

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. IV-bis
n. 7

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 dalla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Roma

il 22 luglio 1996

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 25 luglio 1996

Al Presidente del Senato della Repubblica

R O M A

Roma, 22 luglio 1996

Oggetto: Procedimento penale a carico di Formica Salvatore detto Rino.

Si trasmettono gli atti a carico del (già) Ministro in oggetto indicato, per quanto di competenza in ordine alla richiesta di autorizzazione a procedere avanzata dal Collegio per i reati ministeriali con relazione del 13 giugno 1996 (depositata in pari data).

Il Procuratore della Repubblica

(F.to Sostituto dr. Pietro GIORDANO)

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, 13 giugno 1996

Il Collegio così composto:

PRESIDENTE: dott. Massimo Lion

GIUDICE: dott. Domenicomassimo Miceli

GIUDICE: dott. Alessandro Sorge

riunito in Camera di Consiglio, ha deliberato, ai sensi dell'articolo 8 legge Costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, ed in conformità delle conclusioni del Pubblico Ministero, di richiedere al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere nei confronti di Salvatore FORMICA nato a Bari l'1 marzo 1927 con la seguente

RELAZIONE

Con successivi esposti inviati, a partire dal 4 ottobre 1994, ai Procuratori della Repubblica di Pescara, Roma e Teramo, nonché al Presidente della Repubblica e al Consiglio Superiore della Magistratura, Pasquale Di Gaetano ha, in primo luogo, affermato che, nell'ambito del riordino delle concessioni dei servizi esattoriali, disposto a seguito della legge 4 ottobre 1986 n. 657 e del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988 n. 43, erano stati effettuati, in sede di affidamento delle concessioni, una serie di abusi il cui comune filo conduttore era stato la logica della «spartizione» degli ambiti esattoriali di tutta Italia tra soggetti collegati con i partiti politici dell'arco costituzionale.

Ha poi lamentato, in particolare, che la società SERIT spa di Montesilvano, aggiudicataria, con decreto del 21 dicembre 1989, a firma del Ministro delle Finanze, Salvatore Formica, degli ambiti esattoriali di Chieti, Pescara B) e Teramo, non appena ottenute le dette concessioni, si era attivata per cedere la maggioranza del pacchetto azionario alla Banca Popolare Abruzzese e Marchigiana (BPAM), chiedendo ed ottenendo dallo stesso Ministro delle Finanze, Salvatore Formica, l'autorizzazione alla cessione prevista dall'articolo 31 comma 1 lettera C del decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1988.

Sempre ad avviso del Di Gaetano, la vendita della azioni alla BPAM avrebbe consolidato una vera e propria operazione speculativa, con precisi interessi e risvolti politici, dato che il ricavato (oltre 17 miliardi) sarebbe finito in buona parte (10 miliardi) nelle casse dei partiti coinvolti: la Democrazia Cristiana Abruzzese (rappresentata dal Consigliere Provinciale della D.C. Giandomenico Di Sante, Presidente della BPAM e referente di Remo Gaspari) ed il PSI che, tramite Formica, legato alla cor-

rente di sinistra, antagonista di quella riformista, aveva favorito la cessione rilasciando la necessaria autorizzazione.

Il Procuratore della Repubblica di Roma, con nota del 17 marzo 1995, provvedeva a trasmettere a questo Collegio gli atti del procedimento, formulando a carico del Formica l'ipotesi di reato di cui all'articolo 323, 2° comma, del codice penale.

Nel contempo, il Procuratore della Repubblica di Pescara, avviava le indagini nei confronti della SERIT e della BPAM in merito alla operazione di cui si è detto.

Questo Collegio ha quindi svolto indagini, acquisendo documentazione, anche di atti svolti dalla Procura di Pescara. Ha inoltre sentito persone informate sui fatti e l'indagato Salvatore Formica.

All'esito gli atti sono stati rimessi al Pubblico Ministero che ha formulato richieste con nota del 15 febbraio 1996.

Gli atti sono poi stati depositati per la difesa del Formica, che ha presentato note difensive con allegati.

Ritiene il Collegio che, sulla base dei risultati delle indagini svolte, non possa essere disposta l'archiviazione degli atti richiesta dalla difesa.

Va invece accolta, seppure nella sua formulazione più subordinata, la richiesta del Pubblico Ministero, tendente alla continuazione del procedimento attraverso la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del Formica, per il reato di cui all'articolo 323, 2° comma, del codice penale, così come formulato nella parte conclusiva.

