VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 455

# PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SPAGNOLI, D'ALEMA, FRACCHIA, RICCI, ONORATO, VIOLANTE, ANTONI, MACCIOTTA, POCHETTI

Presentata il 27 luglio 1979

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle responsabilità politiche e amministrative connesse al « caso » Sindona

Onorevoli Colleghi! — Molti tra gli scandali emersi nel dopo guerra hanno investito settori del mondo economico pubblico e privato ed hanno messo in luce profondi intrecci e commistioni con parte del mondo politico italiano, con esponenti di governo e settori della pubblica amministrazione. Una fitta rete di collusioni, di complicità, di favoritismi, ha fatto sì che venissero in modo diffuso violate normative amministrative e leggi penali, con conseguenze che hanno determinato non solo gravi danni economici alla collettività, ma hanno gettato ombra su istituti ed enti pubblici e offuscato la immagine della imprenditoria industriale e bancaria.

Indubbiamente tra tutte le vicende che hanno turbato in questi anni la pubblica opinione, l'« affare Sindona » è certamente tra i più gravi, forse il più complesso e nel contempo il più allarmante.

La vicenda non si contraddistingue solo per la estrema spericolatezza di avventure finanziarie culminate in un crack clamoroso, nella vastità dell'area anche internazionale in cui si sono esplicate, ma soprattutto perché è verosimile che queste operazioni, fin dalla loro origine siano state quanto meno in buona parte rese possibili e favorite da appoggi, sostegni, protezioni o comunque comportamenti non conformi alle leggi e ai principi di correttezza politica amministrativa e finan-

ziaria da parte di organi, di enti pubblici e di personalità politiche. Può darsi che l'ascesa finanziaria di Sindona, la costruzione del suo impero, la spregiudicatezza delle sue avventure finanziarie siano state possibili grazie ad una rete di interessi, ad un sistema di protezioni, a potenti amicizie.

Già dalle vicende giudiziarie in corso sono emersi elementi clamorosi sui rapporti, con partiti politici e alti esponenti all'interno degli apparati dello Stato. Basti ricordare il rilevante contributo di denaro – non contestato – al segretario amministrativo del partito di maggioranza relativa o la vicenda che ha portato alla assunzione di gravi provvedimenti nei confronti di Carmelo Spagnuolo che rivelò sotto giuramento di aver svolto per conto della massoneria una indagine su Sindona risoltasi in senso favorevole allo stesso.

Ma tutta la vicenda nel suo complesso porta il segno di condizioni « particolari » che la resero possibile e che impongono una seria e approfondita indagine e verifica per accertare se e quali responsabilità politiche e amministrative vi siano state nel complesso e nelle singole attività finanziarie di Michele Sindona, fin dalla sua ascesa e anche dopo il suo fallimento per alleviare la sua posizione debitoria e processuale.

Ciò è tanto più doveroso ed urgente dopo l'assassinio dell'avvocato Ambrosoli, certamente connesso all'attività svolta in relazione all'« affare Sindona », che ha evidenziato, anche di fronte all'opinione pubblica più larga, la gravità della vicenda: il ricorso all'assasinio, con metodi di stampo chiaramente mafioso nei confronti di chi con fermezza e rigore stava dipanando il groviglio politico-finanziario, fa comprendere quanto siano estesi gli interessi di varia matrice collegati a questo scandalo.

Spetta al Parlamento fare chiarezza, accertare la verità su quegli aspetti della vicenda che non appartengono alla competenza della Magistratura, che non riguardano l'accertamento dei reati e la individuazione e punizione dei responsabili, ma che attengono invece alla definizione delle responsabilità politiche e amministrative

in relazione all'operato di organi e amministrazioni pubbliche, di personalità politiche o di Governo; alla individuazione delle ragioni effettive dei comportamenti e delle contropartite che da essi possono essere derivati.

Il Parlamento è stato sinora tenuto sostanzialmente all'oscuro dell'intricata vicenda: nonostante le richieste e le pressioni esso non è riuscito – neppure nel corso del dibattito svoltosi alla Camera dei deputati nel novembre 1974, dopo il crack dell'ex finanziere siciliano, ad ottenere dal Governo e segnatamente dal Ministro del tesoro dell'epoca, i chiarimenti necessari per far piena luce sugli avvenimenti e sulle responsabilità.

