

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. IV-bis
n. 7-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE FASSONE)

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*

per il reato di cui all'articolo 323, comma 2, del codice penale (abuso d'ufficio)

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

il 22 luglio 1996

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 25 luglio 1996

Comunicata alla Presidenza il 12 dicembre 1996

ONOREVOLI SENATORI. - Il 13 giugno 1996 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* per il reato di cui all'articolo 323, comma 2, del codice penale (abuso d'ufficio).

Il 22 luglio 1996 il Sostituto procuratore presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato, che l'ha deferita alla Giunta il 25 luglio e annunciata in Aula in pari data.

L'Assemblea del Senato ha esaminato la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex Ministro Formica il 18 settembre 1996, in assenza della relazione della Giunta, e l'ha rinviata alla Giunta stessa per la formulazione delle conclusioni.

Il 25 settembre 1996 il dottor Formica ha depositato una memoria ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 19 e del 28 novembre 1996. Nella seduta del 28 novembre è stato ascoltato, ai sensi del già citato articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato, l'ex Ministro Formica.

* * *

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

In seguito agli esposti inviati dal signor Pasquale Di Gaetano ai Procuratori della Repubblica presso i Tribunali di Roma, Pescara e Teramo, sono state disposte alcune

indagini in ordine alla cessione, da parte della SERIT S.p.A. di Montesilvano - titolare di tre concessioni esattoriali - della maggioranza del pacchetto azionario alla Banca Popolare Abruzzese e Marchigiana (BPAM).

La SERIT S.p.A. si era aggiudicata, con decreto del 21 dicembre 1989 a firma dell'ex Ministro delle finanze Formica, gli ambiti esattoriali di Chieti, Pescara B) e Teramo.

Il 2 gennaio 1990, tale società aveva avanzato al Ministro delle finanze richiesta di autorizzazione alla cessione delle sue azioni alla Banca Popolare Abruzzese e Marchigiana (BPAM), autorizzazione intervenuta il 25 gennaio 1990.

Parallelamente la BPAM, il giorno successivo all'inoltro da parte della SERIT S.p.A. della richiesta volta ad ottenere le summenzionate concessioni esattoriali al Ministero delle finanze, ha presentato alla Banca d'Italia un'istanza per l'acquisto del 60 per cento del capitale della società in questione, istanza che è stata accolta il 2 gennaio 1990.

Il Collegio fa presente che, in prossimità della cessione delle azioni della SERIT S.p.A., il valore di queste ultime è stato decuplicato; ad alcuni soci inoltre è stato corrisposto un prezzo di vendita di molto superiore a quello corrisposto ad altri. In tale modo alcuni soci cedenti hanno realizzato un rilevantissimo guadagno rispetto all'investimento minimo effettuato con l'acquisto delle originarie quote.

In base alle dichiarazioni rese da alcuni soggetti interessati interrogati dall'Autorità giudiziaria, i proventi

della descritta operazione sarebbero stati divisi tra il Partito socialista italiano, rappresentato dall'ex Ministro Formica, ed il Partito della Democrazia Cristiana al quale erano vicini i responsabili della BPAM. Il Collegio precisa però che tali affermazioni non hanno per il momento trovato conferma.

Il Collegio rileva l'opacità di tutta l'operazione di cessione della maggioranza del capitale azionario della SERIT S.p.A., in considerazione soprattutto della circostanza che la Banca Popolare Abruzzese e Marchigiana (BPAM) ha acquisito la gestione delle tre importanti esattorie, precedentemente in concessione alla SERIT S.p.A., nonostante non possedesse alcuno dei requisiti di esperienza specifica nel settore e sul territorio, come invece richiesto in base all'articolo 115, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 49 del 1989.

