

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

**Doc. IV-bis  
n. 11-A**

**Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari**

**(RELATORE PELLEGRINO)**

SULLA

**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**

---

**Comunicata alla Presidenza il 9 febbraio 1995**

---

ONOREVOLI SENATORI. - L'8 novembre 1994 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 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).

Il 17 dicembre 1994, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato, che l'ha deferita alla Giunta il 2 gennaio ed annunciata in Aula l'11 gennaio 1995.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 30 gennaio e del 2 febbraio 1995.

\* \* \*

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

Con istanza del 4 gennaio 1989 il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) avanzava richiesta alla Direzione generale del demanio dello Stato in ordine alla utilizzazione del comprensorio del Foro Italico con i benefici fiscali previsti dall'articolo 1 della legge 11 luglio 1986, n. 390, concernente il pagamento di un canone riconosciuto per le utilizzazioni a fini istituzionali di beni di proprietà dello Stato. Il Collegio inquirente ricorda infatti che il 31 dicembre 1989 sarebbero scaduti gli atti di concessione del suddetto comprensorio in favore del CONI.

La citata legge n. 390 del 1986 prevede che il Ministro delle finanze possa decretare, sentito il Ministro per i beni culturali e ambientali, la concessione di beni immobili demaniali a enti pubblici che «perseguono

esclusivamente fini di rilevante interesse culturale».

Il 19 luglio 1989 il CONI, con una lettera a firma del direttore generale Pescante, inviava alla Direzione generale del demanio un parere dell'Ufficio studi dell'ente con il quale reiterava la richiesta di utilizzare il comprensorio del Foro Italico con le agevolazioni previste dalla legge n. 390 del 1986.

Scaduti i termini della concessione senza che fosse intervenuta alcuna risposta da parte della Direzione generale del demanio in merito alle istanze presentate dal CONI, il Ministro delle finanze Salvatore Formica, con una nota del 15 giugno 1990, chiedeva al Ministero per i beni culturali e ambientali di esprimersi sull'inclusione del CONI tra gli enti culturali, ai sensi della legge n. 390 del 1986.

Il Collegio fa presente che la risposta, redatta dalla Direzione generale del demanio in senso contrario alla concessione, fu corretta su richiesta del Ministro Formica in modo da far apparire ammissibile l'istanza avanzata dal CONI.

Con una nota indirizzata al Gabinetto del Ministro il 21 novembre 1990, il direttore del Ministero per i beni culturali Sisinni esprimeva parere negativo circa l'appartenenza del CONI alla categoria degli enti culturali ed escludeva pertanto che tale ente potesse godere dei benefici previsti dalla legge n. 390 del 1986. In seguito, il 14 dicembre 1990, la dottoressa Napoleone dell'Ufficio legislativo trasmetteva al Gabinetto del Ministro per i beni culturali un appunto con il quale sosteneva che l'attività del CONI non presentava il carattere della esclusività culturale. Il Collegio osserva come sia stata individuata un'ulteriore nota mai fatta firmare al Ministro per i beni culturali, indirizzata al Ministero delle fi-

nanze in risposta alla richiesta di parere del 15 giugno 1990 avanzata dal Ministro Formica, che confermava l'orientamento negativo precedentemente espresso dal direttore generale Sisinni.

Il Collegio rileva che la nota elaborata dalla dottoressa Napoleone non era stata sottoposta all'attenzione del Ministro in quanto mancava il parere del direttore generale Sisinni, mentre non risultano chiari i motivi per i quali la nota predisposta per il Ministero delle finanze non fosse mai stata inviata. Ritiene possibile quindi l'esistenza di un'intesa tra i funzionari dei due ministeri per evitare che il Ministro per i beni culturali inoltrasse il parere negativo in ordine alla concessione in favore del CONI.

Il 27 marzo 1991 il presidente del CONI, avvocato Arrigo Gattai, indirizzava al Ministro delle finanze Formica una lettera con la quale chiedeva che la questione attinente alla concessione del comprensorio del Foro Italico fosse risolta.

Il Collegio fa presente che, in seguito a tale sollecitazione, il 9 dicembre 1991, il Ministro Formica procedeva - in assenza del parere richiesto con specifica istanza al Ministero per i beni culturali e mai pervenuto a causa delle vicende descritte - alla emissione del decreto ministeriale con il quale si riconosceva al CONI la qualifica di ente con finalità esclusivamente culturali e si consentiva la concessione del comprensorio del Foro Italico a fronte della corresponsione di un canone ridotto al 10 per cento del valore di libero mercato.