Ora si impone, con il superamento di ogni remora e di ogni resistenza, la estensione delle indagini al di là dei compiti specifici del magistrato, per capire fino in fondo i fatti, i comportamenti e le responsabilità che hanno reso possibile questo grave scandalo politico-finanziario, per sapere se vi sono persone che se ne sono avvantaggate violando norme di corretta gestione della amministrazione e del potere politico, mentre la collettività subiva gravi danni economici e le istituzioni venivano colpite nel loro prestigio.

Ciò può avvenire solo con lo strumento di una Commissione parlamentare d'inchiesta cui siano consentiti i più ampi poteri di indagine, tali da non poter essere bloccati dalla opposizione del segreto d'ufficio, bancario, professionale e con l'applicazione per il segreto di Stato della procedura prevista dagli articoli 12, 15 e 16 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

L'interesse generale del Paese, delle istituzioni, della democrazia, l'esigenza di una profonda moralizzazione della vita pubblica richiedono che si addivenga al più presto alla costituzione di un organo parlamentare di indagine, e che questo, pur tenendo conto della complessità della materia, operi in modo rapido e incisivo.

Queste sono le ragioni di fondo della nostra proposta di inchiesta parlamentare, per le quali essa ha per oggetto l'accertamento delle responsabilità politiche e amministrative che si connettono all'affare

Sindona, sì da non interferire nell'attività della Magistratura, rimanendo invece sul terreno proprio del potere-dovere di controllo politico-amministrativo del Parlamento. Per questo le indagini che proponiamo sono finalizzate (articolo 1) ad accertare, in relazione all'attività di Michele Sindona e delle società che a lui facevano capo, se uomini politici o di Governo o dirigenti della pubblica amministrazione o istituti bancari siano intervenuti o abbiano omesso i doverosi interventi o abbiano favorito o sostenuto la sua attività o cercato di alleggerire la sua posizione processuale e debitoria. En ancora, se uomini politici o di governo o dirigenti della pubblica amministrazione si siano avvalsi dell'intermediazione di società facenti capo a Michele Sindona o delle intermediazioni di questi per compiere operazioni finanziarie di qualsiasi tipo o se abbiano ricevuto elargizioni in denaro dirette o a favore di partiti politici.

Questi accertamenti debbono essere riferiti al complesso delle attività di Sindona; riteniamo che esse debbano essere estese anche al periodo successivo al suo fallimento, non solo per accertare se e quali interventi siano stati diretti ad alleviare la sua posizione, ad ostacolare la sua estradizione, ma anche per conoscere se e con quali strumenti permangano – adeguatamente trasformate – attività che in qualche modo si rifacciano al Sindona.

Nell'ambito di questa indagine che deve – pur nella finalizzazione sopra ricordata all'accertamento di responsabilità politiche e amministrative – investire il complesso delle attività del Sindona, e il garbuglio politico-finanziario costruito su esse, ci sembra utile ricordare a titolo di esempio alcune vicende salienti, alcune tra le più avventurose iniziative del Sindona sulle quali – tra l'altro – l'indagine dovrà appuntarsi in relazione alla individuazione di quelle responsabilità e agli specifici accertamenti che costituiscono oggetto della preposta d'inchiesta.

1. Ricorderemo che dagli accertamenti degli ispettori della Banca d'Italia è risultato che vari enti pubblici avevano versato cospicui fondi nelle banche di Sindona, sui quali venivano pagati interessi « neri »: vicenda che ha aperto un procedimento penale con l'emissione di mandato di cattura contro Graziano Verzotto e una richiesta – respinta – di autorizzazione a procedere contro il senatore Cengarle. Occorre appurare se altri enti pubblici o aziende a partecipaizone statale abbiano compiuto consimili operazioni.

