

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

(istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94)

(composta dai senatori: Chiaromonte, Presidente; Cabras, Calvi, Vice Presidenti; Azzarà, Tripodi, Segretari; Alberti, Benassi, Cappuzzo, Corleone, Covi, Ferrara Pietro, Florino, Fontana Elio, Franza, Gambino, Imposimato, Lombardi, Murrura, Sartori, Sirtori, Vetere; e dai deputati: Alagna, Bargone, Becchi, Binetti, Cafarelli, Caria, Costa Raffaele, Forleo, Fumagalli Carulli, Lanzinger, Leccisi, Lo Porto, Mancini Giacomo, Mannino Antonino, Nappi, Riggio, Rossi di Montelera, Umidi Sala, Vairo, Violante)

RELAZIONE ANNUALE

approvata dalla Commissione nella seduta del 19 febbraio 1992

Comunicata alle Presidenze il 4 marzo 1992
ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94

PAGINA BIANCA

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 4 marzo 1992

Prot. n. 6950/92

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione annuale - per il periodo dal 5 agosto 1990 al 19 febbraio 1992 - di cui la Commissione che presiedo ha ultimato la discussione nella seduta del 19 febbraio scorso.

La relazione, che dà anche succintamente conto dell'attività della Commissione, si compone di quattro parti.

La prima reca un'analisi dell'attività di prevenzione e di contrasto del riciclaggio di denaro di illecita provenienza.

La seconda contiene un aggiornamento su alcune questioni inerenti l'attuazione ed il merito delle norme di prevenzione nei confronti del fenomeno mafioso.

Queste prime due parti sono state approvate dalla Commissione nella seduta del 29 gennaio scorso.

La terza parte reca osservazioni e proposte in ordine alla normativa ed alla gestione degli appalti pubblici.

La quarta parte, infine, tratta del coordinamento delle forze di polizia.

Con i migliori saluti.



Gerardo Chiaromonte

All.: c.s.

Onorevole
Sen. Dott. Prof. Giovanni SPADOLINI
Presidente del
Senato della Repubblica

PAGINA BIANCA

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

IL PRESIDENTE

Roma, 4 marzo 1992

Prot. n. 6951/92

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione annuale - per il periodo dal 5 agosto 1990 al 19 febbraio 1992 - di cui la Commissione che presiedo ha ultimato la discussione nella seduta del 19 febbraio scorso.

La relazione, che dà anche succintamente conto dell'attività della Commissione, si compone di quattro parti.

La prima reca un'analisi dell'attività di prevenzione e di contrasto del riciclaggio di denaro di illecita provenienza.

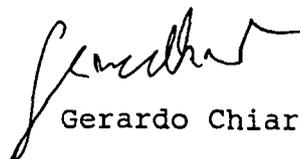
La seconda contiene un aggiornamento su alcune questioni inerenti l'attuazione ed il merito delle norme di prevenzione nei confronti del fenomeno mafioso.

Queste prime due parti sono state approvate dalla Commissione nella seduta del 29 gennaio scorso.

La terza parte reca osservazioni e proposte in ordine alla normativa ed alla gestione degli appalti pubblici.

La quarta parte, infine, tratta del coordinamento delle forze di polizia.

Con i migliori saluti.



Gerardo Chiaromonte

All.: c.s.

Onorevole
Dott. Prof. Leonilde IOTTI
Presidente della
Camera dei deputati

PAGINA BIANCA

INDICE

RELAZIONE ANNUALE

- Attività della Commissione dal 5 agosto 1990 al 19 febbraio 1992	Pag.	11
PARTE PRIMA		
- Documento sullo stato dell'attività di prevenzione e di contrasto del riciclaggio di provenienza illecita	Pag.	18
PARTE SECONDA		
- Aggiornamento su alcune questioni inerenti l'attuazione ed il contenuto delle norme di prevenzione nei confronti del fenomeno mafioso	Pag.	43
PARTE TERZA		
- Osservazioni e proposte in ordine alla normativa ed alla gestione degli appalti pubblici	Pag.	51
PARTE QUARTA		
- Documento sul coordinamento delle forze di polizia	Pag.	68

PAGINA BIANCA

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

RELAZIONE ANNUALE

PAGINA BIANCA

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

ATTIVITA' DELLA COMMISSIONE

Nelle due precedenti relazioni annuali (Doc. XXIII nn. 12 e 23 della X Legislatura) è stata tracciata la sintesi dell'attività svolta dalla Commissione dalla sua costituzione (28 luglio 1988) fino al 4 agosto 1990. Occorre altresì ricordare che, con la legge del 27 luglio 1991, n. 229, il termine dell'attività della Commissione è stato prorogato al 30 giugno 1992.

Dal 5 agosto 1990 al 19 febbraio 1992 la Commissione ha tenuto le seguenti sedute:

- **19 settembre 1990:** audizione del Ministro di grazia e giustizia. E' approvato un documento sui problemi relativi all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale;
- **20 settembre 1990:** audizione del presidente dell'Enel sui problemi connessi alla costruenda centrale termoelettrica di Gioia Tauro;
- **18 ottobre 1990:** relazione del Presidente sui problemi connessi alla costruzione della centrale di Gioia Tauro;
- **24 ottobre 1990:** approvazione della relazione sulle risultanze dell'audizione del Presidente dell'Enel in relazione alle vicende connesse alla costruzione della centrale termoelettrica di Gioia Tauro;
- **5 dicembre 1990:** audizione del Ministro dell'interno, del Capo della polizia, del Comandante dell'Arma dei carabinieri, del Comandante della Guardia di finanza e dell'Alto Commissario, sui temi dell'ordine pubblico e del coordinamento delle forze dell'ordine;
- **20 dicembre 1990:** audizione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno;
- **23 gennaio 1991:** approvazione della relazione illustrativa per un codice di autoregolamentazione dei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni europee, nazionali, regionali ed amministrative;
- **13 febbraio 1991:** approvazione della relazione sull'attuazione della legge 15 novembre 1988, n. 486, istitutiva dell'Ufficio dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso;

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- **21 febbraio 1991:** audizione del Ministro di grazia e giustizia sul problema della carcerazione preventiva;
- **6 marzo 1991:** approvazione della relazione sulla delinquenza minorile con particolare riferimento alle aree ad alta densità criminale; approvazione della relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Caserta; discussione della bozza di relazione sull'applicazione della legge 5 luglio 1989, n. 246, recante norme su "interventi urgenti per il risanamento e lo sviluppo della città di Reggio Calabria";
- **13 marzo 1991:** approvazione della relazione concernente le misure di prevenzione;
- **10 aprile 1991:** approvazione della relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella città di Napoli e in alcuni comuni della sua provincia;
- **22 maggio 1991:** approvazione della relazione sulla situazione di Milano;
- **30 maggio 1991:** approvazione della relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in provincia di Catanzaro;
- **16 luglio 1991:** approvazione della relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in provincia di Salerno;
- **18 luglio 1991:** audizione del Ministro della difesa sugli appalti concernenti l'installazione della base NATO di Isola Capo Rizzuto;
- **1° agosto 1991:** seguito dell'audizione del Ministro della difesa;
- **18 settembre 1991:** discussione della bozza di relazione sul tema della prova processuale, con riferimento ai problemi relativi ai processi contro la criminalità organizzata;
- **25 settembre 1991:** audizione del Ministro di grazia e giustizia sui provvedimenti contro la lotta al crimine organizzato proposti dal ministero;
- **26 settembre 1991:** audizione del Ministro dell'interno sui provvedimenti contro la lotta al crimine organizzato proposti dal ministero;

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- **2 ottobre 1991:** approvazione della relazione sul tema della prova processuale, con riferimento ai problemi relativi ai processi contro la criminalità organizzata; discussione della bozza di relazione sullo stato della lotta alla mafia in Basilicata;
- **9 ottobre 1991:** discussione della bozza di relazione sullo stato della lotta alla mafia in Puglia;
- **15 ottobre 1991:** approvazione della relazione sullo stato della lotta alla mafia in Puglia;
- **6 novembre 1991:** elezione del senatore Tripodi a segretario della Commissione; approvazione della relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Trapani;
- **6 novembre 1991:** audizione dei Ministri dell'interno e di grazia e giustizia sui provvedimenti in materia di coordinamento delle indagini nei procedimenti per i reati di criminalità organizzata e di coordinamento delle attività informative e investigative;
- **20 novembre 1991:** approvazione della relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata a Roma e nel Lazio;
- **4 dicembre 1991:** audizione del Ministro dell'industria, commercio e artigianato sulla costruenda centrale di Gioia Tauro;
- **18 dicembre 1991:** approvazione della relazione in ordine alle vicende connesse all'omicidio del funzionario della Regione siciliana Giovanni Bonsignore; discussione della bozza di relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Basilicata; approvazione della relazione sull'applicazione della legge 5 luglio 1989, n. 246, recante norme su "interventi urgenti per il risanamento e lo sviluppo della città di Reggio Calabria";
- **15 gennaio 1992:** approvazione della relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata in Basilicata; approvazione della relazione sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella provincia di Messina;
- **29 gennaio 1992:** approvazione di un appello per il rispetto del codice di autoregolamentazione del partiti in vista delle elezioni politiche nazionali; approvazione della relazione sullo stato dell'attività di prevenzione e di contrasto del riciclaggio dei proventi illeciti;

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

approvazione della relazione sulle norme concernenti misure di prevenzione;

- **19 febbraio 1992:** approvazione del documento concernente le procedure degli appalti pubblici e del documento sul coordinamento delle forze dell'ordine; relazione conclusiva del presidente Chiaromonte sull'attività svolta e sulle proposte da avanzare nella prossima legislatura.

Nello stesso periodo la Commissione ha effettuato i seguenti sopralluoghi ed incontri:

- **25 settembre 1990:** forum sul fenomeno della delinquenza minorile, con la partecipazione di esperti, magistrati, ed esponenti delle forze dell'ordine;
- **27-29 settembre 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal senatore Calvi e dai deputati Ombretta Fumagalli, Lanzinger e Neide Umidi Sala, si reca a Napoli per effettuare un sopralluogo;
- **15, 16 ottobre 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras, Calvi e Tripodi, si reca a Reggio Calabria per effettuare un sopralluogo;
- **21-23 ottobre 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Calvi, Corleone e Vitale e dai deputati Neide Umidi Sala, Lanzinger e Riggio, si reca a Catania per effettuare un sopralluogo;
- **29-30 ottobre 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Chiaromonte, Azzarà, Benassi, Cabras, Calvi, Corleone, Elio Fontana e Sirtori e dai deputati Caria, Ombretta Fumagalli, Lanzinger, Neide Umidi Sala, Lo Porto e Violante, si reca a Milano per incontri con esponenti del mondo finanziario;
- **31 ottobre 1990:** forum sui problemi concernenti l'efficacia della normativa sulle misure di prevenzione con la partecipazione di rappresentanti delle forze dell'ordine;
- **7 novembre 1990:** forum sui problemi concernenti l'efficacia della normativa sulle misure di prevenzione con la partecipazione di magistrati di diversi uffici giudiziari;
- **19-20 novembre 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione composto dal senatore Calvi e dai deputati

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- Bargone, Binetti, Cafarelli, Bianca Guidetti Serra e Lanzinger, si reca a Bari per effettuare un sopralluogo in quella città, con visita alla struttura rieducativa per i minorenni;
- **26-27 novembre 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal senatore Calvi e dai deputati Lanzinger e Riggio, si reca a Palermo per effettuare un sopralluogo;
 - **21 dicembre 1990:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Chiaromonte, Cabras, Calvi e Vetere, si reca a Latina per effettuare un sopralluogo;
 - **25-28 gennaio 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras, Calvi e Azzarà e dai deputati Bargone e Cafarelli, si reca a Caserta per effettuare un sopralluogo;
 - **12 febbraio 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto al senatore Azzarà e dal deputato Bargone si reca a Napoli per effettuare un sopralluogo;
 - **15 febbraio 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione partecipa ad un incontro presso il Consiglio superiore della magistratura sui problemi di applicazione del nuovo codice di procedura penale nei processi di mafia;
 - **22 febbraio 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras, Calvi e Vetere, si reca a Fondi, Formia e Gaeta per effettuare un sopralluogo;
 - **25-26 febbraio 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Chiaromonte, Cabras, Azzarà e Corleone e i deputati Ombretta Fumagalli, Lanzinger e Neide Umidi Sala, si reca a Milano per effettuare un sopralluogo;
 - **4 marzo 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras, Calvi e Vetere, si reca a Cassino per effettuare un sopralluogo;
 - **11-12 marzo 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Pietro Ferrara e Gambino e i deputati Cafarelli e Lo Porto, si reca a Siracusa per effettuare un sopralluogo;
 - **18-19 marzo 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Chiaromonte, Cabras, Azzarà e Imposimato e i deputati Ada Becchi, Cafarelli, Caria,

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- Giacomo Mancini, Riggio e Neide Umidi Sala, si reca a Napoli per effettuare un sopralluogo;
- **25 marzo 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Chiaromonte, Cabras, Calvi, Cappuzzo e Gambino e i deputati Antonino Mannino e Riggio, si reca a Palermo per effettuare un sopralluogo;
 - **8 aprile 1991:** forum sul problema della prova nei processi contro la criminalità organizzata alla luce delle norme del nuovo codice di procedura penale con la partecipazione di esperti e magistrati;
 - **18 aprile 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras, Calvi e Vetere, si reca a Latina per effettuare un sopralluogo;
 - **6-7 maggio 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Chiaromonte, Cabras, Calvi, Murmura, Tripodi e Vetere e dai deputati Giacomo Mancini e Antonino Mannino, si reca a Crotone, Catanzaro e Vibo Valentia per effettuare un sopralluogo;
 - **10 maggio 1991:** incontro con un gruppo di lavoro della Commissione per gli Affari interni del Land Nord Reno di Westfalia (Germania) in tema di criminalità organizzata in ambito internazionale;
 - **10-11 e 18 giugno 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Chiaromonte, Cabras, Calvi, Azzarà e Imposimato e il deputato Cafarelli, si reca a Salerno per effettuare un sopralluogo;
 - **24 giugno 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Chiaromonte e Calvi e dai deputati Binetti, Cafarelli e Neide Umidi Sala, si reca a Foggia per effettuare un sopralluogo;
 - **24-25 giugno 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras, Cappuzzo, Pietro Ferrara e dal deputato Bargone, si reca a Brindisi e Lecce per effettuare un sopralluogo;
 - **1-2 luglio 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras, Calvi e Imposimato e dai deputati Bargone, Binetti, Cafarelli e Neide Umidi Sala, si reca a Taranto e Bari per effettuare un sopralluogo;
 - **15 luglio 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Chiaromonte, Calvi, Covi e Murmura

