

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

Doc. IV-bis
n. 11

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

NEI CONFRONTI

DEL DOTTOR **SALVATORE FORMICA**, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELLE
FINANZE *PRO TEMPORE*, E DEL DOTTOR **ARRIGO GATTAI**

per il reato di cui agli articoli 110, 323, comma 2, e 61, n. 7, del codice penale (abuso d'ufficio)

Trasmessa dalla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Roma

il 17 dicembre 1994

Al Presidente del Senato della Repubblica

ROMA

Roma, 17 dicembre 1994

Trasmetto a norma dell'articolo 5, legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, gli atti del procedimento penale n. 13474/93 R, con richiesta di autorizzazione a procedere, ai sensi dell'articolo 96 legge costituzionale, nei confronti di Formica Salvatore e Gattai Arrigo, per il reato p. e p. dagli articoli 110, 323 comma 2 del codice penale e 61 n. 7 del codice penale per avere, Formica Salvatore, quale Ministro delle finanze, in concorso con il Presidente del CONI Gattai Arrigo, abusato del proprio ufficio, emanando, senza avere ottenuto il prescritto preventivo parere del Ministro dei beni culturali ed omessa l'attività istruttoria di competenza della Direzione generale del demanio, il decreto ministeriale 9 dicembre 1991, predisposto direttamente dal suo Gabinetto, senza il concorso istruttorio della Direzione generale competente, con il quale, dopo aver qualificato illegittimamente ed in contrasto con la legge 16 febbraio 1942, n. 246, il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) come ente che persegue «esclusivamente fini di interesse culturale», lo si ammetteva al regime concessorio di particolare favore di cui alla legge 390 del 1986, e ciò al fine di procurare al CONI un ingiusto vantaggio patrimoniale, consistito nella mancata corresponsione di diverse decine di miliardi per l'utilizzo del complesso sportivo Foro Italico, dovuti quali differenza fra il prezzo di libero mercato ed i canoni previsti dallo speciale regime di cui alla citata legge 11 giugno 1986 n. 390, con conseguente danno di rilevante entità per l'erario.

In Roma in epoca antecedente e prossima al 9 dicembre 1991.

Il Sostituto Procuratore della Repubblica

(F.to dott.ssa M. Gloria ATTANASIO)

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, 8 novembre 1994

Il Collegio, così composto:

Dott. Ivo Greco	Presidente
Dott. Maria Rosaria Euforbio	Giudice
Dott. Aldo Marinelli	Giudice

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 dell'onorevole Salvatore Formica e Arrigo Gattai con la seguente

RELAZIONE

A seguito dell'esposto presentato dal giornalista dottor Ernesto Corsini, l'ispettore tributario Mario Casaccia con una relazione del 21 maggio 1993, seguita poi da varie altre note integrative, segnalava al Procuratore della Repubblica di Roma l'illegittimità del decreto del Ministro delle finanze con il quale il CONI, designato come ente di rilevante interesse culturale veniva ammesso al regime concessorio di particolare favore previsto dalla legge n. 390 del 1986 per gli enti che perseguono «esclusivamente» fini di interesse culturale.

Precisava al riguardo il Casaccia che il decreto di cui sopra era stato emesso il 9 dicembre 1991 dal Ministro delle finanze, Rino Formica, senza neppure attendere il parere del Ministero dei beni culturali.

Ciò aveva consentito al CONI di corrispondere per la utilizzazione del Foro Italico, bene demaniale dello Stato, il 10 per cento in meno di quanto dovuto in regime di libero mercato.

Aggiungeva il Casaccia che successivamente, nonostante fosse stata prospettata dalla Direzione generale del demanio l'illegittimità del decreto, i ministri succeduti all'onorevole Formica al Ministero delle finanze, Reviglio, Gorla e Gallo avevano omesso di revocare il decreto del 9 dicembre 1991, perseverando in un comportamento che appariva in contrasto con gli interessi dell'erario e della collettività, in favore del CONI.

Sulla base di tali fatti, il pubblico ministero ipotizzava a carico di Salvatore Formica, e di Gattai Arrigo, Presidente del CONI, nonché a carico dei Ministri delle Finanze succeduti al Formica, Reviglio Della Veneria Francesco, Gorla Giovanni e Gallo Franco, l'ipotesi di abuso di ufficio (articolo 323 codice penale). Trasmetteva, pertanto, gli atti a questo Collegio, chiedendo lo svolgimento di determinati accertamenti, e l'archiviazione nei confronti di Reviglio.

