

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 457-A)

RELAZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE PATRIARCA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato, in un testo unificato, dalla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro) della Camera dei deputati nella seduta dell'8 novembre 1979 (V. Stampati nn. 397, 446, 455, 461, 463, 490, 505, 516, 591 e 592)

d'iniziativa dei deputati TEODORI, AGLIETTA Maria Adelaide, AJELLO, BOATO, BONINO Emma, CICCIOMESSERE, CRIVELLINI, DE CATALDO, FACCIO Adele, GALLI Maria Luisa, MACCIOCCHI Maria Antonietta, MELEGA, MELLINI, PANNELLA, PINTO, ROCCELLA, SCIASCIA e TESSARI Alessandro (397); RODOTA, SPAVENTA, GALANTE GARRONE, GIUDICE, GIULIANO, MINERVINI, NAPOLETANO e RIZZO (446); SPAGNOLI, D'ALEMA, FRACCHIA, RICCI, ONORATO, VIOLANTE, ANTONI, MACCIOTTA e POCHETTI (455); BIASINI, MAMMI, LA MALFA e ROBALDO (461); TATARELLA, ALMIRANTE, PAZZAGLIA, ABBATANGELO, BAGHINO, CARADONNA, DEL DONNO, FRANCHI, GREGGI, GUARRA, LO PORTO, MACALUSO, MARTINAT, MENNITTI, MICELI, PARLATO, PELLEGATTA, PIROLO, RALLO, RAUTI, ROMUALDI, RUBINACCI, SANTAGATI, SERVELLO, SOSPIRI, STAITI DI CUDDIA DELLE CHIUSE, TRANTINO, TREMAGLIA, TRIPODI, VALENSISE e ZANFAGNA (463); BALZAMO, CICHITTO, BASSANINI, ACHILLI, ANIASI, BABBINI, CONTE Carmelo, COVATTA, DE MICHELIS, FORTE, LABRIOLA, SANTI, FELISETTI, RAFFAELLI Mario, SALADINO, COLUCCI, SEPPIA, AMODEO, CANEPA, CRESCO, FERRARI Marte, LA GANGA, LENOCI, NONNE e BORGOGGIO (490); MILANI, CAFIERO, CASTELLINA Luciana, CATALANO, GIANNI e MAGRI (505); SILVESTRI, SANGALLI, MORAZZONI e SANESE (516); REGGIANI, LONGO Pietro, BEMPORAD, CORTI e MASSARI (591); BIONDI, BOZZI, STERPA e ZANONE (592)

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 13 novembre 1979*

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed
amministrative ad esso eventualmente connesse

Comunicata alla Presidenza il 3 marzo 1980

ONOREVOLI SENATORI. — Alla Camera dei deputati sono state presentate ben dieci proposte di legge, dal luglio al settembre dello scorso anno, aventi per oggetto l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona e sulle eventuali responsabilità politiche e amministrative ad esso connesse.

Le varie iniziative parlamentari facevano seguito a vicende drammatiche, che interessavano sia il protagonista del grave *crack* finanziario Michele Sindona (oggetto di un fantomatico rapimento alla vigilia di importanti scadenze giudiziarie), sia il liquidatore della Banca privata finanziaria avvocato Ambrosoli freddato da mano omicida proprio quando stava per dipanare l'intricata vicenda delle multiformi attività finanziarie del banchiere di Patti. La drammaticità degli eventi e il conseguente addensarsi di ipotesi e di sospetti che investivano rappresentanti del Governo, partiti politici e organi della pubblica amministrazione, inducevano il Parlamento — attraverso l'adozione anche di procedure eccezionali, come l'approvazione del provvedimento, alla Camera, in Commissione in sede legislativa — a redigere un testo unificato per l'istituzione di una Commissione d'inchiesta, un testo che obbedisce tra le altre alla logica della tempestività, intesa al più spedito raggiungimento degli obiettivi fissati nell'articolo 1 del disegno di legge. Tempestività che, anche in conformità del parere espresso dalla nostra Commissione affari costituzionali e in ragione del rilievo avanzato in sede di discussione alla Camera, avrebbe potuto suggerire all'altro ramo del Parlamento — a mente di quanto dispone l'articolo 82 della Costituzione — di procedere immediatamente alla costituzione di una Commissione unicamerale, atteso anche il fatto che l'impulso parlamentare era venuto esclusivamente da rappresentanti della Camera dei deputati. Si sarebbe anche colta