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- e dal deputato Violante, si reca a Catania per effettuare un sopralluogo;
- **22 luglio 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dal senatore Azzarà e dal deputato Violante, si reca a Potenza, Montescaglioso e Bernalda per effettuare un sopralluogo;
 - **29 luglio 1991:** una delegazione della Commissione, composto dai senatori Cabras, Calvi, Cappuzzo, Gambino e Vetere e dai deputati Antonino Mannino e Riggio, si reca ad Agrigento e Racalmuto in seguito all'omicidio del giudice Livatino;
 - **4 settembre 1991:** incontro dell'Ufficio di presidenza con i rappresentanti delle organizzazioni degli imprenditori in seguito all'omicidio dell'industriale palermitano Libero Grassi;
 - **13-14 settembre 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Chiaromonte, Calvi e Azzarà e dal deputato Bargone, si reca a Capo d'Orlando per effettuare un sopralluogo;
 - **23-24 settembre 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras, Calvi, Azzarà e Florino e dai deputati Bargone e Ada Becchi, si reca a Trapani per effettuare un sopralluogo;
 - **26 ottobre 1991:** incontro dell'Ufficio di presidenza con un gruppo di lavoro della Commissione del Parlamento europeo sui temi della lotta al crimine organizzato e al narcotraffico;
 - **28-29 ottobre 1991:** un gruppo di lavoro della Commissione, composto dai senatori Cabras, Calvi, Benassi e Gambino e dai deputati Alagna e Antonino Mannino, si reca a Messina per effettuare un sopralluogo;
 - **4 novembre 1991:** incontro dell'Ufficio di presidenza con un gruppo di lavoro della Commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia;
 - **7 gennaio 1992:** incontro con l'Associazione nazionale magistrati sui problemi dell'efficacia dell'attività giudiziaria in materia di criminalità organizzata;
 - **28 gennaio 1992:** incontro con la Commissione speciale per la lotta alla criminalità del Consiglio Regionale del Lazio.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARIParte primaDOCUMENTO SULLO STATO DELL'ATTIVITA' DI PREVENZIONE
E DI CONTRASTO DEL RICICLAGGIO DI PROVENIENZA ILLECITA1. PREMESSA

I problemi connessi al riciclaggio dei proventi di attività illecite sono venuti sempre più all'attenzione negli ultimi tempi. Essi sono stati affrontati dalla Commissione antimafia, in più occasioni, sin dall'inizio della sua attività. Da allora molti sviluppi in questo campo si sono registrati sul piano normativo e su quello operativo, in sede nazionale e internazionale.

Allo stato attuale si può ritenere che la fase della sensibilizzazione circa l'importanza del problema è superata e che si è entrati ormai nello stadio successivo in cui occorre dare applicazione pratica alle nuove regole che sono state introdotte.

La maggiore o minore efficacia dei risultati dipenderà dalla coerenza dei comportamenti degli operatori e quindi dal grado di attenzione che verrà riposta dai singoli nell'attuazione delle norme, le quali, per il loro carattere inevitabile di novità e di complessità, richiedono un approccio rigorosamente tecnico e mirato agli obiettivi che il legislatore ha inteso perseguire. Ci si attende pertanto che la cultura di contrasto al riciclaggio entri progressivamente a far parte del bagaglio fondamentale e dei valori di deontologia di tutti gli addetti al settore finanziario, superando quelle forme emotive di propensione o di contrarietà che talora si sono manifestate in passato. E' necessaria altresì la consapevolezza negli operatori che una puntuale applicazione della normativa antiriciclaggio può fornire un importante contributo alla più generale azione dello Stato per la lotta alla criminalità organizzata e soprattutto mira a preservare l'integrità e la funzionalità di un settore, quello finanziario, che ha una evidente rilevanza strategica e che proprio per questo motivo rientra tra gli obiettivi di penetrazione e di conquista delle imprese criminali.

Come è noto, infatti, il termine "riciclaggio" rischia di rendere una visione riduttiva del problema. Non si tratta solo di contrastare il momento del "lavaggio del denaro sporco", cioè l'inserimento nel circuito legale di capitali provenienti da attività illecite, bensì di agire nei confronti di tutto il versante finanziario dell'attività illecita (provista e trasferimento di fondi, erogazioni di crediti, ripartizione dei profitti, investimento degli utili eccetera). Considerato che l'attività illecita non può prescindere dal momento finanziario, la lotta al riciclaggio risulta estremamente utile per ricostruire e prevenire i comportamenti delittuosi

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

di base. Evitare l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio significa inoltre preservare l'autonomia e la funzionalità della gestione degli intermediari, difendendone in questo modo l'immagine e la stessa stabilità.

L'analisi che segue ha per oggetto: le recenti innovazioni normative che hanno interessato il comparto finanziario e creditizio, con particolare riferimento alle disposizioni antiriciclaggio di cui alla legge n. 197 del 5 luglio 1991; lo stato di attuazione della legge n. 197 e gli adempimenti ancora da effettuare per una piena applicazione della legge stessa; taluni sviluppi e vicende verificatisi a livello internazionale; da ultimo, alcune considerazioni di ordine prospettico e propositivo che potranno essere utili per il prosieguo dell'azione.

2. LE INNOVAZIONI NORMATIVE CONCERNENTI LA REGOLAMENTAZIONE DEGLI INTERMEDIARI FINANZIARI

L'ultimo scorcio della legislatura ha consentito di realizzare importanti progressi sul piano normativo per la regolamentazione dei mercati creditizi e finanziari. Le numerose leggi approvate dal Parlamento hanno arricchito gli strumenti a disposizione delle autorità ed hanno ampliato in misura considerevole la precedente disciplina che risaliva fondamentalmente alla legge bancaria del 1936.

Sono state apportate innovazioni importanti in due direzioni: da un lato perfezionando le tecniche dei controlli, dall'altro ricomprendendo nel novero dei soggetti sottoposti a vigilanza anche operatori finora esclusi. Il legislatore si è mosso verso una razionalizzazione complessiva della struttura finanziaria, colmando una serie di lacune avvertite da tempo.

Il ritmo incalzante delle innovazioni normative pone nell'immediato problemi non facili di interpretazione e di coordinamento, destinati inevitabilmente a riflettersi sul piano applicativo, anche per quanto attiene all'azione delle autorità investite dei nuovi poteri. Si avverte pertanto l'esigenza di raccogliere le diverse disposizioni in un testo unico, destinato a costituire la disciplina integrata dell'intermediazione finanziaria, quanto meno di quella creditizia.

I nuovi strumenti di controllo, pur se preordinati in via diretta a migliorare le condizioni di efficienza e di stabilità degli operatori e del sistema, concorrono certamente a perseguire anche finalità di prevenzione e di contrasto nei riguardi delle ramificazioni della criminalità organizzata nell'ambiente finanziario. Infatti, essi mirano ad assicurare una maggiore affidabilità degli operatori, introducendo specifiche forme di reazione dell'ordinamento di fronte a comportamenti non corretti o illeciti e configurando negli organi responsabili del controllo i punti di riferimento

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

essenziali per esigenze di carattere conoscitivo della magistratura e delle altre autorità competenti in materia di lotta alla criminalità organizzata e per eventuali collaborazioni sul piano tecnico.

La legge del 10 ottobre 1990 n. 287, ("Norme a tutela della concorrenza e del mercato", cosiddetta legge antitrust) ha rafforzato in modo incisivo i poteri di controllo della Banca d'Italia sugli assetti proprietari di aziende e istituti di credito. La ratio è quella di presidiare l'autonomia delle gestioni bancarie, isolando gli effetti perversi che su di esse possono produrre i condizionamenti del gruppo di comando.

La nuova disciplina della proprietà bancaria, che mira ad individuarne i titolari effettivi al di là delle interposizioni formali di persone fisiche o giuridiche o di società fiduciarie, perfeziona operativamente lo strumento, meramente conoscitivo, che la legge del 4 giugno 1985 n. 281, modificata dalla legge 19 marzo 1990 n. 55, aveva in precedenza predisposto. La Banca d'Italia dispone ora anche di poteri autorizzativi, di sospensione e di revoca in ordine all'acquisizione e al possesso di partecipazioni al capitale di enti creditizi. In questo modo potrà essere evitato che capitali di provenienza illecita vengano impiegati per l'acquisto o la costituzione di banche e che organizzazioni legate alla delinquenza ne condizionino la gestione.

Ulteriori innovazioni normative meritevoli di considerazione sono state le seguenti:

- forme di vigilanza prudenziale sono ora possibili sulle imprese finanziarie appartenenti ad un gruppo creditizio ai sensi della legge 30 luglio 1990 n. 218 (cosiddetta legge "Amato" per la riforma della banca pubblica e la vigilanza sui gruppi creditizi). E' stato in tal modo formalizzato e potenziato il controllo su quella parte della "finanza" che, in virtù dei collegamenti con il sistema "banca", era comunque già stata attratta nella sfera della supervisione creditizia o, quanto meno, ne subiva nei fatti l'influenza. Alla legge hanno fatto seguito nel novembre 1990 i decreti delegati. Si attende ora l'emanazione della disciplina amministrativa per l'attivazione delle specifiche misure di controllo sui gruppi creditizi;
- le fattispecie dell'intermediazione mobiliare hanno ricevuto un puntuale inquadramento con la legge del 2 gennaio 1991 n. 1, che ha introdotto e regolamentato le S.I.M. Tra l'altro, è stato posto l'obbligo di concentrare in Borsa gli scambi di titoli quotati, sono stati riconsiderati alcuni profili dell'attività di gestione individuale di patrimoni mobiliari e sono stati fatti confluire nella nuova disciplina i controlli sulle società fiduciarie. Le disposizioni applicative sono contenute nei regolamenti del 2 luglio 1991 predisposti dalla Consob e dalla Banca d'Italia. Il mercato sta

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- recependo la normativa e ha proceduto a costituire e a rendere operative le prime S.I.M. Recenti episodi di insolvenza di agenti di cambio e connesse difficoltà nelle liquidazioni di Borsa confermano la necessità di una più organica regolamentazione del settore;
- strumenti di controllo sull'attività di factoring sono stati individuati dalla legge del 21 febbraio 1991 n. 52 la quale, nel renderne tributaria la Banca d'Italia, ha specificato che essi sono preordinati "anche al fine di impedire l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita". Al momento, la legge non è ancora entrata nella fase operativa, per la quale si attende la regolamentazione amministrativa di attuazione;
 - sul piano della repressione di comportamenti non corretti nelle negoziazioni di titoli sui mercati ufficiali - nonché della prevenzione di facili arricchimenti a questi correlati - rileva la legge 17 maggio 1991 n. 157, che ha introdotto disposizioni volte a definire e sanzionare penalmente il fenomeno dell'insider trading;
 - da ultimo, a fine gennaio 1992, il Parlamento ha definitivamente approvato la legge concernente la "disciplina delle offerte pubbliche di vendita, sottoscrizione, acquisto e scambio di titoli" (cosiddetta legge sulle OPA) mirante a rendere maggiormente trasparenti i trasferimenti dei pacchetti di controllo delle società quotate, a tutela di un corretto funzionamento del mercato e delle ragioni degli azionisti di minoranza;
 - altre leggi di grande rilievo, anch'esse dell'inizio del 1992, sono quelle che hanno per oggetto la trasparenza delle condizioni applicate dalle banche e dagli altri intermediari finanziari nei rapporti con la clientela e il recepimento della direttiva comunitaria sul credito al consumo. Quest'ultima è contenuta nella legge comunitaria per il 1991 la quale conferisce altresì delega al governo a emanare entro diciotto mesi un testo unico per il coordinamento delle disposizioni vigenti in materia creditizia e finanziaria.

Nel senso di conferire trasparenza alla gestione aziendale sono dirette alcune innovazioni apportate al diritto societario in attuazione di obblighi di matrice comunitaria. In particolare, il decreto legislativo 9 aprile 1991 n. 127, ha riformulato i criteri e gli obblighi di redazione e pubblicazione dei conti annuali e consolidati delle società di capitali, nonché i compiti del Collegio sindacale e delle società di revisione. E' prossima l'emanazione di una disciplina speciale - anch'essa in attuazione di una direttiva comunitaria - riguardante i conti annuali e consolidati degli enti creditizi e finanziari.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Ulteriori importanti innovazioni in direzione di una sempre maggiore trasparenza sono contenute nella legge 30 dicembre 1991 n. 413, avente ad oggetto disposizioni tributarie di accompagnamento alla legge finanziaria per il 1992, che attribuisce poteri assai più incisivi ai funzionari del fisco nella fase degli accertamenti, superando il cosiddetto segreto bancario, e prescrive l'obbligo per una ampia platea di soggetti di comunicare agli uffici finanziari notizie ritenute fiscalmente utili (articoli 18 e 19).

Per un corretto inquadramento di queste ultime innovazioni, è bene distinguere tra strumenti di lotta all'evasione fiscale e strumenti di lotta al riciclaggio. Al riguardo, va rilevato che non esisteva in Italia alcuna forma di riservatezza opponibile dalle banche al giudice penale, circostanza questa che ha sempre consentito ai magistrati e alla polizia giudiziaria di svolgere ogni più opportuna indagine presso gli intermediari nell'ambito di procedimenti penali riguardanti fatti di riciclaggio, di delinquenza organizzata o reati di qualsiasi altra natura. Inoltre, la legge n. 197, stabilendo l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, ha introdotto un criterio di collaborazione attiva che supera i tradizionali vincoli di riservatezza bancaria e innova in modo sostanziale sul piano dei principi nei rapporti ente creditizio-cliente.

Sotto il profilo fiscale la disciplina sul segreto bancario prima dei recenti provvedimenti collocava il nostro Paese in una posizione intermedia tra quelli che non accordano alcuna tutela alla riservatezza e quelli che prevedono una piena opponibilità del segreto bancario al fisco. Questa impostazione era oggetto di critica soprattutto per la eccessiva rigidità dei presupposti, che imponeva di fatto all'amministrazione finanziaria di acquisire preventivamente le prove dell'evasione per poter procedere alle indagini bancarie. La legge n. 197 aveva già apportato alcune modifiche (articolo 2, comma 4, e articolo 5, commi 14 e 15).

Le nuove norme contenute nella legge n. 413 del 1991 opportunamente prevedono l'obbligo per chi esegue le rilevazioni e le ispezioni di darne immediata notizia ai soggetti interessati e di assumere direttamente le cautele necessarie alla riservatezza dei dati acquisiti.

Nel loro complesso, le innovazioni normative che hanno investito il settore creditizio e finanziario hanno una rilevanza tale da rendere necessario un adeguamento delle prassi e dei criteri applicativi da parte delle autorità e degli operatori, nel senso di assicurare trasparenza, efficienza, funzionalità e sensibilità alle istanze degli utenti. Dovranno essere modificate precedenti impostazioni legate ad un uso eccessivo di interventi pubblici di carattere discrezionale, quali ancora si rinvengono ad esempio nelle modalità di effettuazione delle nomine degli esponenti di vertice degli enti creditizi pubblici.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI3. LE DISPOSIZIONI ANTI-RICICLAGGIO DELLA LEGGE N. 197 DEL
1991

L'anno 1991 si è caratterizzato, ai fini che qui interessano, soprattutto per l'emanazione della legge 5 luglio 1991 n. 197, che contiene un insieme di regole volte specificatamente a prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio. Tale legge è stata approvata dopo un travagliato processo di formazione, passato attraverso la presentazione di tre decreti-legge e un vivace dibattito parlamentare che ne ha via via arricchito i contenuti.