Convincono il Collegio sulla non infondatezza dell'accusa una serie di elementi probatori emersi nel corso delle indagini.

In primo luogo, va segnalato che, l'attribuzione delle concessioni esattoriali prima ricordate, era stata effettuata individuando la società SERIT, in quanto soggetto rispondente ai requisiti di cui alla lettera e) dell'articolo 1 legge 4 ottobre 1986, n. 657, e, quindi, perchè i soci della stessa avevano gestito, in proprio e nel medesimo ambito territoriale, il servizio esattoriale con impegno ed efficienza così come relazionato dalla competente Intendenza di finanza e come ribadito con il parere della Commissione Consultiva reso nell'ambito del procedimento di concessione, ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1988.

La SERIT, perciò, si presentava come il soggetto più idoneo per gestire le concessioni in parola.

Va tuttavia notato che alla domanda della SERIT, diretta ad ottenere la predetta area esattoriale, formulata il 20 novembre 1989 al Ministero delle Finanze, aveva fatto seguito, il 21 novembre 1989, un'istanza della Banca Popolare Abruzzese Marchigiana (BPAM), diretta alla Banca d'Italia, sede di Teramo, al fine di essere autorizzata ad acquisire il 60% delle azioni SERIT, laddove quest'ultima fosse rimasta aggiudicataria delle concessioni esattoriali richieste. La SERIT, come già precisato, il 21 dicembre 1989, otteneva la concessione e la BPAM, il 2 gennaio 1990, otteneva l'autorizzazione dalla Banca d'Italia di Teramo a rilevare in parte il pacchetto azionario di quella.

Lo stesso giorno, cioè il 2 gennaio 1990, la SERIT avanzava quindi al Ministro delle Finanze, richiesta di autorizzazione alla ces-

sione delle azioni alla BPAM ed otteneva il relativo provvedimento il 25 gennaio 1990.

Nei giorni 26 e 27 gennaio 1990 si perfezionava la vendita materiale delle azioni.

Circa le modalità della vendita, va detto che le indagini (dich. Finocchio foglio 31 rapporto Guardia di Finanza), hanno consentito di accertare che in prossimità della cessione, le azioni SERIT, originariamente emesse per l'importo di lire 100.000 ciascuna, venivano decuplicate portando il valore nominale a lire 10.000, restando inalterato il capitale sociale.

In sede di emissione, veniva fissato dalla SERIT un prezzo di vendita di lire 130.000 per azione, ma tale prezzo veniva corrisposto solo ad alcuni soci, mentre altri ricevevano un prezzo di molto superiore, fino a lire 950.000 per azione.

Secondo quanto riferito dal presidente della SERIT, Paolino Finocchio, tra la BPAM e la SERIT era intervenuto un accordo in base al quale si fissava il prezzo complessivo della cessione del 60 per cento del capitale azionario, determinandolo in lire 17.400.000.000. Si assicurava, inoltre, un prezzo minimo di lire 130.000 per azione ceduta.

La BPAM restava poi libera di pagare un prezzo più elevato a taluni soci all'atto della vendita, restando tuttavia inalterata la somma totale prevista per la cessione.

Così, infatti, avveniva, come è possibile riscontrare dai tabulati relativi alla cessione delle azioni allegati agli atti.

Appare poi necessario notare che la vendita delle azioni avveniva a distanza di un solo giorno dall'autorizzazione ministeriale e a distanza di soli due giorni dal termine ultimo per il versamento delle cauzioni richieste per le concessioni, fissato al 29 gennaio 1990, decorso il quale la società SERIT sarebbe decaduta, ai sensi dell'articolo 53, comma 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1988, dalle concessioni stesse.

Va ancora notato che l'iter istruttorio per il rilascio dell'autorizzazione ministeriale alla vendita delle azioni si è, di fatto, concretizzato nella domanda in tal senso della SERIT, sottoscritta per adesione dalla BPAM e nella autorizzazione, rilasciata alla BPAM dalla Banca d'Italia, per l'acquisizione del pacchetto azionario SERIT. Ciò è confermato, sia dalle dichiarazioni rese al Collegio dal Dirigente Generale del Servizio riscossione del Ministero delle Finanze dell'epoca, Ernesto Liccardi, ascoltato dal Collegio, sia dagli atti acquisiti, sia dallo stesso contenuto dell'atto autorizzativo del Ministro Formica.