Il Collegio osserva come alla formazione del suddetto decreto non avesse contribuito la Direzione generale del demanio alla quale il decreto fu trasmesso già firmato e senza data.

Successivamente veniva emanato il decreto-legge 26 maggio 1992, n. 298, che includeva espressamente il CONI tra i soggetti beneficiari della legge n. 390 del 1986. Tale decreto non veniva però convertito in legge. Il successivo decreto-legge 24 luglio 1992, n. 348, anch'esso poi non convertito, ometteva invece di includere il CONI nel novero dei destinatari della legge n. 390 del 1986.

Il Collegio ritiene quindi, anche in considerazione degli stretti rapporti che legavano l'avvocato Gattai all'ex Ministro Formica, che quest'ultimo, in concorso con il presidente del CONI, abbia abusato del proprio ufficio al fine di consentire al CONI un indebito profitto. Il Collegio non reputa fondati gli assunti difensivi dell'ex Ministro Formica, il quale in primo luogo sostiene che ai fini dell'emissione del decreto ministeriale fosse necessaria «una mera audizione dell'organo cooperante senza effetti paralizzanti», e, in secondo luogo, non ritiene configurabile il reato di abuso d'ufficio in quanto il decreto ministeriale in questione sarebbe un atto preparatorio.

Il Collegio sottolinea invece come senza il parere del Ministero per i beni culturali ed ambientali il procedimento di formazione del decreto risulti illegittimo.

In ordine alla seconda obiezione rileva come per la sussistenza del reato di abuso d'ufficio la finalità dell'atto debba essere quella di avvantaggiare qualcuno, a prescindere poi dalla realizzazione dell'indebito profitto.

Il Collegio osserva poi che la Direzione generale del demanio aveva inviato, il 31 luglio 1992, un appunto al Ministro delle finanze Gorla, succeduto a Formica, con il quale si poneva la questione se reintrodurre, in sede di conversione del decreto-legge 24 luglio 1992, n. 348, una disposizione che consentisse al CONI di usufruire dei benefici previsti dalla legge n. 390 del 1986 o piuttosto se si dovesse procedere alla esclusione del CONI da tali benefici. Il Ministro Gorla non fornì però una risposta specifica ed omise di revocare il decreto Formica.

In seguito, sottolinea il Collegio, la questione fu riproposta al Ministro delle finanze Reviglio che non sembra aver potuto approfondire la questione avendo rivestito la carica per un periodo limitato di tempo. Successivamente il Ministro delle finanze Gallo, appresa l'esistenza del decreto ministeriale emesso dall'ex Ministro Formica in favore del CONI, provvedeva al suo annullamento con la firma del decreto ministeriale 18 novembre 1993.

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

Il Collegio inquirente ritiene quindi che per gli ex Ministri delle finanze Gorla - poi deceduto - Reviglio e Gallo debba essere pronunciato il decreto di archiviazione, mentre per l'ex Ministro Formica e l'avvocato Gattai debba essere richiesta l'autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione.

\* \* \*

L'ex Ministro delle finanze Formica ha depositato una memoria con la quale ha osservato come il giudizio avanzato dal Collegio per i reati ministeriali in merito all'illegittimità del suo comportamento, consistente nell'emanazione del decreto ministeriale 9 dicembre 1991 senza il prescritto parere del Ministero per i beni culturali, non sia condivisibile.

Il dottor Formica ritiene infatti che l'articolo 1 della legge n. 390 del 1986 non prescriva un parere del Ministero suddetto, bensì richieda semplicemente che il Ministero per i beni culturali sia «sentito». Ritiene quindi si tratti di un rapporto molto attenuato tra branche dell'amministrazione, che si esaurisce in contatti informali non vincolanti.

Quanto al concorso del dottor Arrigo Gattai alla condotta del Formica, si sottolinea che la richiesta del CONI e i successivi solleciti sono state in realtà avanzate dall'allora Segretario Generale dell'Ente dottor Pescante, e non del dottor Gattai. Il Ministro Formica osserva che in ordine alla sua vicenda deve intervenire il diniego dell'autorizzazione a procedere per avere egli agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio delle funzioni di Governo.