In relazione alle linee tracciate da un apposito vertice interministeriale tenutosi nel novembre del 1990, è stato dapprima emanato il decreto-legge n. 2 del 4 gennaio 1991, seguito dal decreto-legge n. 72 dell'8 marzo (nel quale compare per la prima volta una disciplina delle società finanziarie) e quindi dal decreto-legge n. 143 del 3 maggio, quest'ultimo convertito con modificazioni nella predetta legge n. 197.

Punti qualificanti della legge sono rappresentati:

- dal divieto di trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore per importi superiori a lire 20 milioni, salva la possibilità di eseguire il trasferimento stesso per il tramite di intermediari abilitati, tenuti agli obblighi di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni. Inoltre, gli assegni per importi superiori a lire 20 milioni devono recare la clausola di non trasferibilità e i libretti di risparmio al portatore non possono avere un saldo superiore alla ripetuta cifra di lire 20 milioni. E' attribuito al Ministro del tesoro il potere di stabilire limiti per l'utilizzo di altri mezzi di pagamento suscettibili di essere utilizzati a scopo di riciclaggio;
- da una più puntuale definizione degli obblighi di identificazione e di registrazione, prevedendo in particolare l'istituzione di un archivio informatico presso i singoli enti contenente i dati relativi alle operazioni registrate. E' prevista un'apposita evidenza delle operazioni effettuate per contanti, nonché l'acquisizione del codice fiscale del soggetto che effettua l'operazione. E' altresì oggetto di registrazione ogni conto, deposito o altro rapporto continuativo in essere presso l'intermediario; dall'introduzione dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, che dà corpo all'importante principio della cosiddetta collaborazione attiva. Tale obbligo è assistito da sanzione pecuniaria amministrativa fino alla metà dell'importo dell'operazione non

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

comunicata. La norma, pur non modificando i caratteri della professione bancaria, impone all'intermediario di comunicare alle autorità competenti, ai fini di successivi approfondimenti, le eventuali operazioni che destano sospetto, sulla base degli elementi di cui già dispone. Tale previsione si giustifica con il particolare allarme sociale provocato dal traffico della droga e dagli altri reati-base considerati dal nostro ordinamento nella definizione del riciclaggio e dalla consapevolezza che per circoscrivere questi fenomeni delittuosi occorrono un'ampia mobilitazione e una effettiva collaborazione del sistema;

- dalla piena equiparazione di tutti i soggetti che esercitano attività finanziaria (dalle banche e assicurazioni alla più piccola società finanziaria, comprese tutte le altre categorie di intermediari, quali le S.I.M, i fondi comuni, le fiduciarie, gli agenti di cambio, le commissionarie di borsa, i cambiavalute eccetera) ai fini dell'assoggettamento ai tre fondamentali obblighi anti-riciclaggio (identificazione della clientela, registrazione delle operazioni superiori ai 20 milioni, segnalazione di operazioni sospette). Questa equiparazione mira a costituire un sistema uniforme di evidenze in tutto il comparto finanziario, chiudendo i varchi esistenti in precedenza e assicurando, sotto tale profilo, parità di trattamento tra soggetti operanti nello stesso mercato in regime di concorrenza.

Un apposito capo della legge n. 197 è dedicato alla disciplina delle società finanziarie, con ciò realizzando un intervento di chiusura della griglia dei controlli, mediante riserva dell'esercizio delle attività finanziarie a soggetti appositamente individuati e regolamentati. La disciplina della legge n. 197, avendo carattere residuale, si indirizza a quegli intermediari finora esclusi da specifiche forme di vigilanza sull'attività. Ne consegue che, a seguito dell'emanazione di tale legge, nel nostro ordinamento non c'è più spazio per operatori finanziari atipici, che si pongono al di fuori di regole e controlli, sia pure di intensità ridotta.

La disciplina delle società finanziarie si articola su tre livelli:

- articolo 6, comma 1: censimento di tutti gli intermediari (fatta eccezione naturalmente per quelli la cui attività è già sottoposta a specifiche forme di vigilanza) attraverso l'iscrizione in un elenco generale tenuto dal Ministro del tesoro che si avvale a tal fine dell'Ufficio italiano dei cambi e con applicazione di requisiti di onorabilità per i soci e gli esponenti;
- articolo 6, commi 2 e seguenti: obbligo del deposito periodico di documenti e del rispetto di determinati requisiti di forma giuridica, capitale minimo e

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

professionalità degli esponenti, relativamente agli intermediari che svolgono la propria attività nei confronti del pubblico. Trascorsi i due anni previsti dalla legge come fase transitoria, non sarà più consentito l'esercizio di attività finanziaria alle ditte individuali e alle società di persone. Le evidenze che affluiranno all'Ufficio italiano dei cambi comprendono anche l'elenco delle cariche che gli esponenti delle finanziarie detengono presso altre società ed enti di qualsiasi natura, nonché l'elenco dei soci risultanti dai verbali delle assemblee;

- articolo 7: previsione di forme di vigilanza informativa, prudenziale e ispettiva esercitata dalla Banca d'Italia a fini di stabilità, limitatamente a taluni intermediari da individuarsi in base a criteri oggettivi, che tengano conto dell'attività svolta, delle dimensioni raggiunte e del rapporto indebitamento/patrimonio.

Sull'osservanza delle norme anti-riciclaggio, nei confronti degli intermediari abilitati (banche, assicurazioni, fiduciarie, S.I.M., fondi comuni eccetera), è chiamato a vigilare l'Ufficio italiano dei cambi, d'intesa con le autorità preposte alla vigilanza dei singoli settori; analoghi poteri di controllo, nei riguardi di ogni altro soggetto (ivi comprese le società finanziarie), sono attribuiti al nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza.

E' fatto carico a tutti gli intermediari finanziari di dotarsi di procedure volte a prevenire il coinvolgimento in operazioni di riciclaggio, a potenziare a tal fine il sistema dei controlli e riscontri interni e ad attuare programmi di formazione e di addestramento del personale. Doveri di verifica del rispetto delle disposizioni in esame sono altresì posti in capo al Collegio sindacale.

In conclusione, la descritta evoluzione del quadro normativo - sia per quanto riguarda la regolamentazione di carattere generale degli intermediari finanziari, sia per quanto attiene più specificatamente alle disposizioni antiriciclaggio - appare coerente con le indicazioni che erano state fornite da questa Commissione in occasione della Relazione Annuale comunicata alle Presidenze della Camera e del Senato nel gennaio 1990 (Doc. XXIII n. 12). I lavori della Commissione erano stati poi trasfusi nel disegno di legge n. 2282/S, d'iniziativa dei senatori Chiaromonte e altri, al quale si ispira gran parte dei punti salienti della legge n. 197. Su quel disegno di legge la Commissione effettuò, poi, un'ampia verifica con gli operatori dei settori interessati (vedi relazione approvata in data 28 maggio 1991, Doc. XXIII, n. 34), i quali manifestarono piena consapevolezza della necessità e dell'urgenza di una efficace regolamentazione volta a reprimere le pratiche di riciclaggio.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Va apprezzata la decisione del legislatore di dettare finalmente una disciplina delle società finanziarie, che rappresentavano finora una zona di opacità dove, in assenza di regole e controlli, potevano annidarsi ipotesi di collusione con la delinquenza o altre manifestazioni di sopraffazione collegate a vecchie e nuove forme di usura, in danno di utenti contrattualmente più deboli o meno avveduti. Le ultime leggi sulla trasparenza e sul credito al consumo, intervenute successivamente alla "197", hanno contribuito a definire, anche sotto il versante dell'operatività con i terzi, il quadro delle regole, dei controlli e delle sanzioni entro cui si collocano le società finanziarie che erogano prestiti. La disciplina di tale comparto ha raggiunto così una estensione e una incisività notevoli, a fronte di una situazione preesistente di assoluta mancanza di regole.

Si rileva peraltro che non tutte le proposte della Commissione e del disegno di legge n. 2282 hanno trovato accoglimento. In particolare, non è stato recepito il suggerimento di estendere i reati di "riciclaggio" e di "impiego" ai proventi derivanti da altri reati, diversi dal traffico di droga, ma non meno gravi, anch'essi tipici della criminalità organizzata (produzione e commercio di armi, delitti contro la pubblica amministrazione, truffe ai danni dello Stato, associazione per delinquere di stampo mafioso eccetera). L'impostazione prescelta dal legislatore rende tra l'altro più difficile l'applicazione della norma concernente l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, essendo arduo distinguere in concreto da quali reati provengano i fondi: infatti il traffico di droga non è la fonte esclusiva dei proventi delle organizzazioni criminali.

Non mancano inoltre difficoltà di interpretazione e di applicazione, in qualche misura inevitabili ove si considerino la novità e la complessità della materia e il carattere pervasivo e in continua evoluzione del fenomeno da contrastare. La via imboccata è conforme agli orientamenti formati in sede internazionale e risponde alle principali esigenze che sono state rappresentate. Ulteriori modifiche e integrazioni del quadro normativo potranno naturalmente essere prese in considerazione in prosieguo di tempo, sulla base delle esperienze operative che si formeranno e degli sviluppi generali della problematica.

4. LO STATO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 197: LA NORMAZIONE SECONDARIA

Nella fase attuale, a seguito delle profonde innovazioni apportate dalla legge n. 197 nella materia dell'antiriciclaggio, l'attenzione va concentrata sull'applicazione delle nuove disposizioni e sulla concreta attivazione, da parte delle competenti autorità, degli

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

strumenti operativi di cui sono ora titolari, al fine di far fruttare pienamente le potenzialità che la legge è capace di esprimere.

È di cruciale importanza che tale fase di attuazione risponda a criteri di efficacia e tempestività, da conseguire attraverso uno stretto coordinamento fra i vari organi e istituzioni.

Appare altresì necessario fornire un'interpretazione chiara ed univoca delle nuove disposizioni, che, da un lato, consenta agli agenti economici di operare in un quadro di certezze, dall'altro, faciliti l'individuazione e il perseguimento delle responsabilità di coloro che deviano dall'osservanza delle regole.

L'applicazione della legge n. 197 deve muoversi contemporaneamente su due piani: quello della emanazione della normativa secondaria di attuazione e quello prettamente operativo rappresentato dalla applicazione pratica da parte degli operatori e delle autorità.

Per quanto riguarda il primo profilo, va considerato che la legge, pur essendo per la gran parte immediatamente precettiva, tuttavia richiede su alcuni punti l'emanazione di disposizioni di attuazione, prevalentemente sotto forma di decreto interministeriale. La normativa secondaria serve non soltanto a consentire la piena efficacia della legge, ma anche a dissipare le aree di incertezza esistenti, fornendo indicazioni più chiare e dettagliate a chi è tenuto a rispettare o a far rispettare le disposizioni. È auspicabile pertanto che su questo versante si proceda con la massima speditezza e accuratezza.

In proposito risulta che è stato costituito presso il Ministero del tesoro un apposito gruppo di lavoro con il compito di predisporre la normativa e gli altri adempimenti di attuazione della legge n. 197. Vi partecipano delegazioni degli altri dicasteri interessati (Interni, Finanze, Industria, Commercio con l'estero, Grazia e giustizia), dell'Ufficio italiano dei cambi, della Banca d'Italia, della Consob, della Guardia di Finanza e dell'Associazione bancaria italiana.

Vinora sono stati emanati:

- due comunicati del Ministero del tesoro, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 7 agosto 1991 e del 27 settembre 1991, contenenti indicazioni per l'iscrizione nell'elenco delle società finanziarie presso l'Ufficio italiano dei cambi (il termine di presentazione delle domande scadeva il 5 ottobre 1991);
- un decreto del Ministro del tesoro, assunto con procedura d'urgenza in data 19 dicembre 1991 (in Gazzetta Ufficiale n. 303 del 28 dicembre 1991), concernente le modalità di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni superiori ai 20 milioni (articolo 2 della legge n. 197).

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Restano da effettuare numerosi altri atti di normazione secondaria, di cui due rivestono carattere prioritario e urgente per una piena efficacia della legge. Si tratta precisamente del:

- decreto del Ministro del tesoro per la fissazione degli standard e delle compatibilità informatiche da rispettare nella tenuta dell'archivio da parte degli intermediari (cosiddetto decreto informatico). La legge fissa in proposito il termine massimo del 30 giugno 1992, ma è opportuno che tale decreto venga emanato al più presto, in quanto da esso dipendono una serie di successive scadenze (in primo luogo, quella per la costituzione degli archivi informatici) che sono il presupposto per l'entrata in funzionamento delle evidenze presso l'Ufficio italiano dei cambi, attraverso cui potranno essere analizzati i dati aggregati tratti dagli archivi degli intermediari per rilevare eventuali fenomeni di riciclaggio nelle singole aree territoriali, secondo modalità anch'esse da stabilire con un ulteriore decreto del Ministro del tesoro (cosiddetto decreto statistico);
- decreto del Ministro del tesoro, di concerto con altri Ministri, applicativo delle disposizioni del Capo I della legge. L'utilità di questo decreto appare più che evidente ove si consideri, da un lato, l'alto numero di infrazioni all'articolo 1 (limitazioni nell'uso del contante e dei titoli al portatore, clausola di non trasferibilità degli assegni, limite del saldo dei libretti al portatore) verificatesi in questo primo periodo di vigenza della legge, che sta a dimostrare una non corretta conoscenza delle modalità applicative della norma da parte della clientela bancaria; dall'altro, per quanto riguarda l'articolo 3 (obbligo di segnalazione delle operazioni sospette), l'esigenza ripetutamente manifestata dai banchieri di poter disporre di criteri e indicazioni atti a facilitare in concreto l'individuazione delle operazioni caratterizzate da anomalie tecniche tali da indurre ragionevolmente al sospetto e quindi alla segnalazione.