così la prima occasione propizia per dare un concreto riscontro al dibattito, tuttora aperto, sul bicameralismo, sulla funzionalità del Parlamento e sulle varie ingegnerie costituzionali. Si sarebbe così evitato, poi, l'enorme ritardo che è stato imposto dal nutrito calendario di questa Commissione finanze e tesoro, che per unanime accordo di tutti i gruppi politici avrebbe voluto trattare in sede deliberante il provvedimento, non per sottrarre la materia alla solennità della Assemblea, nè per precludere la doverosa informazione della pubblica opinione, che si otterrà più pienamente con il dibattito in Assemblea, ma per poter con speditezza fornire l'assenso a un testo che è stato già oggetto di un accordo tra le forze politiche, le quali hanno ritenuto indispensabile e urgente promuovere una commissione d'inchiesta su vicende che chiamano in causa responsabilità politiche; eventuali connivenze del sistema bancario nazionale; comportamenti censurabili della pubblica amministrazione: al fine di ristabilire quel clima di credibilità che tocca lo stesso sistema istituzionale del Paese.

Il filo conduttore della proposta verte sull'accertamento delle responsabilità politiche e amministrative che si connettono all'affare Sindona e attengono al potere-dovere di controllo del Parlamento della Repubblica. Abbiamo parlato di responsabilità politiche perchè con la nomina della Commissione si vogliono evitare nella maniera più assoluta sovrapposizioni e pericolose interferenze con i vari procedimenti penali in corso, provvedendo alla ricostruzione e all'accertamento di atti e comportamenti che esponenti politici e di Governo hanno posto in essere in relazione a Sindona ed alle imprese a lui facenti capo. Non si vorranno cioè stabilire illiceità di atti e di comportamenti, che investirebbero la competenza della magistratura ordinaria, ma si vorrà riscontrare

l'opportunità, sotto il profilo della correttezza politica, di tali atti e di tali comportamenti.

L'ambito temporale dell'inchiesta parte dai primi rilievi ispettivi effettuati dalla Banca d'Italia presso la Banca unione e la Banca privata finanziaria nel 1971, fino all'epoca della definitiva approvazione del presente disegno di legge, e investe attività nazionali ed internazionali, il complesso delle operazioni finanziarie e quanto altro è riconducibile alle connivenze che le attività di Sindona abbiano potuto provocare.

Il Ministro del tesoro, onorevole Emilio Colombo, nel rispondere a una serie di interrogazioni sul *crack* della Banca privata italiana il 7 novembre del 1974, davanti alle Commissioni riunite 5^a e 6^a della Camera, rifaceva l'*iter* del periodo più movimentato dell'impero finanziario che faceva capo a Sindona, fornendo ai commissari le opportune precisazioni sull'attività di controllo dell'Istituto di emissione, e le motivazioni che avevano ispirato la condotta della Banca d'Italia e dello stesso Ministero del tesoro nel concedere e nel negare aumenti di capitale, e nell'applicare il criterio generale di tutela dei depositanti e dell'affidabilità del sistema bancario italiano. Ciò comporta adozioni di procedure che potrebbero suscitare perplessità, ma che costituiscono il necessario allineamento a comportamenti internazionali in materia di interventi nel sistema bancario in difficoltà.

L'esposizione del Ministro non mancò anche allora di suscitare rilievi e interrogativi, specie sulla mancata azione di rigore da parte dell'organo di vigilanza, in presenza di violazioni che avevano comportato denunce penali. Già allora si parlò di possibili favoritismi, di poteri discrezionali usati e abusati per favorire Sindona. Ora la Commissione dovrà rispondere a tutti gli interrogativi che riguardano le gestioni delle attività finanziarie e dovrà altresì sgombrare ogni dubbio sulla scomparsa di Sindona, sui presunti ritardi frapposti alla pratica di estradizione, sui numerosi procedimenti penali che si attardano nelle conclusioni.

Si dovranno anche ricercare, attraverso la ricostruzione della documentazione acqui-

sita dal liquidatore avvocato Ambrosoli, le cause vere del grave dissesto della Banca privata italiana, verificando le numerose operazioni speculative sul corso dei cambi, i cospicui finanziamenti reiterati a società estere di comodo, le spericolate manovre di borsa.

Si dovrà rispondere anche agli interrogativi sollevati dal giudice istruttore Ovidio Urbisci, il quale nel mandare assolti Guido Carli e gli amministratori del Banco di Roma dalle imputazioni di concorso in bancarotta fraudolenta e di omissione di atti di ufficio, ebbe a rilevare che i comportamenti imputati all'Istituto di emissione erano giustificati dall'esigenza di non compromettere la « credibilità interna ed internazionale del sistema bancario », perseguita anche dal Ministro del tesoro.