Il Collegio per i reati ministeriali ricorda poi come fossero giunte all'ex Ministro Formica le segnalazioni del professor Giovanni Proti e dell'onorevole Domenico Susi, in epoca anteriore al rilascio dell'autorizzazione alla SERIT S.p.A. in ordine alla cessione del capitale azionario. Tali interventi rilevavano il contrasto tra tale operazione e il decreto del Presidente della Repubblica sopra citato. Osserva il Collegio che, nonostante i suggerimenti ricevuti, l'ex Ministro Formica, senza interpellare la Commissione consultiva preposta alla vigilanza sull'attività dei concessionari ed al controllo sull'efficienza delle gestioni, ha concesso in tempi assai rapidi l'autorizzazione predetta al fine di procurare un rilevante vantaggio patrimoniale ai soci della SERIT S.p.A. (oltre 17 miliardi di lire) e l'acquisizione della gestione delle esattorie di Chieti, Pescara B) e Teramo, alla BPAM, ge-

stione per la quale tale istituto non aveva alcun requisito.

Il Collegio osserva infine che il nulla osta rilasciato dalla Banca d'Italia per l'acquisto, da parte della BPAM, delle quote della SERIT S.p.A. era riferibile esclusivamente alla validità degli investimenti effettuati dalle singole aziende di credito e riguardava un ambito del tutto diverso rispetto a quello sottoposto al riscontro del Ministro delle finanze.

Nella seduta del 28 novembre 1996 il dottor Formica ha fornito chiarimenti alla Giunta ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato. In tale occasione, l'ex Ministro delle finanze ha chiesto alla Giunta di proporre il diniego dell'autorizzazione a procedere nei suoi confronti ritenendo di aver agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

Il dottor Formica ha innanzitutto ricordato che la firma del provvedimento con il quale sono state attribuite le concessioni esattoriali alla SERIT S.p.A. nonché l'autorizzazione alla cessione del 60 per cento del capitale azionario di tale società alla Banca Popolare Abruzzese e Marchigiana, si inserivano nel quadro di attuazione del decreto del Presidente della Repubblica dell'8 gennaio 1988, n. 43 con il quale veniva varato un nuovo assetto del sistema di riscossione dei tributi. Tale importante riforma - con la quale si è ampliata l'area di riscossione - ha comportato una notevole attività amministrativa e la necessità della previsione di un periodo di gestione transitorio delle concessioni del servizio di riscossione di durata quinquennale, essendo fissato il termine di entrata in funzione del servizio per il 1° gennaio 1990.

Il dottor Formica ha rilevato che l'assunzione della carica di Ministro

delle finanze in tale delicato frangente ha quindi comportato un suo notevole impegno affinché l'attuazione della riforma avvenisse in modo trasparente e in tempi rapidi. Le procedure per il conferimento del servizio di riscossione sono state poste in essere in tempi molto ristretti affinché non si dovesse prorogare di un anno le vecchie concessioni. Tale esigenza, da lui fortemente sentita, ha consentito di ottenere risparmi dell'ordine di centinaia di miliardi di lire.

In ordine alla concessione del servizio di riscossione alla SERIT S.p.A. il dottor Formica ha precisato che il relativo decreto ministeriale era inserito in un gruppo di 125 decreti con i quali si è proceduto al conferimento del servizio di riscossione, tutti recanti la data del 21 dicembre 1989. Le 125 concessioni avrebbero dovuto essere contenute in un unico decreto, ma tale soluzione non fu scelta per evitare ritardi all'avvio della riforma causati da una eventuale impugnativa del decreto stesso. Non è possibile dubitare, a giudizio del dottor Formica, che, con l'adozione di questi provvedimenti, egli abbia voluto perseguire l'interesse nazionale dell'attuazione della riforma del sistema della riscossione dei tributi.