Questo Collegio provvedeva ad acquisire documentazione presso il Ministero delle Finanze e dei Beni Culturali, provvedeva a sentire persone informate sui fatti e procedeva all'audizione di Formica, Gallo e Gorla.

I primi due presentavano, anche, memorie illustrative.

All'esito, il pubblico ministero, al quale gli atti erano stati trasmessi per le richieste definitive, così concludeva:

1) disporsi archiviazione sia nei confronti del Gallo e di Reviglio, per insufficienza di elementi sul dolo, sia nei confronti del Gorla, essendo il reato estinto per morte dell'indagato;

2) rimettersi gli atti al Presidente della Camera competente ai fini dell'autorizzazione a procedere nei confronti di Formica e di Gattai.

Ritiene il Collegio che le richieste del pubblico ministero debbano essere accolte.

Per una migliore comprensione della vicenda processuale, appare utile tracciare preliminarmente la successione cronologica degli avvenimenti più significativi.

In vista della scadenza (31 dicembre 1989) di due atti di concessione concernenti l'utilizzazione di parte del comprensorio demaniale del Foro Italico, atti che prevedevano il pagamento di canoni di mercato, il CONI, con istanza del 4 gennaio 1989, aveva chiesto al Ministero delle Finanze, Direzione generale del demanio, di poter utilizzare, per i fini istituzionali dell'Ente, i beni demaniali del Foro Italico e di beneficiare delle condizioni agevolative previste dalla legge 11 luglio 1986 n. 390.

Scaduti i precedenti atti di concessione, senza che la Direzione generale del demanio avesse provveduto a definire i relativi rapporti contrattuali e contabili con il CONI, l'Amministrazione delle finanze, con nota in data 15 giugno 1990, a firma del Ministro Formica, aveva interessato il Ministero dei beni culturali perchè esprimesse il parere previsto dalla legge per l'emanazione del decreto ministeriale in questione.

Tuttavia il decreto veniva emesso il 9 dicembre 1991 dal ministro Formica, senza attendere il parere del Ministro dei beni culturali, richiesto fin dal 15 giugno 1990. Con esso il CONI veniva considerato ente pubblico destinatario delle norme di cui alla citata legge n. 390 del 1986, e gli venivano accordate le agevolazioni previste in detta legge.

Successivamente veniva emanato il decreto legge 26 maggio 1992, n. 298 che espressamente includeva il CONI fra i soggetti beneficiari della legge n. 390 del 1986.

Con riferimento a tale disposizione di legge espressamente ritenuta assorbente del decreto ministeriale 9 dicembre 1991, la Direzione generale del demanio autorizzava l'Intendenza di finanza a richiedere al Coni la corresponsione delle somme dovute per la pregressa utilizzazione, con un canone ridotto del 10 per cento.

Il citato decreto legge non veniva, però, convertito in legge, come pure non veniva convertito in legge il successivo decreto del 24 luglio 1992, che non includeva, questa volta, il CONI fra i destinatari della citata legge.

Venuta, quindi, meno la disposizione legislativa relativa al CONI, ed essendo sorto il dubbio che si potesse legittimamente dare esecuzione al

decreto ministeriale del 9 dicembre 1991, potendosi ritenere intervenuta una volontà del legislatore di escludere il CONI dai benefici in parola, la Direzione generale del demanio con nota del 31 luglio 1992 aveva prospettato al ministro Gorla, nel frattempo succeduto a Formica, la situazione venutasi a creare ed aveva chiesto, ma inutilmente, istruzioni in proposito.

Tale questione era stata riproposta, oltre che al ministro Reviglio, anche al ministro Gallo, il quale solo in data 18 novembre 1993 aveva emesso decreto di annullamento del precedente decreto ministeriale 9 dicembre 1991.

Così illustrati i momenti fondamentali della vicenda, il Collegio, passando all'esame delle posizioni dei singoli protagonisti, osserva.

Non v'è dubbio che il Formica abbia posto in essere un comportamento illegittimo emanando il decreto ministeriale 9 dicembre 1991 senza il prescritto parere del Ministero dei beni culturali.