Accanto a questi due decreti, che si palesano come detto particolarmente importanti ed urgenti, altri adempimenti di carattere generale e normativo sono richiesti dalla legge n. 197. Essi possono riepilogarsi come segue:

- decreto del Ministro del tesoro, di concerto con altri Ministri, sentita la Banca d'Italia e la Consob, per l'individuazione delle condizioni per l'abilitazione degli intermediari a effettuare trasferimenti di contanti e titoli al portatore sopra i 20 milioni;
- impostazione di un sistema di controlli sull'osservanza delle norme antiriciclaggio da parte degli intermediari

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- abilitati, a cura dell'Ufficio italiano dei cambi, d'intesa con le autorità di vigilanza dei singoli settori (Banca d'Italia, Isvap, Consob, Ministero dell'industria);
- istruzioni alle società finanziarie in ordine alle modalità di iscrizione nell'elenco generale presso l'Ufficio italiano dei cambi e agli altri adempimenti (comunicazioni, deposito di documentazione eccetera) indicati dalla legge;
 - eventuale decreto del Ministro del tesoro, sentita la Banca d'Italia, per la fissazione di un ammontare minimo di capitale per determinate categorie di intermediari inferiore a quello (lire 1 miliardo) fissato dalla legge in via generale;
 - decreto del Ministro del tesoro, sentite la Banca d'Italia e la Consob, per la fissazione dei criteri di individuazione delle società finanziarie da sottoporre alla vigilanza di stabilità della Banca d'Italia; questo atto è necessario per poter avviare effettivi controlli sulla gestione e sull'attività delle società finanziarie maggiormente significative;
 - eventuale nota esplicativa sui doveri dei collegi sindacali di tutti gli intermediari finanziari per il controllo del rispetto della normativa antiriciclaggio. Si tratta, anche in questo caso, di venire incontro ad una esigenza prospettata dagli stessi operatori e di facilitare quindi una più ampia attivazione dei controlli all'interno delle aziende, il cui buon funzionamento è di evidente utilità e ridurrebbe la necessità di interventi correttivi esterni da parte delle autorità (sollecitazioni, riscontri, sanzioni);
 - coordinamento delle disposizioni della legge n. 197 con quelle contenute nella legge n. 317 del 1991 sulle società di partecipazione nelle piccole e medie imprese, la cui vigilanza è attribuita al Ministero dell'industria.

Un ulteriore aspetto di carattere generale che si richiama all'attenzione attiene all'opportunità di una maggiore informativa da rivolgere alla generalità dei cittadini in forma efficace in ordine agli adempimenti che ad essi direttamente fanno carico, tra cui soprattutto le limitazioni nei trasferimenti di contante e di titoli al portatore, l'apposizione della clausola di non trasferibilità degli assegni bancari superiori a 20 milioni, il limite di 20 milioni per il saldo dei libretti di risparmio al portatore, l'obbligo di fornire tutte le indicazioni soggette a registrazione in caso di operazioni bancarie superiori a 20 milioni, comprese le generalità del soggetto per conto del quale eventualmente l'operazione viene effettuata. Questa informativa potrebbe essere curata sia dal Ministero del

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILIARI

tesoro, sia dalle banche e dagli altri intermediari in occasione dei loro rapporti con la clientela. Essa agevolerebbe il rispetto delle norme evitando errori materiali e formali che ben poco hanno a che vedere con ipotesi di riciclaggio, e inoltre gioverebbe a diffondere una cultura di maggiore attenzione ai problemi della correttezza e della trasparenza nei rapporti tra gli utenti dei servizi finanziari e gli intermediari che offrono tali servizi.

Una particolare attenzione va riservata, infine, alla materia dell'articolo 3 (obbligo di segnalazione delle operazioni sospette), che riveste un'importanza strategica nell'architettura generale del sistema così come concepito dal legislatore e che tuttavia stenta a entrare a regime, anzi in buona sostanza non ha trovato finora attuazione pratica, in quanto le segnalazioni pervenute alle autorità nel 1991 sono estremamente scarse e di contenuto non significativo. Al riguardo, infatti, va evidenziato che, a far tempo dal 30 gennaio 1991, sono pervenute ventiquattro segnalazioni di portata e spessore assolutamente irrilevanti. Queste risultanze - scadenti sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo - non possono che interpretarsi per il loro obiettivo significato. Sembra indubbio che la formula normativa adottata non è soddisfacente, soprattutto in un contesto giuridico e in una società quale quella italiana dove, in tutta evidenza, il crimine organizzato assume manifestazioni, strutture, operatività e capacità di infiltrazioni diverse e non comparabili con quelle di altri Paesi.

In proposito può essere utile considerare l'esperienza del Regno Unito, dove la Banca d'Inghilterra alla fine del 1990 ha compilato un vademecum contenente una casistica, a titolo esemplificativo, di operazioni tecnicamente anomale, meritevoli di attenzione da parte dell'operatore bancario ai fini dell'eventuale segnalazione. Pur avendo presenti le differenze che intercorrono tra l'ordinamento inglese e quello italiano sia in generale (è tipico del common law l'approccio fondato sulla casistica) sia su questo specifico punto (nel Regno Unito la segnalazione delle operazioni sospette non è un obbligo, ma una causa esimente dell'imputazione per concorso nel reato di riciclaggio), tuttavia anche in Italia l'importanza del problema potrebbe consigliare una iniziativa analoga guidata dalle autorità di vigilanza, d'intesa con le associazioni di categoria, che possa dar luogo, come è nelle aspettative degli operatori, ad un insieme di linee-guida idonee a facilitare l'individuazione e la segnalazione delle operazioni sospette, in vista di una piena ed effettiva applicazione di questo aspetto fondamentale della legge.

5. LO STATO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 197: GLI ASPETTI OPERATIVI

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Gli aspetti operativi di attuazione della legge n. 197 rientrano essenzialmente nella competenza del Ministro del tesoro, che è previsto si avvalga dell'Ufficio italiano dei cambi.

In particolare all'Ufficio italiano dei cambi sono stati affidati:

- la verifica del rispetto, da parte di tutti gli intermediari abilitati (banche, assicurazioni, S.I.M., fiduciarie, fondi comuni, reti di vendita eccetera), delle procedure imposte dalla normativa antiriciclaggio al fine di prevenire distorsioni criminose;
- la definizione di un modello statistico per l'analisi dei dati aggregati tratti dagli archivi informatici degli intermediari atto a far emergere ipotesi di riciclaggio nelle singole aree territoriali, da segnalare alle autorità di investigazione per gli opportuni approfondimenti;
- la tenuta dell'elenco generale delle società finanziarie e i connessi compiti di acquisizione e verifica della documentazione occorrente;
- la conservazione in un apposito sistema informatico dei dati concernenti le procedure sanzionatorie amministrative per le infrazioni alla legge n. 197.

In data 13 dicembre 1991 l'Ufficio italiano dei cambi ha diramato una comunicazione - indirizzata per ora ai soli intermediari creditizi, ma destinata ad essere estesa alle altre categorie di intermediari abilitati - con la quale ha chiesto informazioni a cadenza periodica riguardanti tra l'altro il funzionamento dell'archivio centralizzato nonché il numero delle registrazioni effettuate.

Dalle prime risposte fornite dalle banche risulta che il sistema, pur rispettando gli obblighi di legge, non sembra ancora nel suo complesso adeguatamente efficiente. L'impianto delle registrazioni è basato prevalentemente su rilevazioni manuali mediante utilizzo di supporto cartaceo. Per quanto attiene alla segnalazione delle operazioni sospette, pur nella varietà delle scelte organizzative, si tende spesso da parte delle banche a far confluire tale specifico adempimento nella diversa e più generale attività di controllo affidata all'ispettorato interno. Una diffusa incertezza sussiste su alcuni aspetti interpretativi del complesso quadro normativo.

Nel frattempo l'Ufficio italiano dei cambi ha preso contatti con la Banca d'Italia, l'Isvap e la Consob, per la formalizzazione in via generale di intese, come previsto dalla legge, per lo svolgimento dei controlli. In proposito si osserva che la tenuta del registro delle operazioni superiori a 20 milioni - che come è noto era obbligatorio per le banche anche prima della legge n. 197 - era già oggetto di specifica attenzione in occasione delle visite ispettive condotte dalla

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Banca d'Italia, e ciò nel più generale contesto dei controlli sulla rispondenza e la funzionalità dell'organizzazione e delle evidenze interne.

L'Ufficio ha reso noto di aver avviato la elaborazione di un modello teorico di analisi statistica per la costruzione di indicatori di anomalia rilevanti per l'individuazione di eventuali fenomeni di riciclaggio. A questo fine si svolgono presso l'Ufficio incontri di carattere tecnico-operativo con la partecipazione di rappresentanti designati dal Ministro dell'interno. La qualità e l'efficacia complessiva dell'azione dell'Ufficio italiano dei cambi dipenderà, a regime, dalla idoneità dei supporti statistico-informatici di cui sarà dotato.

Per realizzare l'elenco generale degli intermediari finanziari, risulta che è stata costituita presso l'Ufficio italiano dei cambi una apposita unità operativa e sono state realizzate le applicazioni necessarie per la gestione delle informazioni, potenziando le strutture informatiche di supporto. E' stato formato l'elenco contenente i dati delle società finanziarie (circa 28.000) che hanno inoltrato nei termini di legge la richiesta di iscrizione.

Una prima analisi di carattere strutturale effettuata dall'Ufficio italiano dei cambi fa emergere che il 58 per cento degli intermediari che hanno ottenuto l'iscrizione all'elenco è costituito nella forma di società a responsabilità limitata, il 24 per cento in quella di società per azioni, il 18 per cento in altre forme. Nel 63 per cento dei casi l'attività riguarda l'assunzione di partecipazioni, per il resto la concessione di finanziamenti, la locazione finanziaria e altre forme di intermediazione.

Per quanto riguarda il capitale versato esso è inferiore a cento milioni per il 56 per cento degli intermediari e per un ulteriore 21 per cento è compreso tra cento milioni e un miliardo, importo questo stabilito come capitale minimo da raggiungere entro due anni dall'entrata in vigore della legge.

La distribuzione territoriale vede la maggiore concentrazione nelle regioni settentrionali (55 per cento nel nord-ovest e 22 per cento nel nord-est). In particolare sembra che al nord sia molto concentrata la frequenza di finanziarie di partecipazione, aventi verosimilmente l'obiettivo di razionalizzare la gestione dei pacchetti e il trattamento fiscale. Nel meridione, per contro, appare più elevato rispetto alla media nazionale il peso degli intermediari finanziari che operano con il pubblico e svolgono attività potenzialmente più rilevanti ai fini dei controlli sul riciclaggio.

Per quanto concerne la gestione dei dati riguardanti le infrazioni, a fine 1991 erano pervenute dal Ministero del tesoro all'Ufficio italiano dei cambi n. 675 copie di processi verbali di accertamento per l'avvio di procedure sanzionatorie amministrative. E' in fase di approntamento una procedura

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

informatica atta a consentire una efficace gestione di queste evidenze.

Sia l'Ufficio italiano dei cambi sia la Banca d'Italia mantengono uno stretto raccordo con le altre autorità competenti in materia. In data 7 novembre 1991 si è svolto un incontro tra il Governatore della Banca d'Italia - che è anche Presidente dell'Ufficio italiano dei cambi - e il Ministro dell'interno, alla presenza dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa e di rappresentanti delle forze dell'ordine. A livello periferico, i direttori delle filiali della Banca d'Italia mantengono contatti con le autorità prefettizie, anche mediante partecipazione alle riunioni dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica. Resta naturalmente al di fuori della competenza della Banca d'Italia ogni forma di approfondimento su singole situazioni, comportamenti o nominativi attinente alla sfera delle investigazioni di polizia o delle indagini giudiziarie.

Nel corso del citato incontro del 7 novembre 1991 è emersa tra l'altro l'opportunità di organizzare apposite riunioni di carattere tecnico presso l'Ufficio italiano dei cambi e presso l'Associazione bancaria italiana, con la partecipazione di rappresentanti della Banca d'Italia e degli altri organismi impegnati nel settore, per favorire la più puntuale applicazione dei diversi aspetti della legge.

Con nota dell'11 dicembre 1991 la Banca d'Italia - facendo seguito ad una precedente comunicazione del 23 luglio 1991 - ha interessato gli enti sottoposti alla sua vigilanza (aziende ed istituti di credito e società di gestione dei fondi comuni di investimento) per una prima verifica di carattere generale, in via amministrativa, circa l'osservanza della normativa in parola. I rappresentanti di tutte le aziende operanti nelle singole province, comprese quelle aventi sede legale altrove, dovranno riferire circa le iniziative in concreto adottate, i risultati raggiunti e gli eventuali problemi emersi con riferimento ad una serie di punti specificatamente indicati. L'indagine mira a conseguire una conoscenza approfondita sullo stato di applicazione delle norme antiriciclaggio in ciascuna area territoriale, tenendo conto della peculiarità dei contesti economici e sociali.

Questa iniziativa avviata dalla Banca d'Italia, quale organo di vigilanza creditizia, è articolata, come detto, sulla base di criteri correlati al territorio di insediamento delle dipendenze bancarie e si colloca pertanto su un piano diverso rispetto alle richieste formulate dall'Ufficio italiano dei cambi di cui si è fatto cenno, volte ad ottenere informazioni a livello aziendale e a cadenza periodica.

Alla fase di verifica amministrativo-cartolare dovrà seguire quella dei riscontri e degli accertamenti di tipo ispettivo, secondo il programma e le intese in corso di

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

perfezionamento tra l'Ufficio italiano dei cambi e le autorità di vigilanza dei singoli settori.

Specifiche iniziative di ricognizione e di impulso per l'osservanza della "197" sono state assunte dalla Banca d'Italia nei confronti delle aziende di credito operanti nelle province di Lecce e Trapani, in relazione a peculiari esigenze di carattere locale. A dette aziende è stato richiesto tra l'altro di segnalare tutte le società finanziarie con cui intrattengono rapporti, trasmettendo i dati più significativi relativi all'ultimo periodo.

Un ulteriore aspetto sul quale la legge n. 197 può riuscire utile è quello della repressione dell'abusivismo bancario. Sarebbe inutile accrescere i controlli sugli intermediari se mancasse una linea di confine chiara e ben presidiata, se si consentisse a operatori non autorizzati di svolgere la stessa attività di chi è autorizzato e soggetto ai controlli.

La ripenalizzazione dell'abusivismo bancario operata dall'articolo 29 della legge n. 55 del 1990 e l'attribuzione alla Guardia di finanza di poteri di natura amministrativa per l'accertamento presso tutte le società finanziarie del rispetto delle norme antiriciclaggio (ultima parte dell'articolo 5, comma 10, della legge n. 197) hanno posto le premesse per una azione coordinata tra le diverse autorità (autorità giudiziaria, Guardia di finanza, Banca d'Italia) mirante ad una bonifica complessiva del territorio da organismi finanziari illegali, sovente condizionati da contesti ambientali e da forme di delinquenza, ai confini quindi con fatti di riciclaggio.

In data 26 novembre 1991 la Banca d'Italia ha impartito istruzioni ai direttori delle proprie filiali concernenti le cautele che le banche devono adottare nello svolgimento dei rapporti con società finanziarie, nonché l'azione da svolgere per fornire collaborazione sul piano tecnico all'autorità giudiziaria e alla Guardia di finanza, per l'individuazione di ipotesi di esercizio abusivo dell'attività bancaria e di altre fattispecie di esercizio abusivo di attività che per legge sono "riservate" a soggetti sottoposti a specifiche discipline (fondi comuni, S.I.M., altri intermediari finanziari).