In ordine al provvedimento con il quale egli ha poi autorizzato la cessione delle quote dalla SERIT S.p.A. alla BPAM, ha sottolineato che alla domanda di affidamento delle concessioni da parte della SERIT S.p.A. era allegata una lettera di impegno avente ad oggetto l'acquisizione, da parte della BPAM, della maggioranza del capitale azionario della suddetta società. La circostanza descritta, a giudizio del dottor Formica, rende evidente che l'operazione di acquisto delle azioni della SERIT S.p.A. è stata concretamente valutata dalla Commissione

consultiva presso il Ministero delle finanze allorchè espresse il proprio parere favorevole al rilascio delle concessioni alla suddetta società. Egli ha inoltre rilevato che, per prassi, la presenza di un istituto di credito in una società concessionaria ha sempre rappresentato una garanzia.

Per quanto riguarda il valore delle quote della SERIT S.p.A., l'ex Ministro Formica ha fatto presente che tale questione non è stata mai sottoposta alla valutazione del Ministero, essendo di esclusiva competenza della Banca d'Italia. In realtà il prezzo delle azioni è stato ritenuto congruo perchè corrispondente ad una valutazione di mercato della società di circa due volte gli aggi riscossi e perchè la trasformazione degli aggi in concessioni sarebbe stata compensata dall'ampliamento del 20 per cento del carico annuo dei ruoli.

L'ex Ministro Formica ha infine osservato che dalle verifiche operate dal Nucleo di Polizia giudiziaria della Guardia di finanza di Pescara non sono emersi suoi rapporti con i soci della SERIT S.p.A., nè tantomeno illegittimità nella modalità di versamento della cauzione.

* * *

Compito essenziale ed esclusivo della Giunta è quello - sancito dall'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1 - di valutare se «l'inquisito 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». Ne discende che la Giunta non deve impegnarsi nella valutazione di merito, concernente la pretesa colpevolezza dell'indagato, ma semplicemente valutare se, qualora l'ipotesi dell'accusa risultasse comprovata, sarebbero ravvisabili gli estremi della particolare «esimente» politica di cui al citato articolo 9.

Nel caso in esame l'esimente non è ravvisabile.

Innanzitutto, è necessario rilevare che la vicenda presenta degli aspetti di notevole equivocità. Con la legge di delega al Governo per la istituzione e la disciplina del servizio di riscossione dei tributi (legge 4 ottobre 1986 n. 657) fu stabilito che le concessioni potevano essere conferite esclusivamente a determinate aziende ed istituti di credito, o a loro speciali sezioni autonome, e, in via graduata, a società per azioni e società cooperative munite di specifici requisiti.

In forza della normativa delegata, emanata con successivo decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1988 n. 43, venne invece disposto che, per il primo quinquennio di gestione del servizio, il Ministro delle finanze avrebbe conferito la concessione preferibilmente a soggetti che avevano già gestito in proprio il servizio esattoriale «con rilevante impegno e particolare efficienza, in circoscrizioni comprese nell'ambito territoriale stesso».

Ne discendeva che un istituto di credito, quale appunto la BPAM, che pure poteva vantare un titolo per essere preferito in forza della legge delega, veniva posposto - almeno per il primo quinquennio di gestione - ad una società privata, quale appunto la SERIT, che avesse già gestito con merito il servizio in precedenza. Di qui l'ovvia convenienza, per la società, di rendersi assegnataria e quindi vendere con profitto la concessione conferitale; e per la banca lo speculare vantaggio del rendersi acquirente della società, ottenendo una concessione che non avrebbe potuto conseguire e, in ipotesi, scavalcando anche altri concorrenti omologhi che in una graduatoria tra pari grado avrebbero potuto esserle preferiti, ma che nei confronti della SERIT erano egualmente destinati a soccombere.

Questo è esattamente quanto è accaduto nel caso in esame. La SERIT presentò domanda di concessione in data 20 novembre 1989, e la ottenne il 21 dicembre successivo. La BPAM fece istanza alla Banca d'Ita-

lia, di autorizzazione ad acquisire il 60 per cento delle azioni SERIT, in data 21 novembre, e la ottenne il 2 gennaio 1990. Lo stesso giorno la SERIT richiese l'autorizzazione alla cessione delle azioni, e la ottenne il 25 gennaio. Il trasferimento delle azioni, avvenuto il 26 e 27 gennaio, registrò un eccezionale incremento del valore delle medesime, e quindi una corrispondente locupletazione in capo ai venditori.