La legge 11 luglio 1986 n. 390 prevede una particolare disciplina per le concessioni e locazioni di beni immobili e patrimoniali dello Stato in favore di enti che perseguono «esclusivamente fini di rilevante interesse culturale» e stabilisce che tali enti vengano individuati dal Ministro delle finanze, sentito il parere del Ministero dei beni culturali.

Orbene può ammettersi che il CONI, ente di diritto pubblico, avente finalità agonistiche, persegua anche finalità, in senso lato, culturali, ma non può certo ritenersi che le finalità dell'ente siano «esclusivamente» culturali, se per tali finalità si intendono quelle tese alla formazione intellettuale e spirituale dell'uomo nei vari rami del sapere.

A questo punto occorre porre in rilievo come il Ministero dei beni culturali avesse già escluso tale requisito, quando, investito della richiesta di parere (cfr. all. 6 pag. 7), il direttore dei beni culturali, Sisinni, si era espresso, con la nota del 21 novembre 1990 n. 3847, diretta al Gabinetto dello stesso Ministero, in senso contrario all'appartenenza del Coni alla categoria degli enti culturali (cfr. all. 6 pag. 34). Tale concetto venne, poi, ribadito in un appunto del 14 dicembre 1990 dell'Ufficio legislativo a firma della dottoressa Napoleone, diretto al Capo di gabinetto dello stesso ministero, nel quale si escludeva che l'attività del Coni, pur essendo finalizzata a conseguire scopi culturali e sociali nel campo dello sport, presentasse «il carattere della esclusività culturale» (All. 6 f. 36 e all. 3 pag. 197). L'orientamento negativo del Ministero dei beni culturali emerge, poi, in una nota predisposta, ma mai sottoposta alla firma del Ministro, indirizzata al Ministero delle finanze, con la quale si esprime il parere negativo circa l'applicabilità a favore del CONI di benefici fiscali previsti dalla legge n. 390 del 1986 (All. 6 - f. 37). Neppure fu richiesto al riguardo l'avviso dell'Avvocatura dello Stato per il quale era stata predisposta dalla dott.ssa Napoleone una nota che non fu mai firmata dal Capo di Gabinetto, e, quindi, mai inoltrata all'Avvocatura.

Nonostante le accurate indagini compiute da questo Collegio, non è stato possibile chiarire i motivi per i quali la nota predisposta per il Ministero delle finanze, non sia stata sottoposta alla firma del Ministro dei beni culturali e non sia quindi mai pervenuta al Ministero delle finanze.

Il ministro Facchiano ha dichiarato di non aver mai visto l'appunto della dottoressa Napoleone «poichè altrimenti lo avrebbe siglato» ed ha

aggiunto di non ricordare che della questione gli abbia parlato il ministro Formica.

Non risulta neppure che quest'ultimo, nonostante gli incontri settimanali in Consiglio dei Ministri, abbia mai sollecitato al Ministro dei beni culturali la risposta alla richiesta di parere.

Tutto ciò fa legittimamente presumere la sussistenza di una intesa fra i funzionari dei due Ministeri (cfr. dich. Pisu - All. 3 f. 204) volta ad evitare che il Ministro dei beni culturali si esprimesse negativamente sulla questione.

Ciò posto, osserva il Collegio come non si possa negare la rilevanza del parere del Ministero dei beni culturali quale presupposto di legittimità del decreto in questione. Sussisteva infatti la esigenza di valutare l'esclusività dei fini di rilevante interesse culturale perseguita dal CONI, valutazione che solo il Ministero dei beni culturali poteva compiere.

Nè può accogliersi la diversa interpretazione sostenuta dal Formica, nella sua memoria difensiva, circa il significato da attribuirsi all'espressione «sentito il parere del Ministro dei beni culturali».

Secondo il Formica tale espressione implicherebbe «una mera audizione dell'organo cooperante» senza «effetti paralizzanti» per l'organo richiedente (memoria del 6 ottobre 1994 pagina 19).

La verità è, invece, che il parere richiesto ad un organo nell'ambito di un procedimento amministrativo non può essere sostituito dalla semplice richiesta di parere, cui non sia seguita la risposta. Il procedimento rimane viziato per la mancanza di un elemento essenziale previsto dalla legge.

Nel caso di specie, in conseguenza della mancata risposta del Ministero dei beni culturali, che come si è detto, è da ritenere collegata probabilmente all'intento di evitare l'invio di un parere negativo, il ministro Formica inserì nel decreto la sola precisazione della richiesta di parere, ponendo così in essere un provvedimento di indubbia illegittimità.