6. ALCUNI SVILUPPI E VICENDE INTERNAZIONALI

L'evoluzione dell'ordinamento italiano sul versante della lotta al riciclaggio si mostra coerente con gli sviluppi registrati in questa materia nelle sedi internazionali.

Merita menzione, al riguardo, il lavoro svolto dal Gruppo di azione finanziaria (GAFI), istituito nel luglio 1989 dai governi dei Paesi aderenti al G-7, tradottosi nel maggio 1990 in una serie di raccomandazioni sui diversi profili del problema. Nel luglio 1990, durante il meeting di Houston, i

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

capi di Stato e di governo dei sette Paesi più industrializzati hanno formalmente approvato le raccomandazioni ed impegnato i rispettivi Paesi ad adeguarvisi senza ritardo, rinnovando l'invito agli altri Stati ad aderire all'iniziativa.

I lavori del GAFI sono successivamente proseguiti per la verifica delle misure adottate nei singoli Stati e dei risultati conseguiti. La recente costituzione di un segretariato GAFI incardinato presso l'OCSE tende ad attribuire al GAFI una connotazione di conferenza autonoma permanente, aperta alla partecipazione di altri Paesi. Nei programmi del GAFI rientra quello di sviluppare i contatti con Paesi non partecipanti, allo scopo di pervenire all'indispensabile globalizzazione delle iniziative volte a contrastare il riciclaggio, attraverso idonee forme di collaborazione e di assistenza.

In data 10 giugno 1991 è stata emanata la direttiva CEE n. 308 - i cui lavori preparatori si erano svolti in gran parte nel secondo semestre del 1990 sotto la presidenza italiana - che esprime principi destinati a costituire il riferimento principale dei legislatori dei singoli Paesi membri. Per effetto della legge n. 197, tali principi sono già presenti nella legislazione italiana: equiparazione di enti creditizi e finanziari nell'applicazione degli strumenti per la prevenzione del riciclaggio; previsione di forme di collaborazione attiva che gli intermediari debbono fornire all'autorità giudiziaria segnalando le operazioni sospette; obbligo di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni; obbligo per le autorità di vigilanza di comunicare al giudice penale i fatti di cui siano venute a conoscenza che possano costituire prova di riciclaggio.

Su un piano diverso rispetto ai precetti della direttiva e delle leggi si collocano le indicazioni contenute nella dichiarazione di principi del Comitato di Basilea per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza del 12 dicembre 1988, indicazioni che si fondano sui valori etici e di deontologia propri della comunità bancaria internazionale, ai quale le aziende dovranno quindi continuare a ispirare la propria condotta.

Recenti vicende di crisi verificatesi in altri Paesi, che hanno interessato intermediari finanziari, creditizi e non, costituiscono oggetto di utile riflessione. Esse confermano ancora una volta l'assunto teorico secondo cui il mercato, da solo, non sempre è in grado di funzionare correttamente e la stessa efficienza nella allocazione delle risorse può essere compromessa da una ricerca del profitto spinta fino a oltrepassare la soglia della liceità delle operazioni. Concorrenza e deontologia sono sovente caratterizzate da una correlazione inversa. I turbamenti indotti nei mercati finanziari giapponese e statunitense dai comportamenti

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

fraudolenti di taluni operatori ne costituiscono la prova al momento più evidente.

La crisi della Bank of Credit and Commerce International dimostra come gli equilibri aziendali possano essere compromessi, pur in presenza di un complesso di risorse patrimoniali sostanzialmente adeguato o comunque di una proprietà "ricca", allorché la struttura organizzativa divisa consenta di occultare perdite e finanziamenti aventi finalità illecite nei conti delle filiali operanti nei centri off-shore. In tali casi, il patrimonio non è sufficiente a fungere da garanzia di indipendenza della banca da condizionamenti impropri e la stessa collaborazione sul piano internazionale tra autorità di vigilanza di diversi Paesi viene aggirata.

Apposite riflessioni sul caso BCCI sono in corso presso il Comitato di Basilea cui partecipano le autorità di vigilanza dei principali Paesi per poter trarre dall'accaduto utili indicazioni per il futuro. L'obiettivo dovrebbe essere quello di dotare le autorità di supervisione di efficaci strumenti operativi per esercitare la vigilanza sui gruppi bancari internazionali, onde evitare che un trasferimento fittizio delle sedi delle società facenti parte dei gruppi stessi possa consentire l'elusione dei controlli.

L'esigenza di assicurare il rispetto delle condizioni imprescindibili di integrità e di indipendenza delle gestioni bancarie emerge, altresì, dai fatti che hanno originato il dissesto della Banca di Girgenti, inseriti in una concatenazione di fattori distorsivi che hanno coinvolto altri intermediari e causato problemi al regolare svolgimento delle transazioni nella Borsa italiana. La predetta banca era posseduta da un gruppo finanziario multinazionale; la contiguità tra l'attività finanziaria del gruppo, specie quella concernente le operazioni in titoli, e l'attività dell'ente creditizio, in presenza di comportamenti non corretti da parte dell'assetto di comando, ha favorito la formazione di conflitti d'interessi e di intrecci operativi, che hanno dato luogo a una impropria commistione di ruoli e a un sostanziale asservimento della banca agli interessi della proprietà.

L'ampia e motivata sentenza 13-16 dicembre 1991 con cui il tribunale di Torino ha dichiarato il fallimento della Dominion, che controllava indirettamente la Banca di Girgenti e aveva recentemente trasferito la propria sede in Canada pur mantenendo in Italia "la sede effettiva, il centro nevralgico degli interessi", è indicativa in linea generale delle difficoltà di carattere giuridico-formale che si pongono agli apparati dei singoli Stati per applicare le regole del diritto nei confronti di soggetti che operano artificialmente e disinvoltamente in più Stati, difficoltà che possono talora risultare insormontabili per le esigenze investigative e di giustizia.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A seguito dell'emanazione delle numerose leggi di cui si è fatta menzione, l'ordinamento finanziario appare ora dotato di maggiori strumenti di controllo, che si estendono a quasi tutti i settori dell'intermediazione e si esprimono attraverso regole volte ad assicurare correttezza e trasparenza ai comportamenti del mercato.

L'esperienza dimostra che i rischi di deviazione, lungi dall'essere eliminati, tendono anzi a farsi progressivamente più marcati. Infatti, il perseguimento di obiettivi reddituali, dai quali nell'attuale contesto viene fatta dipendere in via prevalente la valutazione della performance aziendale, può condurre gli operatori finanziari a porre in secondo piano i valori della deontologia professionale e dell'etica negli affari.

Segnali significativi di allarme sono stati lanciati recentemente dai vertici dell'Associazione bancaria italiana e del Fondo interbancario di tutela dei depositi. Secondo tali autorevoli esponenti, il nostro sistema bancario, pur essendo patrimonialmente solido e meritando la fiducia dei risparmiatori, risulta penetrabile dall'attività illecita della malavita organizzata. Si registra in particolare un decadimento complessivo dei valori morali, legato all'ampliamento verificatosi negli ultimi anni dell'attività finanziaria, in cui si sono inseriti interessi speculativi eccessivi. Per quanto riguarda le soluzioni, viene ritenuta necessaria una intensificazione nella cooperazione fra banche e autorità di controllo. Viene altresì auspicata la costituzione di una sede di consultazione, nell'ambito della solidarietà di gruppo, atta a garantire un efficace scambio di informazioni riservate tra i vertici degli istituti bancari che permetta un monitoraggio costante del sistema. Quest'ultima proposta, qualora venisse attuata, configurerebbe una forma nuova di autodisciplina degli operatori, finalizzata all'emarginazione e alla denuncia dei fatti illeciti.

Al sistema bancario meridionale, in particolare, si richiede di intensificare gli sforzi per un miglioramento dell'efficienza complessiva dell'intermediazione, tale da condurre ad un abbassamento del costo del denaro. Vi sono certamente condizioni strutturali che rendono gli affidamenti alle imprese del Mezzogiorno tendenzialmente più rischiosi rispetto ad altre aree del Paese; l'altezza del tasso d'interesse, congiunta a fenomeni di razionamento del credito non sempre ascrivibili a cause di natura tecnica, può essere tuttavia di ostacolo alla neutralità allocativa delle risorse finanziarie e costringere le imprese, per fronteggiare gli oneri connessi al servizio del debito, a rivolgersi a fonti diverse, ancora più costose delle banche.

Sono problemi decisivi per lo sviluppo del Mezzogiorno; su di essi la Banca d'Italia dovrà continuare a rivolgere ogni

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

possibile attenzione, al fine di correggere le carenze e le vischiosità dei mercati ed eliminare distorsioni nella formazione dei tassi di interesse, suscettibili di favorire indirettamente il propagarsi di fenomeni delinquenziali.

In questo contesto di perdurante problematicità viene a collocarsi l'emanazione della legge n. 197. E' troppo presto per valutare i risultati che saranno prodotti da questo importante complesso di innovazioni normative. In generale si deve avere fiducia nella forza che hanno alcune regole giuridiche, come quelle della forma societaria e dei controlli interni, di farsi strada con gradualità e di dare luogo a processi di formazione culturale destinati a durare nel tempo.

Si torna a questo proposito a sottolineare l'esigenza che il Ministero del tesoro e le altre autorità competenti diano pronta e completa attuazione alle disposizioni della legge n. 197, emanando sollecitamente la prevista normazione secondaria e fornendo precise indicazioni volte a guidare i comportamenti degli operatori.

Occorre tuttavia considerare che il riciclaggio è un fenomeno troppo subdolo e insidioso per essere debellato con strumenti normativi prevalentemente di carattere formale (ad esempio le registrazioni) quali sono stati finora concepiti. Proseguire in questa direzione potrebbe comportare ulteriori aggravii di costi degli intermediari non giustificati da apprezzabili utilità per il conseguimento degli interessi generali. Né sarebbero giustificabili e produttivi controlli a tappeto delle attività economiche in forme burocratiche e rigide.

La complessità del fenomeno del riciclaggio e la prospettiva degli effetti perversi che esso può avere sull'integrità delle gestioni aziendali e sulle regole di fondo della convivenza civile impongono di ricercare in prospettiva ulteriori soluzioni operative, coerenti con la direzione già intrapresa e finalizzate a completare e a rendere più efficace lo strumentario. A tal fine potrebbe essere opportuno integrare le prescrizioni di carattere formale con altre iniziative di natura più sostanziale, istituendo ad esempio un raccordo stabile tra banchieri e altri operatori primari, volto a verificare il rispetto dei canoni deontologici e ad emarginare gli operatori che si discostano da essi. La proposta di cui si è riferito del Presidente del Fondo interbancario sembra muoversi in questa direzione.

Una esigenza sempre più avvertita è quella di prevedere un più stretto coordinamento a livello internazionale, basato non solo su scambi di informazioni e generica collaborazione, ma su un operare congiunto delle autorità dei singoli Stati ovvero sulla costituzione di una autorità sovranazionale dotata di adeguati poteri per il conseguimento di obiettivi specifici.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Gli sviluppi dei lavori del GAFI e la sua trasformazione in una struttura permanente potrebbero costituire la premessa per la costituzione di un punto di riferimento unico per contrastare le iniziative internazionali di riciclaggio.

Per conseguire risultati apprezzabili occorre estendere il più possibile la partecipazione degli Stati alle iniziative internazionali di lotta al riciclaggio, coinvolgendo anche quei centri operanti nelle immediate vicinanze dei maggiori Paesi, che potrebbero rappresentare dei varchi incustoditi. Il problema per l'Italia si pone con riferimento alla Repubblica di San Marino, alla quale andrebbe estesa l'applicazione di regole analoghe a quelle vigenti sul territorio nazionale.

Sarebbe inoltre opportuno rivolgere maggiore attenzione agli investimenti della malavita nel settore delle imprese non finanziarie, verificando in particolare l'origine dei patrimoni accumulati in tempi troppo brevi e ricercando, con appositi strumenti legislativi, l'effettiva pertinenza degli stessi, al di là dei diaframmi e degli schermi che il moderno diritto commerciale offre per separare la proprietà formale dal comando di fatto.

Quest'ultima indicazione potrebbe trovare realizzazione introducendo un obbligo di informazione a carico dei soggetti titolari di attività imprenditoriali di qualunque genere e/o intestatari di patrimoni. Si verrebbe ad applicare un criterio di trasparenza in ordine alla formazione e allo sviluppo delle attività imprenditoriali e dei patrimoni, che è il presupposto per una efficace lotta contro la infiltrazione di denaro sporco nei circuiti legali dell'economia, evitando smagliature e prevenendo il prevedibile flusso dei proventi di attività illecite verso aree sottoposte a controlli meno intensi, o addirittura sottratte ad ogni controllo.

L'obbligo di informazione dovrebbe essere attivato ogni qualvolta la crescita patrimoniale del soggetto, la "novità" dell'accumulo di ricchezza o la tipologia delle movimentazioni patrimoniali non appaiono giustificabili in termini di ordinaria evoluzione di un soggetto economico e inducono pertanto al sospetto dell'esistenza di fonti illecite di finanziamento dell'attività.

In concreto, potrebbe essere attribuito ad una autorità di investigazione specializzata - quale, ad esempio, la Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.), recentemente costituita con legge n. 410 del 30 dicembre 1991, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 29 ottobre 1991 n. 345 - un potere di natura amministrativa di chiedere informazioni in presenza dei cennati presupposti e di vagliare l'eshaustività e la fondatezza delle risposte. Un precedente lo si ritrova nei poteri che ha la Banca d'Italia di chiedere notizie sugli assetti proprietari degli enti creditizi (articoli 9 e seguenti, legge n. 281 del 1985). Naturalmente, per risultare efficace, l'obbligo di informazione dovrebbe riguardare non le evidenze formali, bensì l'effettiva origine,

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

provenienza e pertinenza dei beni. Solo in questa maniera potrebbero essere superati gli ostacoli rappresentati dalle intestazioni fittizie o simulate, dai collegamenti interpersonali, dagli schermi rappresentati dai gruppi societari e da soggetti esteri.

L'obbligo potrebbe essere assistito da un meccanismo sanzionatorio sia di natura amministrativa, quale, ad esempio, la sospensione dell'attività per un periodo di tempo determinato sia di natura penale, quest'ultimo articolato, secondo uno schema più volte utilizzato dal legislatore, sui quattro livelli del ritardo, dell'omissione, dell'incompletezza e della falsità dell'informazione. La previsione di una sanzione penale, ancorché graduata tra pecuniaria e detentiva, sembrerebbe opportuna non solo per il maggior effetto deterrente, ma anche perché potrebbe consentire di disporre all'occorrenza di poteri di accertamento più penetranti, nonché di attivare ove del caso gli strumenti del sequestro e della confisca. La previsione di una sanzione penale sarebbe giustificata dalla rilevanza degli interessi protetti e dal raffronto con analoghe normative per la tutela della trasparenza e il contrasto del riciclaggio.