Sulla base di tali premesse, sembra al Collegio che possano svolgersi le seguenti considerazioni.

In primo luogo, deve ritenersi che la cessione delle azioni, da parte della SERIT alla BPAM, ha integrato una operazione estremamente sospetta, dato che ha consentito, ai soci SERIT cedenti, ed in particolare a taluni tra loro, come si può riscontrare dai tabulati acquisiti, di realizzare un relevantissimo guadagno rispetto all'investimento, assai modesto, effettuato con l'acquisto delle originarie quote, guadagno dovuto esclusivamente al fatto di aver ottenuto la concessione dato che, a quel momento, la SERIT non aveva svolto alcuna attività.

Tale ingiustificato realizzo ha consentito a taluno di affermare che il super guadagno realizzato con la vendita delle azioni era servito, in buona parte, a compensare il partito socialista ed il partito della D.C. rappresentati, nell'operazione, da un lato dal Ministro autorizzante la cessione, dall'altro i responsabili della BPAM (vedi dichiarazioni di Etторе Cirese, originario Presidente della società SERIT).

Tali affermazioni, tuttavia, non hanno trovato, allo stato delle indagini, alcuna conferma per quanto riguarda contributi in denaro a partiti politici.

L'altro profilo di sospetto, che grava sull'operazione di cessione e, quindi, sulla ineccepibilità della autorizzazione concessa dal ministro Formica, è dato dal fatto che la BPAM è riuscita, per mezzo di quella, ad acquisire il controllo della società SERIT e, quindi, della gestione di tre importanti esattorie, nonostante non possedesse alcuno dei requisiti di esperienza specifica nel settore e sul territorio, così da eludere il preciso disposto dell'articolo 115 1° comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 49/1989, che privilegiava, per il primo quinquennio di gestione del servizio, quei soggetti «che abbiano *gestito in proprio...* il servizio esattoriale con rilevante impegno e particolare efficienza in circoscrizioni comprese nell'ambito territoriale stesso». Questa, appunto, era in definitiva la doglianza avanzata dall'originario denunciante Pasquale Di Gaetano, che, aspirante all'acquisto delle azioni SERIT si è visto superare dalla BPAM.

A questo punto, appare inevitabile, formulare dei rilievi in ordine alla condotta che il Formica ha tenuto nel corso della vicenda.

Deve, in primo luogo, rilevarsi che la scarsa trasparenza della vendita delle azioni, era stata da più parti segnalata al Ministro Formica. Basterà ricordare, tra l'altro, le note scritte a lui inviate dal prof. Giovanni Proti (conf. esame davanti al Collegio), e dell'on. Domenico Susi (nota allegata alla memoria, depositata dal difensore del denunciante, in data 9 maggio 1995).

Con tali atti, si segnalava, in modo autorevole e competente ed in epoca anteriore al rilascio della autorizzazione alla vendita delle azioni, da un lato l'esistenza di una speculazione connessa alla cessione delle azioni, dall'altro, la non conformità alla norma di una eventuale autorizzazione ministeriale alla cessione in favore della BPAM, per contrasto evidente con l'articolo 115 comma 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1988.

Ciò nonostante, il Formica ha dato seguito alla richiesta autorizzazione, senza porre in atto quelle attività istruttorie che le segnalazioni ricevute e, soprattutto, il potere autorizzativo attribuitogli dalla legge, gli imponevano ai fini di un corretto esercizio della funzione da lui gestita. Non va dimenticato che, anche nel caso in cui il Formica non fosse stato a conoscenza della assoluta non trasparenza della vicenda relativa alla cessione delle azioni SERIT, il principio di buon andamento e di imparzialità dell'attività amministrativa rendeva necessarie approfondite indagini, anche utilizzando i soggetti, che specificamente erano preposti, come la Commissione consultiva di cui all'articolo 3 decreto del Presidente della Repubblica 43/88, alla vigilanza sulla attività dei concessionari, ed al controllo sulla efficienza delle gestioni.

Una approfondita istruttoria si imponeva, infine, dato che la società SERIT, a distanza di appena un mese dalla concessione e senza avere ancora avviato la sua attività ed in prossimità della scadenza del termine per versare le cauzioni, richiedeva l'autorizzazione al trasferimento della maggioranza del suo pacchetto azionario. Tale singolare richiesta, doveva, quanto meno, allertare il soggetto ministeriale ed indurlo ad effettuare il più puntuale riscontro sulla intera operazione e, quindi, sulla idoneità del soggetto istante, e sugli esiti della vendita in ordine al futuro andamento della attività esattoriale.