L'avvocato Arrigo Gattai ha depositato una memoria con la quale ha sottolineato di aver rivolto a nome del CONI istanze al Ministero delle finanze, in modo del tutto corretto al fine di ottenere un determinato intervento ministeriale. Ha osservato infatti che non è stata dimostrata alcuna ingerenza sua personale in riferimento ai singoli passaggi procedurali formativi della volontà dell'Amministrazione finanziaria.

Nella seduta del 30 gennaio 1995 la Giunta ha ascoltato l'ex Ministro delle finanze Salvatore Formica, il quale ha depositato un'ulteriore memoria con la quale ha sottolineato che la decisione di accogliere l'istanza avanzata dal CONI e di emanare quindi il decreto ministeriale 9 dicembre 1991 era sorta dalla necessità di evitare l'insorgere di un contenzioso tra il Comitato e lo Stato, oltre quello già esistente in ordine all'accollo delle spese di manutenzione straordinaria del complesso del Foro Italico durante il periodo in cui era in vigore la convenzione scaduta.

L'esigenza della tutela di un preminente interesse pubblico consistente nella definizione della posizione del CONI rispetto alla pubblica amministrazione è stata poi confermata dalla decisione assunta dal Consiglio dei Ministri di adottare il decreto-legge 26 maggio 1992, n. 298, che veniva ad assorbire il decreto ministeriale in questione.

Nella seduta della Giunta del 30 gennaio 1995, il dottor Formica ha richiamato l'attenzione sulla *ratio* della legge n. 390 del 1986, tendente ad estendere l'applicazione della disciplina delle concessioni di beni del demanio anche ad altri determinati soggetti che, per la loro natura pubblica e per le finalità che perseguono, debbono essere posti in condizione di utilizzare i beni immobili del demanio. A tale proposito ha ricordato il decreto ministeriale di attuazione di tale legge, recante la data del 25 febbraio 1987, che conferisce ai prefetti della provincia o al commissario di Governo presso la regione il potere di attestare che l'uso cui l'ente locale intende destinare il bene di proprietà dello Stato rientra tra i compiti istituzionali dell'ente medesimo. Si è altresì richiamato alle conclusioni delle memorie depositate.

\* \* \*

La Giunta, in conformità ai principi fissati dalla Corte costituzionale nella recente sentenza 23 novembre 1994, n. 403, e ad una propria giurisprudenza che va quindi consolidandosi, ha ritenuto esulare dalla propria competenza - perchè riservata

dall'ordinamento all'autorità giudiziaria - ogni valutazione in ordine:

alla legittimità/illegittimità del decreto 9 dicembre 1991, con cui l'allora Ministro Formica riconobbe al CONI la qualifica di Ente con finalità esclusivamente culturali (atto quindi che aveva contenuto sostanzialmente ricognitorio, ma insieme attitudine a porsi come atto di impulso rispetto ad un procedimento successivo), così consentendo la possibilità di una successiva concessione del comprensorio del Foro Italico per un canone ridotto al 10 per cento del valore di libero mercato;

all'idoneità/inidoneità di tale decreto ad integrare una fattispecie avente rilevanza penale.

Ciò perchè una valutazione di infondatezza anche manifesta dell'accusa sarebbe comunque insufficiente a consentire al Senato (come alla Camera dei deputati) un diniego dell'autorizzazione parlamentare prevista per i reati così detti ministeriali. Rientra infatti nel *proprium* dei poteri della Giunta, nella sua funzione servente rispetto all'Assemblea, soltanto un esame (del materiale indagativo offerto dal Collegio, integrato dagli ulteriori elementi evincibili dall'ascolto del Ministro e degli eventuali coindagati), che è anche di merito, ma è volto esclusivamente al riscontro della sussistenza/insussistenza di una delle due circostanze che - a norma dell'articolo 9, comma 3, ultima parte, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 - consentono un diniego dell'autorizzazione richiesta dall'autorità giudiziaria.

