se gli emolumenti vengano fatti gravare sul capitolo delle spese riservate.

Altro caso è quello dei compensi erogati a collaboratori (esempio traduttori) esterni alla Pubblica Amministrazione, non inseriti nel decreto di Gabinetto, ma utilizzati in base ad un pretestuoso «rapporto fiduciario», col Ministro, non ostante l'esistenza presso il Ministero di idonee strutture tecniche.

Ed è, infine, il caso delle spese per riunioni conviviali presso ristoranti, del «catering» per viaggi, delle spese per i soggiorni in alberghi e finanche per omaggi floreali in favore delle consorti di ambasciatori esteri.

Giova, ancora, sottolineare come impropriamente si tenti di far passare il capitolo n. 1117 come destinato anche alle «spese di rappresentanza», sostenendosi «come conglobate» nel capitolo per le spese riservate, anche quelle di rappresentanza (cfr. memoria 22 novembre 1993 difesa di Baldocci - pag. 1).

* * *

Sulla base di tali risultanze, non contestate in punto di fatto dagli indagati e confermate concordemente dalle persone informate dei fatti, sembra possa concludersi che il capitolo per le spese riservate sia servito a sopperire a esigenze pratiche, spesso personali, imposte da una gestione governativa spregiudicata, posta in essere consapevolmente in violazione della legge.

Ritenuta, dunque, la illiceità della utilizzazione delle somme e considerato che il De Michelis, pur ricollegandosi ad una prassi che da tempo veniva seguita al Ministero degli esteri, si è assunto la responsabilità della decisione (dichiarazione del 4 novembre 1994 - Vol. 1, pag. 36), va richiesta l'autorizzazione a procedere a carico del medesimo.

Quanto alla posizione del Baldocci, Capo di Gabinetto durante l'intera permanenza del De Michelis alla Farnesina, va osservato come egli, nelle tre memorie depositate in atti (volume 2), sostenga la mancanza di ogni incidenza della sua funzione in ordine alla utilizzazione dei fondi previsti dal capitolo n. 1117.

Ci sarebbe stato, a suo avviso, un rapporto diretto ed esclusivo fra il Ministro (che disponeva le varie spese) ed il funzionario del Ministero, ragioniere Di Virgilio (che dava esecuzione alle disposizioni del Ministro), tale da non consentire al Capo di Gabinetto alcuna ingerenza al riguardo. Le iniziative, poi, sia in ordine alla conferma della prassi di erogare emolumenti ai funzionari dipendenti, sia in ordine alla determinazione dell'importo forfettario di lire 8 milioni in favore del Ministro, sarebbero da addebitare tutte al Consigliere giuridico del Ministro avvocato Michele Di Pace (cfr. memoria 20 novembre 1994 - Vol 2, pagg. 6, 7, 12).

L'estraneità del Baldocci al detto rapporto esclusivo, di speciale fiducia, viene ancora ribadita nella memoria depositata il 22 novembre 1994 dal difensore avvocato Zupo (cfr. Vol. 2, pag. 26).

Il Collegio ritiene di non poter condividere l'assunto dell'indagato.

Le persone informate dei fatti, ascoltate da questo Collegio, hanno concordemente fatto riferimento al Capo di Gabinetto sia come persona che «determinava l'importo mensile da corrispondere ai funzionari» ed anche a se stesso, sia come persona che disponeva il pagamento di «pranzi di lavoro» (Di Virgilio - Vol. 1, pag. 2) che «verificava la documentazione e dava l'ordine di distruggerla» (ivi - pag. 3). Sempre al Capo di Gabinetto si fa riferimento per la decisione di far corrispondere la somma forfettaria di lire 8 milioni al Ministro (ivi - pag. 4).

La segretaria del De Michelis, Ceolin Barbara ha, poi, precisato che il Capo di Gabinetto poneva «a disposizione di Marina Caruso (altra segretaria del De Michelis) un certo importo mensile che da quest'ultima veniva distribuito... ai collaboratori esterni» (Vol. 1, pag. 9). Infine il Consigliere giuridico del De Michelis, avvocato Di Pace, nel contestare ogni sua iniziativa relativa al fondo, ha confermato la circostanza che «l'ambasciatore Baldocci consigliò di non modificare tale prassi (della erogazione di compensi mensili ai funzionari) perchè si sarebbe andato contro le aspettative del personale che ne beneficiava, creando così malumore» (Vol. 1, pag. 28).

Dal complesso di tali dichiarazioni appare dunque insostenibile la tesi del Baldocci, anche perchè egli ha comunque finito con l'ammettere di non aver rilevato «a proposito del capitolo 1117, situazioni difformi o anomale tali da richiedere il suo intervento» (Vol. 2, pag. 19), dimostrando, così, non solo di aver esercitato un controllo sulla gestione, ma anche di condividere le direttive impartite al riguardo.

Egli, inoltre, riscontra motivi di «riservatezza» nel mancato avvicendamento di autisti e di personale, cui veniva erogato un emolumento aggiuntivo in considerazione dei «sacrifici di ordine personale e materiale legati alla particolare gravosità di orari prolungati», con ciò giustificando le direttive del Ministro e facendole praticamente proprie.

Egli ammette, infine, di aver esercitato riscontri e verifiche, anche preventivi, sulle spese, al fine di evitare che il loro ammontare «superasse quello dei fondi a disposizione tenuto conto dello stanziamento» (Vol. 2, pag. 18), dimostrando così come la sua preoccupazione fosse non la natura della spesa, ma il contenimento della stessa nell'ambito dello stanziamento.

È, peraltro, appena il caso di sottolineare come una identica, conforme prassi in ordine alla utilizzazione del capitolo 1117 seguita prima o dopo la gestione del De Michelis, non costituisca per il Baldocci (né per il Ministro) una qualche esimente nè un'attenuante.

Ritiene dunque il Collegio che non sussistano per il Baldocci, così come per il De Michelis, estremi per una pronunzia di archiviazione e che pertanto vada inoltrata al Senato della Repubblica, con la presente relazione, la richiesta di autorizzazione a procedere a carico di ambedue gli indagati, per il seguente reato:

delitto p. e p. dagli articoli 110, 81, capoverso, e 314 del codice penale perchè in concorso tra loro, il primo quale Ministro degli affari esteri, il secondo quale Capo di Gabinetto dello stesso Ministero, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, si appropriavano di somme imprecisate di denaro, prelevandole dal fondo delle spese riservate del Ministero (capitolo 1117) di cui il De Michelis aveva la disponibilità, parte destinandole a profitto proprio e parte utilizzandole per fini non istituzionali.

In Roma fino al maggio 1992.

Pertanto, dispone che la presente relazione, con la richiesta di autorizzazione a procedere, venga rimessa al Senato della Repubblica, per il tramite della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, ai sensi dell'articolo 8, legge costituzionale n. 1 del 1989.

Il Collegio

(F.to dott. Ivo GRECO

F.to dott. Paolo de FIORE

F.to dott.ssa Maria Rosaria EUFORBIO)

