

N. 4676-2451-4470-4844-4987-5096-5127-AR-*quater*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI)

presentata alla Presidenza il 3 novembre 1998

(Relatore: **GIOVANARDI**, *di minoranza*)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

n. 4676, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PISANU, FRATTINI, CALDERISI, REBUFFA, BONAIUTI,
DONATO BRUNO, MANCUSO, SAPONARA**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui comportamenti dei responsabili pubblici, politici e amministrativi, delle imprese pubbliche e private e sui loro reciproci rapporti

Presentata il 17 marzo 1998

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 2451, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MAMMOLA, PALUMBO, FLORESTA

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sugli episodi di corruzione e di malcostume politico

Presentata il 10 ottobre 1996

n. 4470, d'iniziativa del deputato **GASPARRI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sugli episodi di corruzione politica

Presentata il 21 gennaio 1998

n. 4844, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GIOVANARDI, CASINI, PERETTI, FOLLINI,
GALATI, BACCINI, D'ALIA, LUCCHESI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui
comportamenti dei responsabili pubblici, politici e amministrativi,
delle imprese pubbliche e private e sui loro reciproci rapporti

Presentata il 30 aprile 1998

n. 4987, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOSELLI, CREMA, CEREMIGNA, LEONE DELFINO, SERGIO
FUMAGALLI, SCHIETROMA, VILLETTI, BRANCATI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul
fenomeno comunemente definito « Tangentopoli »

Presentata il 15 giugno 1998

n. 5096, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PECORARO SCANIO, SINISCALCHI

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sugli illeciti arricchimenti conseguiti da titolari di funzioni
pubbliche e di cariche politiche

Presentata il 10 luglio 1998

n. 5127, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOSSI, COMINO

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle
cause dei fenomeni di degenerazione intervenuti nei comporta-
menti dei responsabili pubblici, politici e amministrativi, anche
di partiti politici, nonché delle imprese pubbliche e private

Presentata il 17 luglio 1998

ONOREVOLI COLLEGHI! — Tutto quello che è accaduto dall'inizio di « Tangentopoli » ad oggi, non è stato ancora chiarito con la dovuta attenzione e serenità. Non è stata ancora infatti posta in luce l'enorme differenza che corre tra i diversi episodi di malcostume, in particolare corruzione e concussione, sradicati dall'attività dei magistrati di « Mani Pulite », e il fenomeno del finanziamento illecito dei partiti e dei candidati alle elezioni.

In sostanza, mentre da una parte, attraverso fatti corruttivi o concussivi, che vedevano operare assieme parte del mondo politico, imprenditori e una compiacente pubblica amministrazione, si attentava alle regole del libero mercato, danneggiando gravemente gli interessi della collettività, dall'altra esisteva il ben diverso fenomeno del finanziamento illecito dei partiti, attuato non attraverso specifici comportamenti delittuosi, bensì dando luogo a semplici irregolarità formali, difficili da evitare in considerazione dei costi derivanti dalla necessità di mantenere la complessa e ramificata struttura dei partiti-apparato e di far fronte alle dispendiose campagne elettorali.

Per decenni, dagli anni '40 in poi, tutti in Italia sapevano e scrivevano che il Partito comunista veniva largamente finanziato dall'Unione Sovietica, e che la Democrazia cristiana, attraverso il meccanismo delle partecipazioni statali, aveva trovato fonti di finanziamento tali da affrancarla dal rapporto con la Confindustria, a sua volta, per decenni, sostenitrice della destra e del partito liberale.

La legge del 1974 sul finanziamento ai partiti, che fissava pene severe per ogni forma di violazione, non modificò per nulla la situazione esistente perché, fino alle politiche del 1989, non mutarono le condizioni che avevano reso così drammatica la lotta politica in Italia dove esisteva un Partito comunista collegato e finanziato dall'URSS e dalla Lega delle cooperative, in grado di mantenere uno sterminato apparato di funzionari al centro come in periferia.