Va, ancora, rilevato che l'iter di formazione del decreto 9 dicembre 1991, n. 93669 sia stato caratterizzato da una serie di anomalie, come precisato dal Direttore generale del demanio dello Stato, dottor Del Gizzo.

Questi ha, infatti, dichiarato che il decreto venne predisposto senza alcun apporto della Direzione generale del demanio, la quale venne a conoscenza del provvedimento solo quando fu ad essa trasmesso, già firmato e senza data (circostanza, quest'ultima, confermata da Cirillo Adriano, funzionario della Direzione generale del demanio, il quale ha riferito che la data ed il numero di protocollo vennero apposti successivamente).

Il Del Gizzo ha altresì affermato che la nota 15 giugno 1990, indirizzata al Ministro dei beni culturali, ancorchè predisposta dalla Direzione generale del demanio, era stata corretta, su richiesta del Formica, tramite il capo di Gabinetto, sì da far apparire al Ministero dei beni culturali, cui il parere veniva richiesto, come apprezzabile la richiesta del CONI.

Appare dunque evidente la strumentalizzazione dell'ufficio esercitato da parte del Ministro *pro tempore* delle finanze, Salvatore Formica, al fine di consentire la realizzazione di un indebito profitto da parte del CONI.

Alla condotta posta in essere dal Formica, ha concorso Arrigo Gattai, presidente *pro tempore* del suddetto ente, che ha agito in qualità di istigatore.

L'esistenza di stretti rapporti fra il Formica ed il Gattai, che rappresentava l'Ente favorito, emerge inequivocabilmente dalla documentazione acquisita in atti (v. foglio 43, atti Pubblico Ministero, la lettera, a firma Gattai, datata 4 novembre 1991, indirizzata al «Caro Ministro Formica»). Fu lui, infatti, a richiedere con insistenza la concessione delle agevolazioni fiscali in favore dell'Ente e a porre, così, in essere una condotta che si pose, parallelamente, come supporto del comportamento del Formica.

È, infine, infondato l'assunto difensivo del Ministro secondo il quale non sarebbe, nella fattispecie in esame, configurabile il reato di cui all'articolo 323 comma 2 del codice penale poichè il citato decreto sarebbe un mero atto preparatorio.

Per la sussistenza del reato *de quo* è infatti necessario che la strumentalizzazione delle funzioni sia diretta a frustrare o alterare le finalità istituzionali perseguite: è necessario, cioè, che l'atto d'ufficio sia stato realizzato «allo scopo» di avvantaggiare se stessi o altri.

Nel caso di specie, per gli elementi probatori di cui sopra, è di tutta evidenza che il decreto in questione fosse diretto al fine di consentire la realizzazione di un indebito profitto da parte del CONI; che poi tale profitto sia stato o meno conseguito è circostanza successiva e quindi irrilevante rispetto al momento consumativo del reato.

Va pertanto richiesta al Senato l'autorizzazione a procedere nei confronti del Formica e del Gattai.

Quanto al ministro Gorla, dalla documentazione proveniente dagli uffici dello Stato civile del comune di Asti, risulta che lo stesso è deceduto il 21 maggio 1994; va, pertanto, dichiarata la non procedibilità nei suoi confronti per essersi estinto il reato per morte dell'indagato.

L'archiviazione va invece pronunciata nei confronti dei ministri Reviglio e Gallo.

Quanto al primo, risulta che egli ha ricoperto la carica di Ministro per un periodo molto limitato (dal 21 febbraio 1993 al 31 marzo 1993), e l'esiguità del tempo in cui egli ha rivestito tale carica induce a ritenere che non abbia avuto neppure il tempo sufficiente per acquisire una adeguata conoscenza della questione.

D'altro canto, risulta che il Gabinetto del ministro si attivò subito dopo, in data 24 febbraio 1993 con nota n. 3430, richiedeva alla Direzione generale del demanio una valutazione circa la persistenza della validità della concessione del complesso del Foro Italico al CONI secondo la legge n. 390 del 1986. La risposta fornita reca la data di partenza del 3 marzo 1993: il che fa presumere che il ministro Reviglio si sia trovato nella difficoltà materiale di adottare una qualche decisione al riguardo.