Potrebbe anche essere prevista - in armonia peraltro con quanto suggerisce la stessa direttiva comunitaria - l'estensione con gli opportuni adattamenti della disciplina della legge n. 197 a soggetti diversi dagli intermediari finanziari quali talune categorie di professionisti (ad esempio notai, commercialisti), di operatori commerciali (ad esempio gioiellieri, antiquari, case d'asta eccetera), la cui attività, anche inconsapevolmente, può essere utilizzata quale veicolo di operazioni di riciclaggio.

La citata legge 30 dicembre 1991 n. 413, contenente disposizioni tributarie di accompagnamento alla legge finanziaria per il 1992, dà facoltà al Ministro del tesoro di emanare entro sessanta giorni un decreto, di concerto con i Ministri dell'interno e delle finanze, per stabilire "con il massimo di elementi di riservatezza, la destinazione e le modalità delle comunicazioni da parte delle aziende e istituti di credito e dell'Amministrazione postale nonché delle società fiduciarie e di ogni altro intermediario finanziario dei dati identificativi, compreso il codice fiscale, di ogni soggetto che intrattenga con loro rapporto di conto o deposito o che comunque possa disporre del medesimo, nonché i criteri per le relative utilizzazioni" (art. 20, comma 4). In questo modo verrà ad essere costituita una anagrafe centralizzata dei rapporti tra gli intermediari finanziari e la loro clientela, utile per gli accertamenti in ordine a singoli nominativi.

Altro tema ampiamente dibattuto, e che pure va tenuto presente in prospettiva, concerne l'istituzione di un sistema di segnalazione centralizzato di tutte le operazioni di importo rilevante (cosiddetta banca dati), e ciò indipendentemente da ogni ipotesi di sospetto. L'accentramento

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

delle informazioni riflette una reale esigenza, cui ha corrisposto in parte la legge n. 197, relativamente alle operazioni sospette, disponendo che esse siano comunicate dagli intermediari alle questure e, da queste, all'Alto Commissario per il coordinamento della lotta alla mafia e al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (art. 3, comma 2). La stessa legge n. 197 prevede che - previa emanazione di apposito decreto ministeriale - l'Ufficio italiano dei cambi svolga analisi statistiche dei dati aggregati concernenti complessivamente l'operatività di ciascun intermediario abilitato "allo scopo di far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio nell'ambito di determinate zone territoriali" (art. 5, comma 10).

Tuttavia la norma stabilisce che la raccolta dei dati deve avvenire in forma aggregata ed anonima e risponde esclusivamente ad esigenze di analisi statistiche. Tale dichiarata funzione rende difficile la ricostruzione di episodi di criminalità economica, malgrado la formale proiezione della disciplina a contrasto di fenomeni di riciclaggio.

E' opportuno che le analisi statistiche siano effettuate in modo tale da fornire indicazioni puntuali, sufficienti a tenere costantemente sotto controllo i flussi finanziari, distinguendoli per settori economici e aree territoriali, al fine di costituire un valido supporto per l'evidenziazione di anomalie e per l'impostazione di attività investigative mirate a far emergere deviazioni riguardanti singoli operatori o singole operazioni.

Una soluzione diversa da quella adottata dalla legge n. 197 era stata prospettata nel recente passato, per una piena valorizzazione della disciplina antiriciclaggio. Si tratta della realizzazione di una banca dati unica centralizzata che potrebbe consentire una raccolta generalizzata di tutte le operazioni superiori ai 20 milioni di lire e, sui casi sospetti, evidenziati da un sistema esperto, l'effettuazione di una mirata attività investigativa.

Tale previsione è già contenuta nel disegno di legge n. 2262 bis, il cui esame è stato deferito alla VI Commissione finanze del Senato della Repubblica.

Quanto ipotizzato sarebbe in armonia con i provvedimenti di portata straordinaria volti ad ottenere un effettivo coordinamento tra i due poli essenziali della lotta al crimine organizzato, prevedendo da un lato, come già accennato, il coordinamento investigativo ed operativo dell'attività delle forze di polizia (D.I.A) e, dall'altro, il coordinamento dell'attività giudiziaria (D.N.A).

Non costituiscono controindicazioni, certamente, l'orientamento del Gruppo di azione finanziaria (GAFI) e della Comunità europea, in quanto il primo non ha escluso che gli Stati adottino strumenti quali la banca dati - tanto che questa è già operante negli Stati Uniti e in Australia - e, il

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

secondo, a motivo del fatto che la direttiva emanata dà delle indicazioni che, ovviamente, possono trovare diversa realizzazione, per effetto delle distinte contingenze nazionali.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARIFatta secondaAGGIORNAMENTO SU ALCUNE QUESTIONI INERENTI
L'ATTUAZIONE ED IL CONTENUTO DELLE NORME DI PREVENZIONE
NEI CONFRONTI DEL FENOMENO MAFIOSO

1. La Commissione parlamentare antimafia, con la relazione approvata nella seduta del 13 marzo 1991 (Doc. XXIII n. 31), già operò una valutazione sullo stato di attuazione e sull'efficacia della normativa di prevenzione nei confronti della delinquenza di tipo mafioso.

In quella sede vennero rilevate carenze applicative di tale legislazione, in ragione sia delle difficoltà di interpretazione degli elementi indiziari (presupposti, questi, indispensabili per la determinazione delle misure personali e patrimoniali), sia anche della inadeguatezza strutturale e professionale a contrastare il crimine organizzato nelle sue più moderne strategie societarie e finanziarie.

Emersero gravi ed irrisolti problemi di natura giurisprudenziale: il ripetersi, cioè, di provvedimenti giudiziari volti ad estendere al relativo procedimento di prevenzione i principi regolatori del processo penale, con l'effetto di esigere elementi di prova pari a quelli che si richiedono per l'affermazione delle responsabilità penali, e con la conseguenza di appesantire enormemente un importante settore della giurisdizione senza sortire alcun apprezzabile risultato contro l'espandersi della criminalità organizzata.

2. Successivamente, essendo stata denunciata "una marcata diversità nella interpretazione della norma fra i vari gradi del processo di prevenzione", è stata condotta una indagine a campione sulle decisioni del tribunale e della corte di appello di Napoli.

E' risultato che nel periodo 1983-1989 sono state disposte in primo grado n. 72 confische, delle quali 48 sono state revocate in appello, 7 sono state confermate e 16 sono ancora pendenti in attesa del relativo giudizio (dati del luglio 1991).

Dalla lettura comparata di alcuni provvedimenti emergono profonde differenze tra i due gradi di giudizio in ordine alla valutazione degli elementi indiziari, nonché sulla visione di insieme del fenomeno e dunque sulla capacità di collocare e di integrare detti elementi nel contesto complessivo della criminalità organizzata.

E' risultato altresì che taluni procedimenti di prevenzione contro noti personaggi della camorra di rilevante pericolosità sono ancora pendenti presso la corte di appello di Napoli, nonostante siano trascorsi molti anni dalla loro registrazione, ovvero sono stati decisi con notevole ritardo. Il Presidente della corte ha fatto rilevare che "l'esame dei

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

procedimenti di norma segue l'ordine nel quale pervengono alla corte i fascicoli trasmessi dal tribunale, salvo anticipazioni dipendenti da motivate richieste difensive" (ottobre 1991).

3. La Commissione ha infine convocato un incontro fra docenti universitari, magistrati, Guardia di finanza, per avere un aggiornamento sull'efficacia e sull'applicazione della normativa nelle parti del paese più colpite dal fenomeno criminale, e per sviluppare una riflessione su eventuali riforme legislative concernenti la natura giurisdizionale del procedimento di prevenzione ed una gestione delle misure patrimoniali indipendente ed autonoma da quelle di carattere personale.

4. Si sostiene da più parti che le **misure di prevenzione personali** si siano via via rilevate sempre più inutili ed inefficaci, quando addirittura non nocive per la stessa sicurezza pubblica, in quanto concausa di non secondaria importanza dell'espandersi del fenomeno della criminalità organizzata.

Se è vero che, dal 1988 ad oggi, si è assistito ad un succedersi (a volte scomposto) di riforme normative che hanno progressivamente limitato la possibilità di spostare, sul territorio nazionale, la residenza di fatto di persone considerate pericolose, è altrettanto vero che, oramai, il sistema nel suo complesso appare inconcludente, posto che l'indiziato di mafia sottoposto a misure di prevenzione personali è solito non rispettare alcuna delle prescrizioni impostegli, e che le stesse forze di polizia non sono materialmente in condizioni di potere controllare l'ottemperanza ai provvedimenti della magistratura.

D'altro canto, al di là della complessa problematica afferente la individuazione e la corretta valutazione del materiale indiziario sul piano cosiddetto "personale" (sulla quale si è già trattenuta la precedente relazione della Commissione parlamentare antimafia), non ulteriormente eludibile appare la questione dell'accertamento degli elementi relativi all'**esistenza** di una associazione di tipo mafioso di cui il proposto della misura di prevenzione medesima si assume faccia parte.

Per quanto la giurisprudenza di merito, soprattutto di primo grado, abbia tentato interpretazioni di varia natura (e neanche tutte condivisibili), problemi di impervia solubilità sorgono sulla natura, la quantità, la qualità di tali elementi. Rarissime sono le pronunzie emesse in sede penale, anche in primo grado, che accertino la consumazione del reato di associazione mafiosa, e ancor più rare sono le conferme in sede di appello (per non parlare delle sorti penali di tali procedimenti presso la Corte di Cassazione); nella migliore delle ipotesi i tempi di celebrazione dei procedimenti sono lunghi o lunghissimi, e mal si conciliano con la "attualità"

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

delle condizioni di pericolosità richieste dalla normativa di prevenzione; il giudice delle misure di prevenzione, quando si trova a trattare sentenze che, in punto di accertamento penale, escludono l'esistenza di un determinato clan mafioso (soprattutto attesa la recente riforma delle formule assolutorie) del quale il "suo" proposto è invece indiziato di appartenenza, praticamente è fermo in un vicolo cieco.

E' dunque legittimo il dubbio che il procedimento di prevenzione possa eludere surrettiziamente i problemi dell'accertamento penale attraverso un percorso anomalo e difficilmente controllabile. Poiché (ed è qui il vero equivoco di fondo) la norma base relativa al reato di associazione mafiosa non può funzionare, al tempo stesso, da precetto rilevante in sede di repressione penale e da criterio di riferimento per il sistema della prevenzione, un determinato comportamento o è un delitto perseguibile con le garanzie del procedimento penale, ovvero tale non è (sicché la fattispecie in sé dell'articolo 416 bis del codice penale andrebbe profondamente ripensata quanto alla stessa sua esistenza) e dunque non può rilevare neanche ai fini della prevenzione.

In definitiva la scarsa e contraddittoria applicazione della normativa in parola conduce ad esprimere forti perplessità nei confronti di misure, pur sempre limitative della libertà personale, che trovano difficile collocazione all'interno del nostro sistema penalistico. Ed allora, per un verso potrebbe apparire più opportuno ed efficace incrementare il momento della repressione successivamente alla consumazione del reato, con un migliore e maggiore uso degli strumenti previsti dal codice penale, nonché attraverso un maggiore automatismo ed una più attenta e pregnante applicazione delle pene accessorie e delle misure di sicurezza. D'altro canto, volendosi spingere ancora oltre, andrebbe seriamente considerata l'ipotesi della soppressione delle misure di prevenzione di carattere personale, in quanto concretamente inattuabili e di scarsissima efficacia pratica. A meno di non operare un radicale ripensamento dell'attuale sistema tale da assicurare una sorveglianza che abbia un vero significato di controllo continuo delle persone sottoposte a misura, anche attraverso una revisione delle limitazioni della libertà personale conseguenti alla misura medesima.

5. Va sottolineata la centralità e la irrinunciabilità dell'intervento di contrasto alla economia malavita, sul piano finanziario e societario, così come previsto dal complesso della normativa di prevenzione; a tale riguardo la legge Rognoni-La Torre si è rivelata fondamentale già dai primi anni di applicazione, quale testimonianza della presa di coscienza di un fenomeno per il passato ignorato a livello legislativo.

Tuttavia forte è il disagio degli operatori nell'applicare una legislazione frammentaria, spesso

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

contraddittoria, che, negli ultimi anni, è stata oggetto di ripetute, profonde modifiche senza peraltro ricevere una organica sistemazione in un testo unico.

Il travaglio giurisprudenziale, nonché la diversità degli orientamenti fra differenti sedi giudiziarie e fra i due gradi del giudizio di merito (sempre a volere sottacere l'opera a sua volta contraddittoria della Corte di Cassazione), riconducono a questioni spesso irrisolte e di difficile soluzione, sì che si appalesa oramai opportuno avviare una seria riflessione sulla necessità di operare profonde trasformazioni dei presupposti richiesti per l'applicazione del provvedimento di confisca di beni di provenienza illecita.

Va osservato come, sovente, il bene di dubbia provenienza non segue necessariamente gli schemi tradizionali del possesso o della proprietà da parte del soggetto ritenuto appartenente o contiguo alle organizzazioni criminali, ma divenga, col tempo, oggetto di gestione autonoma e perfettamente integrata nel circuito della economia cosiddetta lecita. Pertanto, richiamate tutte le considerazioni svolte in tema di misure di prevenzione personali, non pare azzardato proporre (pur con qualche perplessità) una separazione delle misure di prevenzione patrimoniali, con conseguente "tipizzazione" delle ipotesi di intervento sul patrimonio.

Si potrebbe, allora (ed in via meramente e parzialmente esemplificativa), dare rilievo a vicende quali il possesso di armi clandestine; la disponibilità di automobili o di immobili blindati; l'uso di scorte per la protezione personale; l'utilizzo di sistemi di intercettazione telefonica o ambientale; l'assenza di qualsivoglia, lecito reddito di contro ad acquisti mobiliari, immobiliari ed aziendali di notevole entità; l'assenza della benché minima capacità imprenditoriale o professionale di un soggetto in relazione a ben avviate attività imprenditoriali o commerciali; gli ingiustificati, repentini, cospicui incrementi finanziari, societari o personali; tutte come "elementi indizianti" sul piano patrimoniale di una "non trasparenza" nella proprietà, nel possesso, nella disponibilità di beni a qualsiasi titolo.

Occorre valutare con attenzione se l'ambito di applicazione della elaboranda normativa debba, o meno, restare circoscritto all'indiziato di appartenenza a consorterie mafiose (ma, questa volta, non ricorrendo alcuna fattispecie di limitazione delle libertà personali, con criteri di valutazione ad ampio respiro e del tutto autonomi da quelli del giudice penale).