Chiunque abbia fatto politica in quegli anni, ed abbia un minimo di onestà intellettuale, ammetterà che era prassi corrente nei partiti chiedere alla luce del sole, a Roma come in periferia, aiuti ad amici imprenditori per convegni, manifestazioni, propaganda, eccetera. La risposta era sempre la stessa: « fatemi avere la fattura ».

Naturalmente, fino alle elezioni del 1992, né coloro che chiedevano l'aiuto, né gli imprenditori che davano il contributo sospettavano di commettere un grave reato, punibile con il carcere fino a quattro anni nel caso in cui il contributo stesso non fosse stato iscritto a bilancio. E che le cose stessero realmente così, lo dimostra il fatto che nei cinque anni di legislatura 1987-1992, non pervenne alla Camera dei deputati neppure una richiesta di autorizzazione a procedere per un parlamentare con la contestazione di aver violato le norme sul finanziamento ai partiti politici (nei primi mesi della legislatura del 1992, invece, ne arrivarono oltre 90).

Ma prima delle elezioni politiche del 1992 erano avvenuti due fatti straordinariamente importanti per la vita politica

italiana: la caduta del « muro di Berlino » e il referendum di Mario Segni per la preferenza unica. Il primo è coinciso con la fine dell'Unione Sovietica, rendendo anacronistici i pesanti apparati dei partiti nati e cresciuti nella logorante contrapposizione di trincea degli anni della guerra fredda. La preferenza unica sancita dal referendum di Segni, dal canto suo, determinò un altro devastante effetto.

In quella fatidica domenica di sole gli italiani non andarono al mare, come suggerito da Craxi, ma decisero, con una schiacciante maggioranza, che i deputati al Parlamento avrebbero dovuto essere eletti non più consentendo al cittadino di esprimere fino a quattro preferenze (scrivendo cognome o numero dei candidati), ma attraverso un'unica preferenza (esprimibile soltanto scrivendo per esteso il cognome del candidato).

Al di là delle nobili intenzioni del promotore del referendum, il risultato concreto dell'iniziativa fu che, rimanendo inalterato l'ambito delle circoscrizioni elettorali e le liste dei candidati da eleggere con il sistema proporzionale nei vari partiti, ogni candidato si trovò improvvisamente ad essere in lotta con i compagni di partito, perché nella lista sarebbe risultato eletto soltanto chi era in grado di conseguire il maggior numero di preferenze « secche ».

In tutte le precedenti consultazioni politiche, viceversa, dal 1948 al 1987, i candidati della stessa lista si alleavano nelle cosiddette « cordate » di corrente, aiutandosi a vicenda e scambiandosi le preferenze. Di solito il candidato organizzava la campagna elettorale nella sua provincia indicando il suo numero di preferenza assieme a quello di colleghi candidati di altre province, che facevano lo stesso nel loro ambito territoriale.

Questo sistema, certamente discutibile per tanti aspetti, era però conveniente dal punto di vista economico, poiché limitava di molto le spese che venivano suddivise fra i candidati della cordata, ognuno dei quali « presidiava » la sua fetta di territorio. La preferenza unica rivoluzionò tutto il sistema, costringendo ogni candidato a misurarsi con gli altri in circoscrizioni

sterminate (dai 231.000 elettori di Trieste ai 4.181.000 di Roma) con la consapevolezza che l'elettore, per votare validamente la preferenza, doveva scrivere per esteso il cognome del candidato.

È facile allora fare alcuni semplici conti: in media, per ogni seggio di deputato, hanno corso seriamente almeno tre concorrenti, considerando solo i candidati dei nove principali partiti del tempo. Si tratta di circa 2.000 persone che hanno avuto il problema di far conoscere ai cittadini:

- 1) che erano candidati;
- 2) come scrivere il loro cognome.