- 2. Al centro dell'affare Sindona si colloca la vicenda della Società generale immobiliare e, in connessione con essa, l'operato delle banche e delle finanziarie di Sindona. È noto che le azioni di questa società furono acquistate - grazie ai finanziamenti di banche italiane anche di interesse pubblico - in parte dalla banca inglese Hambros, e in parte da finanziarie sindoniane, alle quali successivamente fu trasferito il pacchetto della Hambros. Per l'importanza assunta dalla vicenda, anche in relazione a fatti successivi, appare necessario conoscere se e quali appoggi, sostegni e interventi vi furono da parte di forze politiche a favore di Sindona per aprirgli la strada al pieno controllo della Immobiliare, e per quali finalità e interessi ciò sia avvenuto, per quale motivo settori bancari di interesse nazionale si impegnarono per finanziarie l'acquisto da parte di Sindona di una parte delle azioni dell'Immobiliare.
- 3. Nel 1971-1972 l'organo di vigilanza effettuò ispezioni presso la Banca Unione e la Banca Finanziaria Privata rilevando comportamenti di rilevanza penale, denunciati alla autorità giudiziaria. Occorre accertare perché, in relazione alle risultanze ispettive effettuate, il Tesoro e la Banca d'Italia non ritennero di collocare ai sensi dell'articolo 57 della legge bancaria, le due banche in gestione straordinaria. Ed ancora perché nonostante le distorsioni operative riscontrate nei due istituti venne autorizzata nell'estate del '74, poco prima del crack, la fusione della Banca Unione e della Banca Finanizaria Privata di cui si erano venuti accentuando il carattere finanziario e di centri di speculazione; se

e chi abbia raccomandato e favorito, o appoggiato le operazioni di cui sopra, o tratto beneficio da esse.

- 4. Occorre accertare i motivi, per i quali vennero autorizzati dal 1969 al 1973 forti aumenti di capitale dell'Immobiliare dal Tesoro, e le ragioni del mancato intervento per stroncare operazioni speculative in borsa sui titoli dell'Immobiliare; e se a tali operazioni parteciparono altresì Banche di diritto pubblico, e trassero vantaggi personalità politiche o esponenti di organi dello Stato.
- 5. L'operazione per l'aumento di capitale della Finambro, altra società finanziaria di Sindona, costituisce certamente uno dei capitoli dai quali maggiormente appare l'esistenza di variegati interessi attorno alle operazioni di Sindona. Assai forti furono le pressioni per ottenere la autorizazzione all'aumento di capitale se l'onorevole La Malfa, all'epoca Ministro del tesoro ebbe a dichiarare un anno dopo, in una intervista a Panorama del 10 agosto 1974, di avere dovuto respingere molte pressioni, e che sarebbe stato usato ogni mezzo per raggiungere lo scopo. In relazione a questa operazione appare opportuno accertare chi abbia esercitato le pressioni denunciate dall'allora Ministro del tesoro onorevole La Malfa ai fini di ottenere l'aumento di capitale della « Finambro », quali siano state le fonti dell'ingente finanziamento pervenuto per compiere l'operazione alla Finambro.
- 6. Essendosi determinata, per effetto della mancata autorizazzione all'aumento di capitale, la crisi della Finambro, ed essendo stata la crisi stessa trasferita sulle due banche di Sindona che avevano fornito i finanziamenti in conto dell'aumento di capitale, si determinò nel giugno 1974 un intervento del Banco di Roma a favore della stessa, finanziamento avvenuto nel perioro immediatamente successivo alla nomina del dottor Mario Barone ad amministratore delegato del Banco stesso.

In relazione a questo intervento pare opportuno accertare se esso sia stato sollecitato da personaggi politici o autorità, quale rapporto vi sia stato tra l'intervento finanziario del Banco di Roma e la nomina ad amministratore delegato del dottor Barone; se Sindona abbia effettuato, in relazione a questa vicenda, finanziamenti a partiti politici.

7. Si dovrà ancora chiarire se vi sono state responsabilità nel comportamento degli organi di controllo e di vigilanza in relazione alle operazioni internazionali compiute da Sindona all'estero, ed in particolare in rapporto ad eventuali presunti « depositi fiduciari » e ai cambi a termine. Nell'ambito di queste operazioni sarebbero state finanziate società internazionali e acquistato il pacchetto azionario della Franklin e di altre società estere. Alle stesse operazioni avrebbe partecipato l'Amincor, banca svizzera, attraverso la quale sarebbero passate ingentissime somme di denaro.