Il Ministro Formica, al contrario, non solo non ha approfondito in alcun modo tali profili, ma ha concesso l'autorizzazione con una celerità inusitata, anzi, coordinata con quella che ha contraddistinto le richieste della SERIT e della BPAM.

Non può considerarsi in alcun modo rilevante, in ordine alle censure fin qui mosse alla condotta del Formica, il nulla osta rilasciato dalla Banca d'Italia alla società BPAM per l'acquisto delle azioni SERIT.

Tale autorizzazione svolgeva, infatti, una rilevanza in un ambito del tutto diverso rispetto a quello sottoposto al riscontro del ministro, dato che era attinente al controllo che l'istituto di credito centrale è tenuto ad effettuare sulla buona gestione e, quindi, sulla validità degli investimenti effettuati dalle singole aziende di credito.

Il nulla osta della Banca d'Italia quindi, costituiva un atto di controllo che aveva quale unico fine, quello di tutelare gli interessi della BPAM e non era riferibile per nulla alla tutela dell'interesse pubblico ad una corretta individuazione dei soggetti cui è affidata l'attività esattoriale, che spettava, come si è detto più volte, al Ministro delle Finanze.

Deriva, da quanto detto, che il Formica, in modo consapevole, ha volutamente omesso ogni attività istruttoria dalla quale sarebbero emerse, da un lato, l'assoluta non trasparenza dell'operazione di cessione delle azioni, dall'altro, la mancanza nel soggetto cessionario, dei requisiti necessari per assumere il ruolo di titolare delle convenzioni esattoriali in parola.

Così facendo il Formica ha strumentalizzato l'ufficio da lui esercitato, al fine di consentire la realizzazione di un indebito profitto da parte della SERIT e della BPAM.

Ciò appare tanto più grave ove si consideri la vastità e l'importanza dell'ambito esattoriale cui si riferiva la cessione e quindi la conseguente ampiezza degli interessi pubblici coinvolti, che andavano gestiti con una attenzione e cura ben diversi.

In conclusione, sulla base delle suesposte ragioni, il Collegio richiede l'autorizzazione a procedere nei confronti di Salvatore Formica in ordine al seguente reato:

articolo 323 comma 2 codice penale perchè, quale Ministro delle Finanze, con nota in data 23 gennaio 1990, diretta all'Intendenza di Finanza di Pescara, senza aver espletato alcuna indagine e consapevole di sostenere una operazione speculativa, autorizzava il trasferimento del 60% del pacchetto azionario detenuto dalla società SERIT spa di Montesilvano, aggiudicataria degli ambiti esattoriali di Chieti, Pescara B) e Teramo, alla Banca Popolare Abruzzese e Marchigiana (BPAM), al fine di procurare ingiusto, rilevante vantaggio patrimoniale, rappresentato: per

i soci SERIT cedenti, da un prezzo di vendita esorbitante (oltre 17 miliardi) ed ingiustificato, dato che le azioni venivano da questi cedute a distanza di un solo mese dal conferimento della concessione, senza che fosse stata dagli stessi neppure versata la necessaria cauzione; e, per la BPAM, dalla acquisizione, di fatto, della gestione di una vasta area di concessione esattoriale, per la quale non aveva alcuno dei requisiti richiesti dalla legge (articolo 115 decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988 n. 43). Abusando così dei poteri conferitigli che gli imponevano, invece, di valutare, ai fini del provvedimento autorizzativo anche con il supporto della Commissione Consultiva (articolo 3 comma 2, lettera D) decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1988), l'idoneità del cessionario BPAM alla concessione esattoriale. In Roma il 23 gennaio 1990.

P. T. M.

esaminate le richieste del Pubblico Ministero del 15 febbraio 1996 visto l'articolo. 8 legge Costituzionale n. 1 del 1989

RICHIEDE

al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere a carico di: FORMICA SALVATORE per il reato di cui sopra.

A tal fine ordina rimettersi la presente relazione gli atti relativi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, per la loro immediata trasmissione al Presidente del Senato della Repubblica ai sensi dell'articolo 8 comma I° legge Costituzionale n. 1/89.

Il Collegio

(F.to Il Presidente Dott. Massimo LION

F.to I Giudici Dott. Domenicomassimo MICELI
Dott. Alessandro SORGE)