Ammettiamo per ipotesi, e purtroppo non fu così, che i candidati non avessero avuto la disponibilità economica per pagare pranzi, cene, inserzioni sui giornali, spot televisivi eccetera, ma si fossero limitati ad invitare agli elettori una lettera « stampe » per informarli della loro esistenza. Un francobollo per le « stampe » costava 500 lire, l'etichetta 30, la busta 30, un *dépliant* modesto 100. Totale 660 lire per ogni lettera.

Poniamo che, per ogni seggio, avessero corso soltanto in 2 e quindi i candidati competitivi fossero solo 1.260. Ognuno di essi, in media, avrebbe dovuto spedire ai propri potenziali 1.400.000 elettori questa lettera per farsi conoscere e far conoscere il proprio cognome.

L'incredibile movimento di denaro per questa « semplice » operazione sarebbe stato di 1.164.240.000.000 lire (1.164 miliardi e 240 milioni).

Naturalmente non stiamo parlando né del finanziamento ai partiti politici né del normale costo della politica: stiamo parlando di un fabbisogno aggiuntivo di denaro fresco che i candidati, per concorrere in modo competitivo, furono costretti a reperire nei pochi mesi della campagna elettorale. Lascio ai colleghi giudicare se fosse umanamente possibile la raccolta di tali somme nel rispetto letterale e formale della semisconosciuta, mai applicata e sorpassata legge del 1974 (che non era stata

neppure adeguata ai devastanti effetti dell'inflazione galoppante degli anni 70 e 80).

In ogni caso, tutte le procure d'Italia avrebbero dovuto indagare sulle entrate e sulle spese elettorali di tutti i candidati eletti: così non è stato. Inchieste e autorizzazioni a procedere cominciarono a piovere apparentemente a casaccio, ma, in realtà, quasi esclusivamente sugli uomini dei partiti di governo, DC e PSI in testa.

Come attestano dati resi noti dal Ministero della giustizia nel marzo 1997, nella Corte d'appello di Milano si sono concentrati più della metà degli indagati in Italia per finanziamento illecito (390 su 706), reato evidentemente sconosciuto o non perseguito da gran parte delle procure d'Italia, particolarmente quelle dell'Italia centrale.

In effetti, come abbiamo rilevato, nessuna indagine organica e sistematica venne aperta dalle procure nei confronti dei bilanci dei partiti, di tutti i partiti, e delle spese dichiarate dai candidati. Se questa attività fosse stata svolta, sarebbero emerse situazioni curiose.

Per esempio, dai dati depositati presso la Camera dei deputati, in ordine alle spese sostenute nella campagna elettorale del 1992, sottoscritte dagli interessati, risulta che esponenti di Rifondazione comunista come Marida Bolognesi e Lucio Magri non spesero nulla per sostenere la loro elezione e lo stesso dicasi per gli esponenti del PDS Massimo D'Alema e Achille Occhetto. Tutti costoro si limitarono a firmare una dichiarazione nella quale si affermava che la campagna elettorale era stata fatta in via generale dal partito, in quanto tale. E analoga tacitiana dichiarazione utilizzarono i *leaders* della Lega Umberto Bossi, Marco Formentini e Irene Pivetti, anche loro a carico del partito, e gli esponenti dei Verdi, Paissan e Boato. Addirittura l'onorevole Luciano Violante, dichiarò di aver dato egli stesso 5 milioni al suo partito, il PCI, che gli finanziava la campagna elettorale.

Molto più seria appare la dichiarazione di Bettino Craxi, che dettagliò specificatamente, voce per voce, i 512 milioni spesi per la sua campagna elettorale, precisando

poi che gli erano stati pagati dal partito. Seria anche la dichiarazione di un altro segretario di partito, Arnaldo Forlani, che spese personalmente 66 milioni, mentre il resto della sua campagna personale dichiarò essere a carico del partito.