È innegabile che, sul piano oggettivo, la vicenda presenta i connotati di una preordinata sostituzione di soggetto, con vistoso vantaggio economico per entrambi: la SERIT mise a profitto una primogenitura che si affrettò a dismettere, la BPAM ottenne una concessione produttiva di cospicui vantaggi economici, che non avrebbe conseguito secondo legge.

Replica il già Ministro Formica che, quand'anche tutto ciò fosse vero, egli si limitò a comportarsi in perfetta coerenza con i pareri e le valutazioni adottati dai vari organi tecnici: alla SERIT la concessione venne conferita su conforme parere della Commissione consultiva del servizio centrale della riscossione, e giustamente poichè la SERIT aveva già gestito in proprio il servizio; il trasferimento delle quote azionarie dalla SERIT alla BPAM fu ritualmente autorizzato dalla Banca d'Italia; e la richiesta di autorizzazione di tale trasferimento, rivolta successivamente al Ministro, fu accompagnata dalla segnalazione che, sin dall'atto della domanda di concessione avanzata dalla SERIT, questa aveva portato a conoscenza degli organi competenti l'esistenza di una convenzione intercorsa tra un gruppo di soci e la BPAM per la cessione del 60 per cento delle quote dai primi alla seconda. Dunque, conclude l'indagato, nulla egli fece che non fosse coerente con le disposizioni di legge e con i pareri degli organi tecnici competenti.

L'assunto non può essere condiviso se non in minima parte.

È vero e corretto che la SERIT presentava astrattamente i requisiti di legge per es-

sere preferita, in quanto precedente gestore del servizio, e dunque la valutazione in tal senso sarebbe avvenuta secondo legge: ma ciò vale unicamente in quanto la SERIT avesse di fatto esercitato la concessione che la legge le attribuiva in via preferenziale. Infatti - come ricorda lo stesso onorevole Formica nella sua memoria difensiva - «la legge aveva tutelato in parte i vecchi esattori per comprensibili ragioni sociali (tutela del personale esattoriale e conoscenza del servizio)»: dunque, se l'aggiudicazione si fosse rivelata fittizia, in quanto preordinata ad un immediato trasferimento ad altro soggetto, sarebbe stato frustrato sia lo spirito della legge (poichè si veniva a proteggere, in realtà, un obiettivo di lucro), sia la lettera della legge stessa (poichè si veniva a rilasciare la concessione ad un soggetto non esperto del servizio, come in effetti avvenne, con non pochi danni per l'Erario). Dunque la potestà discrezionale del Ministro (il quale era tenuto a rilasciare «preferibilmente» l'autorizzazione a società quali la SERIT, come recita l'articolo 115 del decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1988) aveva ottime ragioni per non indirizzarsi a favore di un simile marchingegno.

Ora, in questa cornice che fa da sfondo ad una valutazione della correttezza sostanziale dei comportamenti in esame, si può anche ammettere che il rilascio della concessione alla SERIT si sottraeva a censure almeno sul piano formale, posto che sarebbe stato rischioso rifiutarla sulla base di un fatto futuro ed ancora eventuale. Ma non si può, invece, concedere altrettanto a proposito della successiva autorizzazione alla cessione delle quote dalla SERIT alla BPAM, invocata pochi giorni dopo l'ottenimento della concessione, perchè a questo punto l'elusione della legge diveniva certa ed evidente.