Il magistrato a tale riguardo fece seguire alcune osservazioni che conviene riportare integralmente: « Sulla opportunità di questa esigenza, divenuta nel nostro Paese quasi prassi costante, e ritenuta indiscriminatamente cogente, non possono però tacersi inquietanti interrogativi. Essa infatti sembra prescindere dal costo più o meno alto da "scaricare" sulla collettività; non fa distinzione tra banche pubbliche, banche IRI e banche private; pone sullo stesso piano dissesti bancari dovuti ad evenienze straordinarie ed imprevedibili e dissesti bancari causati da prevaricazioni o altri comportamenti delittuosi; tende all'integrale rimborso di tutti i depositi ricevuti dalla banca dissestata, indipendentemente dalle loro causali e dal loro ammontare; non si pone il problema di accertare se i depositi esteri da rimborsare siano per caso capitali di "riflusso" antecedentemente esportati in violazione di legge (e, nella fattispecie, era pur lecito nutrire almeno qualche dubbio!); conferisce, al banchiere bancarottiere, la certezza preventiva dell'impunità, poichè ne verrà evitato il fallimento. Questi interrogativi tuttavia non concernono il giudizio sulla violazione di norme penali, ma soltanto quello politico, riservato al Parlamento ».

La Commissione poi non mancherà di accertare la veridicità di presunti rapporti tra

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sindona e la criminalità comune, specie quella di matrice mafiosa.

Si tenterà in ogni modo di fornire al Paese risposte chiare ed esaurienti sui vari inquietanti interrogativi che hanno punteggiato il più allarmante scandalo finanziario degli ultimi anni.

I 40 commissari però, oltre a fornire queste risposte e questi chiarimenti, dovranno anche sottoporre il nostro sistema del credito ad un esame accurato e diligente, anche in rapporto alle lamentate distorsioni che possono verificarsi, e dovranno dettare indicazioni di revisione della legislazione esistente e di elaborazione di nuovi provvedimenti legislativi per prevenire il verificarsi di analoghe vicende, per ridurre i margini di arbitrio e gli spazi di distorsione e di deviazione in questa delicata materia.

L'esame dell'articolato consente di rilevare alcune precise innovazioni contenute nel testo. Il numero dei componenti è elevato a 40, su precisa indicazione della 1^a Commissione della Camera, per consentire non solo la partecipazione alla Commissione di tutti i rappresentanti dei Gruppi presenti in Parlamento, ma anche di salvaguardare la proporzionalità prevista dall'articolo 82 della Costituzione.

Si è stabilito un termine di nove mesi per la conclusione dei lavori, con obbligo comunque, a tale scadenza, di riferire al Parlamento sul lavoro svolto. Nelle varie proposte, si era addirittura parlato di sei mesi, e nella proposta socialista vi era l'indicazione che alla scadenza del termine ogni singolo componente avrebbe potuto riferire in Parlamento.

Tutto questo ha richiamato l'impegno della 6^a Commissione a procedere con particolare rapidità, anche in considerazione delle recenti vicende giudiziarie del Sindona negli Stati Uniti, che hanno riproposto alla pubblica opinione tutti gli interrogativi ai quali il Parlamento intende dare puntuale riscontro con l'istituzione della Commissione di inchiesta.

La 6^a Commissione ha manifestato pertanto un pieno consenso, oltre che sulla proposta di istituire la Commissione d'inchiesta, anche sulle particolarità concrete di tale proposta, come configurate nel testo pervenuto dalla Camera.

Al relatore è stato dato, infine, mandato di chiedere una sollecita approvazione del disegno di legge n. 457.

PATRIARCA, *relatore*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore MANCINO)

19 dicembre 1979

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole all'*iter* dell'inchiesta parlamentare sul « caso Sindona ».