Quanto al ministro Gallo, dalle indagini espletate non sono emersi elementi di prova idonei a far ritenere che egli abbia intenzionalmente posto in essere una condotta omissiva al fine di favorire il CONI.

Il Ministro, nelle dichiarazioni rese, non contraddette da altri elementi di prova, ha asserito di essere venuto a conoscenza del decreto

ministeriale 9 dicembre 1991 solo nei primi giorni del mese di novembre 1993, quando gli fu trasmessa dal Gabinetto la delibera adottata dal Comitato di coordinamento del SECIT, secondo il quale potevano derivare danni erariali «da una eventuale tardiva caducazione del decreto ministeriale».

Il Ministro ha precisato di aver provveduto subito dopo, con suo decreto del 18 novembre 1993 all'annullamento del decreto Formica, convinto che quest'ultimo fosse illegittimo sia per la mancata acquisizione del parere da parte del Ministero dei beni culturali, sia perchè appariva evidente che il CONI non perseguisse finalità esclusivamente culturali (All. 3 pagina 148).

Ha, inoltre, riferito di avere emanato il citato decreto per tuziorismo, giacchè, a suo avviso, competente all'annullamento del decreto ministeriale 9 dicembre 1991, doveva ritenersi il Direttore generale del demanio, cui la legge 3 febbraio 1993 aveva nel frattempo devoluto la competenza.

Egli ha precisato che tale suo convincimento doveva ritenersi avvalorato dal fatto che la Direzione generale del demanio, con suo autonomo intervento, già con la nota del 5 agosto 1993 indirizzata all'Intendenza di finanza (All. 3 pagina 151), aveva regolato il regime transitorio dei rapporti tra l'Amministrazione ed il CONI, affermando che il CONI era soggetto al pagamento del canone di libero mercato.

Per le ragioni suesposte, va quindi pronunciato decreto di archiviazione nei confronti di Gorla, del Reviglio e di Gallo, mentre, come già detto, va richiesta - ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione - l'autorizzazione a procedere nei confronti del Formica e di Gattai per il reato di abuso di ufficio aggravato, la cui originaria imputazione, a seguito dell'archiviazione nei confronti di Gorla, Reviglio e Gallo, deve essere parzialmente modificata così come nella parte dispositiva che segue.

P. T. M.

Visto l'articolo 8 commi 1 e 2 legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1, in accoglimento delle richieste del pubblico ministero, così provvede:

DICHIARA

non doversi promuovere l'azione penale nei confronti di Gorla Giovanni, Reviglio Della Veneria Francesco e Gallo Franco, ordinando per quanto di ragione, la trasmissione degli atti in archivio

RICHIEDE

al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere a carico di Salvatore Formica e di Arrigo Gattai per il reato p. e p. dagli articoli 110, 323 comma 2 del codice penale e 61 n. 7 del codice penale per avere, Formica Salvatore, quale Ministro delle Finanze, in concorso con il Presidente del CONI Arrigo Gattai, abusato del proprio ufficio, emanando, senza avere ottenuto il prescritto preventivo parere del Ministero dei beni culturali ed omessa l'attività istruttoria di competenza della Direzione generale del demanio, il decreto ministeriale 9 dicembre 1991, predisposto direttamente dal suo Gabinetto, senza il concorso istruttorio della Direzione generale competente, con il quale,

dopo aver qualificato illegittimamente ed in contrasto con la legge 16 febbraio 1942 n. 426, il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) come ente che persegue «esclusivamente fini di interesse culturale», lo si ammetteva al regime concessorio di particolare favore di cui alla legge n. 390 del 1986, e ciò al fine di procurare al CONI un ingiusto vantaggio patrimoniale, consistito nella mancata corresponsione di diverse decine di miliardi per l'utilizzo del complesso sportivo Foro Italico, dovuti quale differenza fra il prezzo di libero mercato ed i canoni previsti dallo speciale regime di cui alla citata legge 11 giugno 1986 n. 390, con conseguente danno di rilevante entità per l'erario.

In Roma in epoca antecedente e prossima al 9 dicembre 1991.

A tal fine ordina rimettersi gli atti alla Procura della Repubblica presso il tribunale di Roma, unitamente alla presente relazione, per la loro immediata trasmissione al Presidente del Senato della Repubblica.

Il Collegio

(F.to Ivo GRECO

Maria Rosaria EUFORBIO

Aldo MARINELLI)