Naturalmente, ben diverse furono le dichiarazioni di chi, non essendo segretario di partito, dovette confrontarsi davvero con la preferenza unica. L'onorevole Nino Cristofori dichiarò una spesa di 789 milioni, Pier Ferdinando Casini di 588, Nicola Sanese di 377 (erano concorrenti diretti nella circoscrizione di Bologna). All'onorevole Oscar Luigi Scalfaro quella campagna elettorale costò 230 milioni (« tutti pagati di tasca sua », come ha precisato), a Vittorio Sbardella 507 milioni, mentre al suo avversario diretto a Roma Franco Marini, 75. Anche a Mario Segni la campagna elettorale della preferenza unica costò 210 milioni, raccolti da amici.

Sorge spontanea, a questo punto, una domanda. Come mai coloro che hanno dichiarato le somme ingenti che sono stati obbligati a spendere dal meccanismo della preferenza unica, sono stati sepolti da avvisi di garanzia, mentre chi ha raccontato la « favoletta » di essere stato eletto gratis grazie al partito, non ha subito nessuna conseguenza? E dove le prendevano Rifondazione comunista, il PDS e i Verdi le ingenti somme necessarie per la campagna elettorale dei partiti e per propagandare i cognomi dei candidati che il partito aveva, evidentemente, deciso di far eleggere?

Chi finanziava, allora, illecitamente i partiti di Governo e chi finanziava illecitamente i partiti dell'opposizione? Perché, non c'è dubbio (lo troviamo scritto negli atti del processo Enimont e del processo Tagliavini) che a Botteghe Oscure venne consegnata prima personalmente da Raul Gardini la somma di un miliardo, in nero, quindi quella di 300 milioni, nel caso di Tagliavini, con la precisazione — fatta dal giudice — che Massimo D'Alema era a conoscenza dei meccanismi di finanziamento, illecito, del PDS.

Ci troviamo a questo punto di fronte al paradosso che Forlani non poteva non sapere, e per questo motivo è stato con-

dannato dalla sentenza del processo Enimont, mentre Massimo D'Alema, che sapeva tutto, non è stato neppure rinviato a giudizio.

D'altronde, come noto, si è creata una situazione davvero surreale perché il reato di finanziamento illecito è rimasto coperto da amnistia fino al 1989, mentre nel 1993 il Parlamento, con una nuova legge, ha stabilito che il finanziamento illecito ai candidati debba essere sanzionato solo in via amministrativa. Così, riserva di caccia delle procure è rimasto soltanto il periodo '89-'92 con alcuni suoi sfortunati protagonisti.

Con il paradosso che, quando viene fornita in Parlamento la documentazione dalla quale risulta che fino alla metà degli anni '80 PDS e Rifondazione prendevano soldi dal KGB, la cosa viene considerata con indifferenza, non avendo più nessun rilievo di tipo penale.

Ora mi sembra chiaro, dai pochi cenni trattati, che è indispensabile una rilettura a livello politico di tutta questa vicenda, ricostruendo storicamente le forme di finanziamento irregolare, più che illecito, con le quali si approvvigionava il sistema dei partiti, distinguendolo dai fenomeni malavitosi di corruzione e di concussione,

e dai fenomeni ancor più riprovevoli e scandalosi degli arricchimenti illeciti avvenuti attraverso la politica.

A queste conclusioni era pervenuta all'unanimità la Camera dei deputati nel 1993, votando un testo di legge fotocopia di quello che approda in Aula.

Si tratta di cercare la verità su un periodo così importante e controverso della nostra democrazia; si tratta di verificare se davvero si è andati a fondo nella lotta contro la corruzione; si tratta, infine, di verificare se, tramite l'azione delle procure, si siano sempre perseguiti obiettivi di legalità o non, piuttosto, obiettivi politici strumentali. Questa richiesta di chiarezza viene da tutta l'opposizione.

Auspichiamo di non dover registrare, per la prima volta nella storia della Repubblica italiana un grave e immotivato diniego da parte della maggioranza, che deve invece concorrere con coraggio a costruire le solide fondamenta di una democrazia europea che non può nascere sull'equivoco e sulla falsificazione della storia.

Per questo raccomando l'approvazione della proposta di legge su questa materia.

Carlo GIOVANARDI,
Relatore di minoranza.