Ritiene però opportuno osservare, in via generale, che le inchieste possono essere svolte anche da un solo ramo del Parlamento, così come è previsto dall'articolo 82 della Costituzione, e secondo le tendenze manifestatesi nei recenti dibattiti sulla funzionalità del Parlamento.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta con il compito di accertare:

1) se l'avvocato Michele Sindona, personalmente o per tramite di società da lui direttamente o indirettamente controllate o di società ad esse collegate, o comunque per tramite di terzi, abbia mai erogato somme di denaro o altri beni, o abbia comunque procurato vantaggi economici, a partiti politici, ad esponenti di partiti politici, a membri del Governo, a dipendenti della pubblica amministrazione, ad amministratori o dipendenti di enti pubblici, o di società a partecipazione pubblica, o ad organizzazioni, enti e società in cui i predetti soggetti fossero direttamente o indirettamente cointeressati; se esponenti politici o membri del Governo, dipendenti della pubblica amministrazione, amministratori o dipendenti di enti pubblici, o di società a partecipazione pubblica, ovvero organizzazioni, enti e società in cui i predetti soggetti fossero direttamente o indirettamente cointeressati, si siano avvalsi dell'intermediazione dell'avvocato Sindona, o di società da questi direttamente o indirettamente controllate o di società ad esse collegate, per compiere operazioni finanziarie sull'interno e sull'estero e se eventuali operazioni di tale natura siano avvenute in violazione di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative;

2) se esponenti di partiti politici, membri del Governo, dipendenti della pubblica amministrazione, amministratori o dipendenti di enti pubblici o di società a partecipazione pubblica, abbiano direttamente o indirettamente favorito, o tentato di favorire, sostenuto, o tentato di sostenere, anche con comportamenti omissivi, attività svolte in violazione di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative o in contrasto con l'interesse

pubblico, dall'avvocato Michele Sindona, da società da questi direttamente o indirettamente controllate o da società ad esse collegate; in particolare se vi siano stati interventi di tale natura in relazione a richieste di autorizzazione di aumenti di capitale di società direttamente o indirettamente controllate dall'avvocato Michele Sindona o di società collegate alle predette;

3) se, dopo la dichiarazione di fallimento della Banca Privata Italiana, e al di fuori delle ordinarie procedure in materia, siano avvenuti rimborsi a creditori e depositanti della medesima banca; con quali modalità tali rimborsi siano stati operati; quale soggetto li abbia operati; quale sia stato l'ammontare dei rimborsi e quali ne siano stati i beneficiari;

4) se siano state avanzate proposte nei confronti della Banca d'Italia o degli organi preposti alle procedure concorsuali per ottenere l'estinzione o la remissione dei debiti del Sindona, o la loro traslazione in capo ad enti pubblici o privati; quale sia stata la natura di tali proposte e chi le abbia avanzate;

5) se da parte di pubblici dipendenti siano stati tenuti comportamenti tali da impedire o ritardare o comunque ostacolare l'estradizione dell'avvocato Sindona o tali da intralciare lo svolgimento delle indagini della magistratura sulle sue attività; se esponenti politici o membri del Governo siano direttamente o indirettamente intervenuti per sollecitare o favorire i comportamenti indicati.

Art. 2.

La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei componenti della

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Commissione, tra i parlamentari dell'una e dell'altra Camera.

La Commissione elegge nel suo seno due Vicepresidenti e due Segretari.

Art. 3.

La Commissione procede alle indagini e agli esami e con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria.

Alla Commissione non sono opponibili il segreto d'ufficio e il segreto professionale, salvo per quanto riguarda il rapporto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

In nessun caso è opponibile il segreto bancario.

Per ciò che riguarda il segreto di Stato si applicano le norme e le procedure di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801.

Art. 4.

La Commissione può richiedere copia di atti e documenti relativi ad istruttorie o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti.

La Commissione stabilisce di quali atti e documenti non si dovrà fare menzione nella relazione in ordine alle esigenze istruttorie attinenti ad altre inchieste in corso.

Art. 5.

La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, di esperti e di ogni altra collaborazione che ritenga necessaria.

Art. 6.

I componenti la Commissione parlamentare d'inchiesta, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che

collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta.

Salvo che il fatto costituisca un più grave delitto, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

Le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, notizie, deposizioni, atti o documenti del procedimento d'inchiesta, salvo che per il fatto siano previste pene più gravi.

Art. 7.

La Commissione dovrà ultimare i suoi lavori entro 9 mesi dal suo insediamento. In ogni caso, entro tale termine, dovrà presentare al Parlamento una relazione sulle risultanze delle indagini di cui all'articolo 1.

Nella relazione di cui al comma precedente la Commissione formulerà, ove lo ravvisi necessario, indicazioni circa una revisione della legislazione esistente, al fine di migliorare la vigilanza e le possibilità di prevenzione e di repressione dei comportamenti illeciti in materia finanziaria.

Art. 8.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per l'altra metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Art. 9.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.