Nè vale osservare che anche questa autorizzazione del Ministro si muoveva nella scia della Banca d'Italia. Innanzi tutto la Banca aveva declinato ogni propria responsabilità nella valutazione dei profili economici del trasferimento di azioni («conside-

rato che il consiglio di amministrazione di codesta Azienda ha ritenuto congruo il prezzo per il rilievo del pacchetto di maggioranza della SERIT, si significa che questo istituto, avute presenti le vigenti disposizioni di vigilanza in materia, rilascia la chiesta autorizzazione nell'intesa che ogni valutazione sui vari profili dell'operazione, in particolare per quelli di natura economica, faccia carico in via esclusiva ai competenti organi aziendali»: lettera della Banca d'Italia, filiale di Teramo, in data 2 gennaio 1990). Il che è quanto dire che l'aspetto economico si prestava a qualche rilievo - atteso che il 60 per cento di una società avente capitale sociale di un miliardo veniva valutato alla stregua di 17,4 miliardi - ma che il tutto veniva rimesso alle valutazioni degli organi della banca acquirente.

In secondo luogo, la valutazione della Banca d'Italia atteneva, comunque, ad un solo spezzone della vicenda, e cioè al controllo che l'operazione economica in forza della quale la BPAM compiva un notevole esborso, non fosse scorretta dal punto di vista legale. Nulla diceva, e nulla poteva dire, la Banca in ordine all'operazione complessiva (concessione e susseguente trasferimento della stessa ad altro soggetto), sulla quale era principalmente il Ministro a dover vigilare, affinchè non fossero sovvertite le finalità della legge.

A ciò si aggiunge - come è dato ricavare dalla sentenza di incompetenza emessa dal giudice per le indagini preliminari di Pescara in data 3 novembre 1996 - che la vicenda in esame si inserisce in altre collaterali del tutto analoghe, nelle quali la BPAM ottenne similmente delle concessioni esattoriali abruzzesi a lei non spettanti, sempre per il tramite della compiacenza di soci di maggioranza della SERIT, in tal modo scavalcando agguerriti concorrenti del mondo bancario (quale il Monte dei Paschi di Siena), e con eccezionali compensi ai detti soci della SERIT (significative sono le parole dell'amministratore delegato Finocchio, il quale definisce «un risultato quasi inspera-

to» il prezzo di lire 130.000 per azione, concordato per i soci di minoranza, laddove il prezzo per i soci di maggioranza fu addirittura elevato a lire 950.000, a fronte di un valore nominale di lire 10.000). Non appare dunque per nulla inverosimile l'ulteriore menzione - contenuta nella citata sentenza - di vari elementi documentali e testimoniali relativi a cospicui pagamenti in pro di esponenti di partiti, quale prezzo di queste operazioni compiacenti: anche se va detto, per doverosa obiettività, che tali elementi investono bensì il partito ma non la persona dell'onorevole Formica.

Conclusivamente - e richiamando la premessa in diritto già enunciata a proposito dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989 - si deve ritenere che non vi sono elementi per rifiutare la chiesta autorizzazione a procedere. Di un «preminente interesse pubblico» si potrebbe parlare, ad esempio e in ipotesi, qualora il Ministro avesse derogato alle prescrizioni di legge nell'assegnare la concessione ad un soggetto diverso da quello preferito dalla norma, adducendo specifiche esigenze superiori, o comunque invocando un interesse premi-

nente a sostegno di una sua azione formalmente «*contra legem*». Ma nel caso in esame gli elementi sin qui acquisiti rivelano, al contrario, un'ipotesi di ossequio formale dalla legge, al fine di eluderla nella sostanza, favorendo determinati soggetti, ed in ciò concretando l'abuso d'ufficio contestato.

Resta aperta, ovviamente, la questione essenziale, se cioè l'onorevole Formica fosse partecipe di questo disegno, e cioè se egli fosse «consapevole di sostenere un'azione speculativa», come recita il capo d'imputazione: ma questo è, appunto, l'oggetto della valutazione dell'autorità giudiziaria ordinaria, cui il caso deve essere rimesso dopo essersi risposto negativamente al quesito di cui all'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989. Pertanto questa Giunta ritiene, a maggioranza, che debba essere concessa l'autorizzazione a procedere chiesta dal Collegio per i reati ministeriali in data 13 giugno 1996, nei confronti del dottor Salvatore Formica.

FASSONE, *relatore*