In ogni caso potrebbe modellarsi uno schema di tipizzazione dei cosiddetti "indizi reali" in tema di prevenzione personale sulla falsariga della normativa in tema di fonti dell'obbligazione (articolo 1173 del codice civile) e fatto illecito (articolo 2043 del codice civile): andrebbero cioè enucleati una serie di ipotesi definite, corredate da una norma di apertura finale che verrebbe formulata nel senso di

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

considerare indizi "ogni altro atto o fatto che possa lasciar motivatamente ritenere che il bene sia frutto o reimpiego, ovvero consenta o sia destinato a consentire il reimpiego di capitali illeciti".

La necessità di un intervento di tal guisa in tema di misure di prevenzione patrimoniali ben si intende se si pensa che, tra i limiti dell'attuale sistema, vi è proprio quello della inadeguatezza del criterio della confisca di beni unicamente in quanto frutto o reimpiego di capitali illeciti. Dizione questa che sembrerebbe lasciar fuori una serie indeterminata di vicende riguardanti le organizzazioni criminali nel loro momento per così dire "dinamico" di accumulo e gestione della ricchezza, e che tradisce una concezione di fondo, ormai antiquata, della repressione economico-finanziaria incentrata sulla dimensione "statica" dei patrimoni accumulati dai singoli criminali, piuttosto che sulla realtà fluida e dinamica dei flussi di denaro connessi al crimine organizzato.

Tali limiti concettuali, aggravati enormemente dalla diffusa mancanza di validi supporti tecnologici, hanno determinato nell'esperienza applicativa risultati non soddisfacenti, sia nella qualità delle accumulazioni illegali rivelate dalle indagini sia nelle modalità e nei ritmi di acquisizione delle informazioni. Il ritardo nella recezione delle notizie e nella celebrazione dei procedimenti ha reso maggiormente possibile agli inquisiti di apprendere l'esistenza di indagine a proprio carico, consentendo loro di correre ai ripari mediante rapidi prelievi e l'occultamento delle proprie disponibilità bancarie, tempestive alienazioni di beni o partecipazioni societarie, "abbandono" in concreto di aziende ormai conclamatamente oggetto di investigazione.

Un significativo ed interessante elemento di novità si rinviene invece nella recente legge "antiriciclaggio" che recepisce un radicale mutamento di prospettiva sintetizzabile nell'assumere come oggetto privilegiato di indagine non già le persone sospette, bensì le transazioni economiche e finanziarie, previamente selezionate dagli stessi operatori bancari o finanziari sulla base di specifici obblighi e responsabilità.

Invero le tradizionali indagini bancarie e patrimoniali, caratterizzate da input di tipo personale (costituito dalla previa identificazione delle persone sospette da sottoporre ad indagine), mentre ben si adattano al riciclaggio "atecnico", costituito dal mero investimento nei normali circuiti economici di capitali non previamente "ripuliti", sono invece meno efficienti per disvelare le operazioni di "riciclaggio" in senso tecnico; queste, infatti, presentano una caratteristica concettuale costante, costituita dalla creazione di operazioni economiche apparentemente legali in tutti i loro termini di riferimento e, quindi, non sospette sia per la qualità degli operatori economici autori della

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

transazione, sia per la causa apparente della transazione medesima costituita da un'operazione di mercato consona alla qualità dei contraenti.

La scoperta dell'operazione di riciclaggio è di estrema complessità allorché i soggetti tra cui si svolge la apparente transazione sono operatori economici realmente esistenti sul mercato e non conosciuti dagli organi investigativi per legami con ambienti del crimine organizzato. Proprio questa è la ragione del fenomeno registrato negli ultimi anni: una pressione crescente esercitata dalla criminalità organizzata di tipo mafioso su imprenditori "puliti" non già e non più per fini estorsivi bensì per costringerli a fungere da insospettabili schermi per operazioni di riciclaggio. E' per tali motivi che le grandi accumulazioni illegali sono, ormai, collegate costantemente a persone fisiche o giuridiche prive di ogni apparente relazione con il soggetto sottoposto ad indagine; e l'attuale sistema di prevenzione non può perseguire efficacemente il suo fondamentale obiettivo di intervento sui patrimoni illeciti se non viene istituzionalmente collegato ad un sistema di tecniche di indagini che prenda a modello, sviluppandoli e perfezionandoli, i principi ispiratori della legge antiriciclaggio.

6. Va con forza ribadito che l'attuale gestione "giurisdizionale" delle misure di prevenzione è sicuramente da conservare.

Non appare altrimenti possibile assicurare l'applicazione delle misure di prevenzione se non attraverso l'attuale procedimento che la stessa Corte costituzionale ha voluto essere assistito dalla garanzia della giurisdizione. Una diversa competenza (dei TAR, degli enti locali, dell'autorità di polizia) non prospetta alcuna garanzia di terzietà, professionalità, continuità che (pur con numerose carenze ed insufficienze) vengono assicurate dall'autorità giudiziaria ordinaria.

Forte è, peraltro, la preoccupazione per la carenza di congrue strutture giudiziarie competenti in tale settore, per la insufficiente organizzazione e per la inadeguata preparazione da parte dei magistrati in rami del diritto complementari al sistema della prevenzione (commerciale, bancario, finanziario, societario, penale dell'economia).

A tal riguardo viene richiesta una sicura specializzazione di apposite sezioni presso alcuni tribunali e corti d'appello che dovrebbero trattare la materia in via esclusiva, senza inutili dispersioni di energia e professionalità in altri campi del settore penale.

Se il criterio fondamentale per l'applicazione della misura è l'attualità della pericolosità; se le strutture di investigazione non vengono poste in grado di controllare adeguatamente i flussi finanziari e le condizioni patrimoniali

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

di taluni, ben individuati personaggi; se la magistratura non si fornisce di strumenti adeguati sul piano culturale ed organizzativo; se spesso in grado di appello un procedimento non viene trattato con la necessaria tempestività (per cattiva organizzazione, per insensibilità, per negligenza, per eccessiva "disponibilità" alle richieste della difesa); ebbene tutto ciò rischia di causare inammissibili superficialità di investigazione e di giudizio, intollerabili ritardi, inconcepibili cadute di tensione professionale.

Al fine di rendere più rapida la giurisdizione è stato richiesto un controllo maggiormente rigoroso da parte del Consiglio superiore della magistratura, con particolare riferimento al funzionamento delle corti d'appello; è stata altresì ipotizzata l'abolizione del giudizio di appello nei procedimenti di prevenzione patrimoniale, non ostandovi i limiti derivanti dalla Carta costituzionale o dalla Convenzione europea.

7. Le considerazioni fin qui svolte confermano le numerose perplessità già espresse dalla Commissione nelle precedenti relazioni circa l'efficacia complessiva, oltre che delle singole modalità applicative, della normativa di prevenzione.

Appare riduttivo proporre parziali modifiche della normativa esistente che ne complicherebbero ulteriormente la lettura senza risolvere alcuno dei problemi di fondo dianzi indicati.

Occorre prendere atto che, dopo circa dieci anni, la legge n. 646 del 1982, che pure ha rappresentato un considerevole salto di qualità nel quadro della lotta alla criminalità organizzata, manifesta profondi limiti di struttura in ordine ai presupposti dell'intervento giurisdizionale sui patrimoni di origine illecita. E' così evidente ed impellente l'esigenza di revisione globale di quel sistema normativo, pur nella piena salvaguardia delle garanzie costituzionali, sì da poter legittimamente superare quelle difficoltà e quei travagli interpretativi che ne hanno impedito una lineare applicazione in un'ottica di volontà normativa mirante a colpire seriamente gli illeciti arricchimenti della criminalità organizzata. La conseguenza più inquietante di anni di ondeggiamenti normativi e giurisprudenziali, è stato il concretarsi di una sostanziale immunità da parte di solidi potentati economico-criminali, che hanno potuto impunemente rafforzarsi accrescendo i pericoli per la civile convivenza e per lo stesso sviluppo economico e democratico del Paese.

Altrettanto urgenti e profonde sono le innovazioni da apportare alla organizzazione ed alle prassi operative delle forze dell'ordine e della magistratura.

Quanto denunciato nelle relazioni precedenti della Commissione è stato, col tempo, oggetto di amare conferme.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

I corpi investigativi non sono messi in grado di seguire adeguatamente i flussi finanziari né di verificare la trasparenza di numerose attività imprenditoriali e finanziarie. E' auspicabile che le recenti riforme in tale settore, la costituzione della DIA, la creazione di nuove forme di coordinamento possano determinare un rafforzamento della vigilanza anche sul piano della prevenzione. Allo stato, però, la Commissione non può che registrare vivo allarme in alcuni dei più seri ed impegnati operatori nel settore, ed insistere in quelle proposte di potenziamento già enunciate nella precedente relazione.

Per quanto concerne la magistratura, se confortanti, sul piano della operatività, dell'impegno e della qualificazione professionale sono i segnali che giungono da alcuni tribunali, inquietanti sono, all'opposto, i risultati delle indagini svolte presso la corte d'appello di Napoli. Il che dimostra che, se è vero che le difficoltà di funzionamento della giurisdizione nel campo della prevenzione sono ascrivibili a carenze strutturali, è altrettanto evidente, in alcuni casi, la incapacità (quando la non volontà) della magistratura ad organizzarsi adeguatamente, recuperando a questo importantissimo settore della giurisdizione (che potrebbe risultare tra i più efficaci nella lotta alla criminalità organizzata) sensibilità, tensione ed intelligenze professionali e, con esse, autonomia ed efficienza.

Dagli incontri e dalle verifiche innanzi riportate emerge infine la necessità che la Commissione parlamentare antimafia, nell'ambito delle proprie pertinenze istituzionali, formi un gruppo stabile di studio e monitoraggio sulla evoluzione normativa e giurisprudenziale della prevenzione nei confronti della delinquenza di tipo mafioso, con il compito di seguire tale aspetto del fenomeno e di proporre un articolato piano di intervento.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARIParte terzaOSSERVAZIONI E PROPOSTE IN ORDINE ALLA NORMATIVA
ED ALLA GESTIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI

1. Come è stato evidenziato nella prima relazione annuale della Commissione antimafia (approvata il 19 settembre 1990 - Doc. XVIII n. 23) l'esecuzione di opere pubbliche ha finora rappresentato un mercato utilizzato ampiamente e con profitto dalle organizzazioni criminali.

Il cattivo funzionamento del sistema degli appalti e delle concessioni ha costituito per le associazioni delinquenziali un canale privilegiato per inserirsi nell'economia legale e occuparvi spazi crescenti.

In tutti i casi in cui lo Stato, nelle sue diverse articolazioni, è soggetto di una domanda di beni e servizi, le regole che devono sovrintendere la manifestazione di questa domanda, l'incontro con l'offerta e la stipulazione del contratto, non sono definite in modo limpido, trasparente e rigoroso. La legislazione si è evoluta in modo non sistematico, sovrapponendo norme a norme, senza curarsi della coerenza dell'impianto normativo che ne risulta. I processi decisionali relativi all'identificazione dell'opera (o della fornitura di servizi), alla specificazione delle caratteristiche, al costo, non sono sottoposti a controlli né di legittimità né di merito. Spesso queste decisioni sono assunte da un qualche soggetto privato, il cui titolo sta nella capacità di esercitare pressioni lobbistiche per determinare lo stanziamento corrispondente da parte del Governo o del Parlamento.

Questo progressivo degrado dell'insieme degli appalti e delle forniture pubbliche, ha collegamenti evidenti con l'estendersi dei fenomeni di corruzione, che coinvolgono sia i pubblici funzionari o comunque i pubblici dipendenti, sia il personale politico, oltre alle connessioni con l'intervento della criminalità organizzata. E' stata infatti spesso riscontrata, in indagini giudiziarie o d'altra natura, una correlazione positiva tra la corruzione e le infiltrazioni criminali nel campo degli appalti e delle forniture pubbliche.

Per quanto concerne le infiltrazioni criminali, la fattispecie di domanda pubblica più coinvolta appare essere quella finalizzata alla realizzazione di lavori pubblici. L'evoluzione della presenza delle organizzazioni del crimine nel settore degli appalti di opere pubbliche è cambiata nel tempo. Da una presenza delle organizzazioni mafiose soprattutto nell'assunzione di subappalti - e di particolari categorie di lavori dati in subappalto - si è passati con crescente frequenza alla contiguità tra organizzazioni criminali e imprese appaltatrici (o concessionarie) di opere pubbliche e all'assunzione da parte delle stesse

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

organizzazioni di quote anche maggioritarie del capitale di imprese di rilevanza nazionale e a volte di antica tradizione. Le stesse categorie di lavori per cui si ricorre al subappalto, di cui la criminalità riesce ad acquisire il controllo, in un numero crescente di aree del Paese, si sono ampliate, comprendendo, oltre ai tradizionali lavori a bassa qualificazione, lavori specialistici di natura più sofisticata. Queste nuove categorie sono, tuttavia, come le tradizionali, caratterizzate da un basso grado di competitività del mercato. La presenza della criminalità nei subappalti non è diversa, per modalità, da quella che si realizza in specifici tipi di forniture pubbliche, come le pulizie.

L'ingerenza della criminalità nel processo di produzione edilizia è stata potenziata dal controllo che essa ha acquisito (in gran parte del territorio italiano, per quanto si sa) dei giacimenti di materiali - cave e simili - necessari, date le tecnologie più frequentemente utilizzate. Il controllo criminale su questi giacimenti è stato favorito dall'inadeguata gestione delle norme riguardanti l'autorizzazione allo sfruttamento, con il conseguente dilagare di pratiche di sfruttamento abusivo.

La capacità della criminalità di influenzare le scelte urbanistiche si è ampliata con l'acquisizione da parte di queste organizzazioni di vaste proprietà immobiliari. Lo stato del catasto degli immobili favorisce, anche a prescindere dall'uso di prestanomi, la sostanziale incontrollabilità di questi processi. Questa influenza della criminalità si è tradotta, anche in passato, sia in processi di urbanizzazione distorti perché riferiti in via privilegiata a determinate aree e perché in quelle organizzati secondo criteri di dissennata speculazione fondiaria, sia nella sostanziale tolleranza verso tutte le forme di edificazione abusiva. L'abbinamento tra acquisizione delle aree da parte di organizzazioni legate alla criminalità e speculazione fondiaria ha riguardato anche zone diverse da quelle di tradizionale insediamento criminale.

Le finalità dell'intervento criminale nel campo della realizzazione di opere pubbliche continuano ad essere variegate: il riciclaggio del denaro accumulato con attività illecite; la garanzia di occupazione per adepti o più in generale per l'offerta di lavoro delle aree su cui le organizzazioni criminali hanno potere; i profitti che possono essere ottenuti. Le dimensioni entro le quali queste finalità possono concretizzarsi tendono a crescere in ragione sia del crescere della ricchezza finanziaria illecitamente accumulata, sia del crescere dell'incidenza diretta e indiretta della criminalità nelle attività da espletare, sia dell'aumento della corruzione.