Occorre accertare le eventuali responsabilità in ordine alle operazioni internazionali, i cui riflessi, accomunatisi alle avventure finanziarie interne, provocarono il crack finale, ed in particolare se le perdite derivanti dalle operazioni internazionali siano state coperte da banche di interesse nazionale subentrando nelle operazioni della società di Sindona o a questa collegate. Nel complesso quale sia stato il costo per il sistema creditizio italiano e per la collettività degli interventi di cui sopra.

Al di là degli accertamenti relativi a queste specifiche operazioni indicate a titolo esemplificativo nel quadro della più generale attività di Michele Sindona, l'articolo 1 della proposta di legge pone in modo espresso altri obiettivi dell'indagine, che si riferiscono per buona parte alla fase successiva al crack sindoniano. In particolare si chiede che la Commissione di inchiesta accerti:

a) se la Banca Privata Italiana e la Finabank di Ginevra nel settembre 1974 abbiano effettuato rimborsi a creditori o depositanti: in caso positivo quali siano stati i criteri, l'ammontare e i beneficiari;

- b) se risulta che attraverso istituti bancari o altre società facenti capo al Sindona siano state compiute illecite manovre sui capitoli come illeciti valutari, riciclaggi di denaro proveniente da sequestro di persona;
- c) se esistano ancor oggi in Italia attività economico-finanziarie facenti capo, direttamente o indirettamente, a Michele Sindona;
- d) quali siano stati i precisi contenuti e finalità delle proposte avanzate per ottenere la cosiddetta « remissione dei debiti e dei peccati » di Sindona: quali i proponenti, quali le pressioni da parte di uomini politici o di Governo o di esponenti di organi e amministrazioni pubbliche per la loro accettazione;
- e) se vi siano state pressioni su organi dello Stato ovvero errori o comportamenti illeciti della pubblica amministrazione tali da ostacolare o ritardare l'estradizione del Sindona.

Oltre al compito principale di inchiesta sui temi, contenuti e materie indicati nell'articolo 1, la proposta che noi presentiamo intende affidare (articolo 2) alla Commissione il compito di fornire, alla luce della esperienza della vicenda Sindona, 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'articolo 3 assegna alla Commissione, per esaurire i suoi lavori, un termine breve (sei mesi) che vuole essere indicativo della volontà del Parlamento di pervenire rapidamente alla conoscenza della verità sull'affare Sindona.

A tale esigenza corrisponde anche la possibilità di riferire, con separate relazioni, su punti singoli in relazione ai quali sia maturato l'accertamento. L'articolo 4 prevede la composizione intercamerade e proporzionale nella misura di 30 membri complessivamente. L'articolo 5 prevede di munire la Commissione, come già è avvenuto per precedenti leggi di inchiesta parlamentare dei poteri dell'autorità giudiziaria; tra questi rientrano quelli relativi al segreto d'ufficio, professionale e bancario; quanto al segreto di Stato si è ritenuto opportuno richiamare espressamente le norme della legge n. 801 del 1977 che, in particolare, prevede i principi del divieto di coprire con tale segreto fatti eversivi dell'ordine costituzionale e il controllo da parte dell'apposito comitato parlamentare sulla apposizione del segreto da parte del Presidente del Consiglio. Con l'articolo 6 si vincolano al segreto i componenti la Commissione e gli ausiliari della stessa sanzionando la relativa violazione. L'articolo 7 prevede le collaborazioni di cui la Commissione può avvalersi.

Si confida che il Parlamento, in relazione all'importanza e all'urgenza delle ragioni addotte, voglia approvare rapidamente la presente proposta e così costituire la Commissione parlamentare per l'inchiesta sulle responsabilità politiche e amministrative connesse ad uno dei più gravi scandali del dopoguerra, l'« affare Sindona ».