Nell'esercizio di tale potere valutativo, che è la stessa norma costituzionale a definire *insindacabile* (così accentuando il carattere di una discrezionalità, che non può conoscere altro limite se non quello della logicità e congruenza), la Giunta ha proceduto ad un'approfondita ricognizione del materiale indagativo offerto dal Collegio ministeriale e delle ulteriori acquisizioni rese possibili dall'ascolto dell'onorevole Formica (le deduzioni difensive del dottor Gattai si diffondono invece su profili di rilevanza penale inconoscibili da parte del

Senato); ed in esito, con decisione unanime, ha determinato di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione nei confronti dell'onorevole Formica, avendo raggiunto il fondato convincimento che l'allora Ministro delle finanze ha agito nella vicenda in esame per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

Ed invero non sembra possibile dubitare, stante la natura di ente pubblico non economico propria del CONI, che il Ministro, posto dinanzi ad una vicenda in cui più interessi pubblici venivano in rilievo in posizione di potenziale conflitto, ha ritenuto, nell'esercizio della discrezionalità che caratterizza l'attività di Governo (come, più in generale, ogni attività politica), di risolvere il conflitto consentendo al CONI di godere dei benefici che la legge espressamente riservava agli enti perseguiti esclusivamente fini di rilevante interesse culturale.

La ragionevolezza di una simile scelta - in disparte ogni valutazione (per quanto esposto inibita) in ordine all'esattezza dell'interpretazione del dato normativo - è apparsa alla Giunta non revocabile in dubbio, avuto riguardo sia alla particolarità del bene demaniale in questione (il complesso monumentale del Foro Italico), sia alla conseguente difficoltà di determinare per lo stesso un canone secondo le valutazioni del libero mercato, sia infine all'intensità dell'onere manutentorio ordinario e straordinario, del quale il CONI doveva comunque farsi carico.

Il riconoscimento di tale ragionevolezza nella scelta ministeriale trova d'altro canto conferma sia *ex ante* nella circostanza che soluzione siffatta era stata auspicata dal Comune di Roma (e cioè dall'ente portatore degli interessi generali relativi alla realtà urbana in cui il compendio monumentale è inserito), sia *ex post* nel rilievo che, a seguito della mancata finalizzazione del procedimento concessorio cui l'atto del Ministero aveva dato impulso, fra CONI e Stato è venuto ad innescarsi un notevole contenzioso (con ogni probabilità di non immediata soluzione), mentre il CONI con-

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

tinua a detenere e utilizzare sostanzialmente *sine titulo* il comprensorio del Foro Italico, operandovi discrezionalmente e senza regola interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, e l'erario pubblico a fronte di tale godimento non ha percepito e non percepisce alcunchè.

Peraltro, l'aver accertato che il Ministro abbia agito per il perseguimento di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo potrebbe apparire insufficiente ad un diniego di autorizzazione, una volta che la richiamata norma costituzionale esige che tale interesse abbia altresì il carattere della preminenza nell'esercizio della funzione governativa.

Anche tale ulteriore carattere appare tuttavia innegabile nella vicenda in esame, atteso che, come risulta da quanto innanzi si è esposto, il Governo ritenne di avvalersi del proprio potere normativo d'urgenza, emanando con il decreto-legge 26 maggio 1992, n. 298, una norma che espressamente includeva il CONI tra i soggetti beneficiari della legge n. 390 del 1986. Si è quindi in presenza di una valutazione riferibile non più soltanto al Ministro come organo monocratico, ma al Consiglio dei Ministri come organo collegiale e al Governo come organo complesso, sia in ordine alla congruità con l'interesse generale di una estensione al CONI del beneficio legale di

cui si discute, sia in ordine alla necessità e urgenza che alla cura di tale interesse si provvedesse addirittura con un intervento di tipo normativo.

Tali dati inequivoci appaiono indici chiarissimi della preminenza che l'interesse pubblico in discorso assunse in un preciso momento storico nella complessiva azione del Governo. Nè può assumere rilievo in senso contrario la circostanza che la norma riguardante il CONI non fu successivamente riprodotta nel reiterativo decreto-legge 24 luglio 1992, n. 348 (emanato peraltro da un Governo diverso), apparendo tale circostanza meramente indicativa di una successiva e diversa valutazione degli interessi pubblici coinvolti, assolutamente normale nell'esercizio di ogni attività discrezionale; e dovendosi semmai trarsi argomento, a favore della ragionevolezza della valutazione anteriore, dalla già illustrata situazione cui la mancata reiterazione della norma e quindi la sua mancata conversione in legge hanno condotto.

Per tali motivi la Giunta all'unanimità ha ritenuto di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti dell'onorevole Formica e, a forte maggioranza, di estendere la proposta di diniego anche al dottor Arrigo Gattai.

PELEGRINO, *relatore*