# PROPOSTA DI LEGGE

#### ART. 1.

È istituita una Commissione d'inchiesta al fine di accertare:

- 1) Se da parte di società facenti capo a Michele Sindona, ovvero direttamente da parte di quest'ultimo, siano state effettuate in modo diretto o indiretto, elargizioni in danaro o in attività finanziarie a uomini o partiti politici italiani.
- 2) Se uomini politici, di governo, o dirigenti della pubblica amministrazione si siano avvalsi dell'intermediazione di società facenti capo a Michele Sindona, ovvero direttamente dell'intermediazione di quest'ultimo, per compiere operazioni finanziarie di qualsiasi tipo e se tali operazioni siano avvenute in contrasto con le disposizioni all'epoca vigenti.
- 3) Se uomini di governo o dirigenti di istituti bancari o della pubblica amministrazioine siano intervenuti, o abbiano omesso i doverosi interventi, nelle vicende della Società Generale Immobiliare, della Banca Unione, della Banca Finanziaria Italiana e della Banca Privata Italiana e in quelle relative all'aumento del capitale sociale della Finambro per favorire o sostenere le iniziative di Michele Sindona ovvero per alleggerire la sua posizione processuale, e in questo ambito:
- a) su quali presupposti e con quali finalità ed interessi siano stati autorizzati e decisi gli aumenti del capitale sociale della Società Generale Immobiliare;
- b) quali siano i precisi contenuti e le finalità delle proposte avanzate nei confronti della Banca d'Italia e degli organi delle procedure concorsuali per ottenere la remissione dei debiti del Sindona e chi abbia avanzato tali proposte;
- 4) Se la Banca Privata Italiana e la Finabank di Ginevra nel settembre 1974 abbiano effettuato rimborsi a creditori o depositanti: in caso positivo quali siano stati i criteri, l'ammontare e i beneficiari.

#### VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

- 5) Se risulta che attraverso istituti bancari o altre società facenti capo al Sindona siano state compiute illecite manovre sui capitali come illeciti valutari, riciclaggio di danaro proveniente da sequestri di persona, eccetera.
- 6) Se esistano ancora oggi in Italia attività economico-finanziarie facenti capo, direttamente o indirettamente, a Michele Sindona.
- 7) Se vi siano state pressioni su organi dello Stato ovvero errori o comportamenti illeciti della pubblica amministrazione, tali da ostacolare o ritardare l'estradizione del Sindona.
- 8) Anche indipendentemente dai punti precedenti, quali appoggi o favori politici, abbiano agevolato la carriera finanziaria di Michele Sindona, e le operazioni economiche e finanziarie che l'hanno contraddistinta.

#### ART. 2.

È altresì compito della Commissione formulare proposte per una revisione della legislazione esistente, con riferimento ai fatti che la Commissione accerterà e per conseguire lo scopo di una migliore prevenzione e più efficace repressione degli illeciti connessi alle attività finanziarie.

# ART. 3.

La Commissione dovrà ultimare i suoi lavori entro sei mesi dal suo insediamento depositando una relazione presso la Presidenza delle due Camere. È in facoltà della Commissione presentare, prima della anzidetta scadenza, relazioni parziali su singoli punti di cui agli articoli precedenti.

# ART. 4.

La Commissione è composta da 15 senatori e 15 deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presi-

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

dente della Camera dei Deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo in almeno un ramo del Parlamento.

Con gli stessi criteri di proporzionalità e con la stessa procedura sarà provveduto alle sostituzioni che si rendessero necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione del mandato parlamentare.

Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Persidenti delle due Assemblee al di fuori dei predetti componenti dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

La Commissione elegge nel suo seno due vice presidenti e due segrétari.

#### ART. 5.

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

Per quanto attiene il segreto di Stato si applicano i principi e le procedure di cui agli articoli 12, 15, 16 e 17 della legge 24 ottobre 1977, n. 801.

Non possono essere opposti il segreto d'ufficio, il segreto professionale, il segreto bancario.

#### ART. 6.

I componenti la Commissione parlamentare, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e 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 disposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta.

# VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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 pubblica 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 può avvalersi dell'opera di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, di esperti bancari, finanziari e commerciali o di qualsiasi altra collaborazione che ritenga necessaria.

# ART. 8.

Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato e per 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*.