Da una tipologia del condizionamento criminale sull'esecuzione di opere pubbliche, in base alla quale la

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

criminalità imponeva (con attività di subappalto a forte contenuto estorsivo) costi più elevati di quelli che si sarebbero avuti in presenza di mercati concorrenziali, si è passati a tipologie in cui la criminalità è un fattore fondamentale della contrazione dei costi effettivi e di ampliamento dei margini di profitto. Le modalità del contenimento dei costi possono essere di varia natura: impiego di lavoro nero o irregolare, mancato rispetto delle norme di sicurezza del lavoro e di quelle a garanzia della qualità dell'opera, violazione di altre norme e vincoli. L'allargamento dei margini di profitto è la base della saldatura tra corruzione e presenza criminale. Non si deve, infatti, trascurare che questo allargamento dei margini di profitto ha luogo in presenza di costi unitari, soprattutto per le opere pubbliche, tra i più elevati al mondo.

Le modalità richiamate di contenimento dei costi sono rese possibili dall'inefficienza o dalla complicità (corruzione) delle istituzioni deputate al controllo.

Le scalate di persone associate alle organizzazioni criminali ad imprese di costruzione attestano che la legislazione societaria non è in grado di garantire la trasparenza e l'affidabilità degli assetti proprietari. In queste circostanze, scarso valore riveste il certificato prefettizio previsto dalla legislazione antimafia, che rappresenta comunque un onere per le imprese veramente pulite. Va menzionata, infine, la scarsa rispondenza, ai fini che gli competono, dell'organizzazione dell'albo nazionale costruttori, incapace di garantire una classificazione fondata su effettive capacità operative, ovvero che le imprese classificate non siano puri intermediari di finanziamenti pubblici.

Il fatto che l'inserimento della criminalità nei lavori di costruzione di opere, sia facilitato dalla presenza di condizioni di monopolio naturale (cave) o tecnologico (calcestruzzo, trasporti eccetera), attesta che le organizzazioni criminali, anche quando intervengono in attività normali, tendono ad attenersi ai paradigmi operativi che seguono nelle attività illecite: si avvalgono della protezione per sgominare con metodi violenti gli avversari, mentre non accettano la competizione di qualità e prezzo che connota il mercato concorrenziale. Ciò può avere origine in calcoli di convenienza, visti i mezzi particolari di cui la criminalità si avvale per imporsi come imprenditore, ma anche nel sistema di valori che l'organizzazione criminale incorpora. In effetti, non sembra facile individuare casi in cui le attività della criminalità risultino competitive nel rispetto di regole concorrenziali.

2. Spiegare il degrado della politica delle opere pubbliche, documentato da molte fonti ufficiali, con

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

l'intreccio tra corruzione e criminalità non è esaustivo. La causa principale del degrado è la progressiva evanescenza delle norme generali, nonché delle strutture di regolazione e di controllo. Ed ambedue questi dati risalgono presumibilmente solo in parte alla corruzione ed alle infiltrazioni criminali. E' perciò sensato parlare, in termini più generali, di una crisi deontologica in questo campo che ha interessato un po' tutti i soggetti coinvolti, e le cui cause sono da ricercare, da un lato, nel venir meno del presupposto da cui la normativa in materia discendeva e, dall'altro, nelle pratiche collusive cui si sono uniformati i comportamenti dei soggetti privati. In questa crisi ovviamente corruzione e infiltrazioni criminali hanno trovato spazio, contribuendo ad alimentarla. Il presupposto della normativa era nella necessità per lo Stato di garantire un regime pubblico per i "beni pubblici" e di finanziarne la realizzazione, da un lato, e di operare in questo campo in condizioni di scarsità di risorse, dall'altro. Sono del resto queste le ragioni dell'uso di tecniche di selezione dei progetti tipo l'analisi costi-benefici, previsto come regola in Paesi che hanno un grado di benessere anche superiore a quello italiano.

I ritardi della legislazione sono stati, nel manifestarsi di questa crisi, di importanza fondamentale. Non si tratta, infatti, solo dei ritardi nell'adeguamento delle norme in materia di appalti e simili, ma in altri campi connessi: dalla legislazione societaria (cui si è già accennato) a quella che regola gli ordini professionali, al mancato riconoscimento delle imprese di progettazione eccetera. E di importanza fondamentale è stato anche il processo conseguente di "adattamento" dell'operato dell'amministrazione, con l'allargarsi continuo degli ambiti di discrezionalità previsti.

Le discrasie di cui questa crescente discrezionalità era la manifestazione causavano tuttavia ritardi e difficoltà, oltre ad addossare responsabilità ai funzionari e agli amministratori. Ha così cominciato ad entrare nell'uso la pratica di appoggiarsi a soggetti di diritto privato (non necessariamente avvalendosi dell'istituto della concessione, il ricorso al quale è dilagato soprattutto negli anni '80). L'asse principale delle vicende, come si sono concretamente svolte, sta perciò, sotto questo profilo, nell'individuazione dell'amministrazione come soggetto "debole", impreparato e inefficiente, e nella parallela individuazione in alcune imprese del soggetto "forte"; un ruolo di primo piano è stato rappresentato in questo senso dalle società a partecipazione statale, che hanno così avuto occasione di moltiplicare le forme della propria presenza nel settore degli appalti pubblici (e delle pubbliche forniture). Poi, almeno nel caso delle opere pubbliche, alle società a partecipazione statale se ne sono assimilate altre private e cooperative. Con esperienze come quella rappresentata dall'attuazione del

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Titolo VIII della legge n. 219 del 1981, l'affidamento degli appalti di opere (in questo caso, attraverso l'uso della concessione) a imprese "private, a partecipazione statale e cooperative" è divenuto la regola, ed un numero ridotto di grandi imprese ha acquisito la quasi totalità degli appalti statali di opere ed una quota non trascurabile di quelli locali. Con questo ha coinciso, quando non si operava tramite la concessione, il dilagare del ricorso alla trattativa privata, come metodo assolutamente prevalente di attribuzione degli appalti.

Indipendentemente dalle motivazioni che ne giustificarono l'adozione, questa pratica non ha incentivato il manifestarsi di stimoli allo sviluppo, o un'accresciuta competitività delle grandi imprese del settore delle costruzioni. Si sono invece verificati i tipici fattori regressivi che agiscono nei casi di mercato protetto. Solo poche imprese hanno infatti potuto superare le barriere all'entrata che erano state erette, e l'hanno potuto non in ragione di una loro maggiore competitività, ma in ragione delle protezioni di cui godevano i loro proprietari-amministratori. L'ingresso nel mercato protetto di imprese protette ha ulteriormente contribuito a rendere labili i controlli sull'attività svolta e a disabituare le imprese a comportamenti concorrenziali con riferimento sia alla qualità sia ai prezzi.

3. Fenomeni analoghi si sono verificati nel campo delle progettazioni. Anche qui l'amministrazione "debole" è stata sostituita dal privato "forte", a partire ancora dalle società a partecipazione statale appositamente istituite. Anche in ragione del permanere di una riserva all'ordine degli ingegneri delle progettazioni, queste società non sono mai state altro che intermediari tra l'amministrazione e i progettisti. Le società a partecipazione statale, in particolare, hanno però ampliato nel tempo l'ambito della intermediazione, acquisendo relazioni dirette con le sedi di decisione della spesa o di individuazione delle opere da finanziare, e proponendosi in conseguenza alle amministrazioni come potenti "lobbisti". L'esempio è stato poi seguito da società private o da singoli progettisti che potessero avvalersi di collegamenti significativi con le stesse sedi decisionali. E questo non è stato sicuramente di secondaria importanza nel determinare le spinte al degrado dell'intero settore. La saldatura tra incarico per la progettazione e incarico per la realizzazione delle opere che si determina quando si ricorre alla concessione, ha massimizzato i guasti insiti in questa linea di tendenza. La concessione, presentata come il modo per ovviare a intralci che la "debole" amministrazione avrebbe frapposto in caso di normale successione delle diverse fasi, si è poi, con i diversi corredi in termini di deroghe, trasformata in uno strumento di

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

illimitata dilatazione degli arbitri e delle discrezionalità. Ai concessionari sono state affidate opere identificate solo vagamente; si è accordato loro di avviare i lavori di costruzione in assenza di un progetto esecutivo accettato dal committente o di variare continuamente il progetto esecutivo.

4. Bastano i fatti ricordati per comprendere che non è più possibile parlare di una "politica" delle opere pubbliche: la domanda che ad essa dovrebbe corrispondere è infatti troppo spesso indefinita nei suoi termini tecnico-economici, frammentaria nei contenuti o addirittura contraddittoria rispetto agli obiettivi funzionali enunciati. Basso è il grado di attendibilità delle previsioni progettuali, quando pure esistono. Varia al variare del committente il rapporto prestazione-prezzo. E analogamente variano i vincoli posti all'impresa in materia di controlli, computo e verifica, o i termini di pagamento previsti.

Nonostante l'intensificarsi del ricorso a questo tipo di rapporto, la concessione non è stata regolata in modo adeguato. La norma generale sulla concessione in esecuzione di opere (fatte salve le preesistenti concessioni di servizi nel settore dei trasporti pubblici) risale alla legge n. 1137 del 1929. Il contributo dello Stato all'onere è previsto come parziale e in ogni caso è stabilito che l'importo ulteriore dovuto dallo Stato, per lavori suppletivi o imprevisti, non debba superare il 20 per cento dell'importo del contributo iniziale.

Questa norma generale non è tuttavia mai menzionata dalle leggi che prevedono l'affidamento di opere in concessione, che, caso per caso, si limitano a disporre la concessione della progettazione e dell'esecuzione e a determinare le deroghe. Né queste concessioni caso per caso hanno nulla a che fare con le concessioni di servizi, che dal dopoguerra si sono via via estese, coinvolgendo per lo più imprese a partecipazione statale (servizi radiotelevisivi, trasporti aerei e marittimi, servizi telefonici, servizi autostradali eccetera): la concessione di servizi comprende, infatti, se del caso, la concessione anche dell'esecuzione delle opere necessarie per la produzione del servizio, ipotizzando che il concessionario se ne addossi l'onere, o la parte dell'onere compatibile con i ricavi futuri che otterrà dalla fornitura del servizio. Anche le concessioni di servizi sono, in Italia, disciplinate caso per caso.

E' entrato nell'uso, negli ultimi anni, di denominare concessione di servizio anche la concessione di esecuzione di opere quando questa comprenda attività come la progettazione, l'espropriazione degli immobili eccetera. Ma l'uso della denominazione appare improprio.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Nella concessione, in tutte le sue fattispecie, è implicito l'affidamento a trattativa privata. Nessuna norma ha previsto il contrario e in questo senso è andata la prassi.

L'istituto della concessione è oggi messo in discussione dalle direttive comunitarie che lo riservano soltanto alle concessioni di costruzione e gestione. Ogni altra forma è infatti considerata appalto.

Il decreto legislativo n. 406 del 19 dicembre 1991, che reca il titolo "Attuazione della direttiva 89\440\CEE in materia di procedura di aggiudicazione degli appalti", esclude il ricorso alla formula della concessione di costruzione.

In passato si è assistito ad una notevole variabilità dei compensi previsti per i concessionari (che hanno raggiunto anche il 20 per cento del valore delle commesse). Tale variabilità non era giustificata da motivazioni di ordine contrattuale e nel profitto del concessionario influiva anche, in modo rilevante, la misura di anticipazione del prezzo (in taluni casi fino al 50 per cento del totale). La differenza tra quanto riconosciuto dal committente e quanto pagato effettivamente all'appaltatore ha superato spesso il 30 per cento.

Gli interventi reiterati della Corte dei Conti in materia, hanno avuto l'effetto di limitare la varietà delle clausole, ma solo nei casi nei quali la Corte ha esercitato il controllo preventivo. Spesso la concessione in deroga ha coinciso con la gestione fuori bilancio, nel cui caso il controllo preventivo della Corte è escluso.

Questo sistema ha favorito lo sviluppo di strutture che - senza assunzione di rischi - si sono via via sostituite alla amministrazione pubblica su cui hanno continuato poi a gravare le conseguenze finanziarie derivanti dalle deficienze progettuali e degli eventuali costi ulteriori del rapporto tra esecutore e concessionario.

Da ciò non è derivato, peraltro, alcun beneficio di ordine gestionale, mentre sono insorte notevoli difficoltà nell'attività di collaudazione delle opere.

E' noto che tra gli oneri imposti al concessionario vi era quello di retribuire i collaudatori, nominati dal committente, corrispondendo loro compensi commisurati all'importo complessivo dell'opera e liquidati secondo le tariffe professionali degli ingegneri. La collaudazione delle opere eseguite direttamente dallo Stato rientra nelle mansioni dei funzionari statali che sono tenuti a svolgerle dietro rimborso delle sole spese di trasferta e dell'indennità giornaliera di missione, in misura pari a quella corrisposta per qualsiasi altra incombenza che si svolga fuori della sede di servizio. Conseguenza vistosa di questa diversa regolamentazione è che il collaudo delle opere in concessione è stato affidato a commissioni composte da tecnici, da magistrati e da altri operatori del diritto, mentre per i lavori gestiti nelle forme tradizionali, che pure vanno

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

collaudati, grosse difficoltà si incontrano nell'affidamento degli incarichi ai dipendenti dell'amministrazione. In tal modo è andata modificandosi la funzione tipica del collaudatore che da organo di consulenza del committente è venuto assumendo una posizione di terzietà tra lo stesso committente ed il concessionario.

5. La definizione di procedure trasparenti e di regole che non consentano il perpetuarsi di quelle distorsioni che hanno certamente facilitato l'inserimento della criminalità organizzata nelle diverse fasi della realizzazione delle opere pubbliche appare quindi indispensabile ed urgente. Da quanto si è fin qui sottolineato risulta anche evidente, tuttavia, che è di fondamentale importanza occuparsi degli aspetti organizzativi di quelle stesse procedure. E' infatti proprio nella insufficienza delle strutture pubbliche preposte alla gestione degli appalti che può rinvenirsi l'elemento di maggior debolezza del sistema.

Si è assistito nel corso degli anni ad una progressiva emarginazione degli organi dello Stato tradizionalmente preposti alle funzioni di gestione e di controllo e si sono create con legge, o con atti aventi forza di legge, decine di comitati e commissioni tecnico-scientifiche con funzioni consultive o decisionali in occasione di interventi straordinari per emergenze varie. Sono problemi già affrontati in varie sedi e su cui sono state formulate proposte di notevole interesse.

Tra le varie opinioni si ricorda quella del professor Massimo Severo Giannini, secondo la quale l'eliminazione dell'attuale frammentazione delle competenze in materia di pubblici appalti, a somiglianza di quanto avviene in altri Stati europei, sarebbe la prima e più efficace misura da adottare. Una misura così radicale, che richiederebbe la costituzione di un organismo unico con competenze in materia di contrattazione, sembra difficilmente praticabile anche in relazione all'assetto istituzionale ormai consolidato nel nostro Paese. Tuttavia andrebbe quanto meno creata una funzione di coordinamento e di indirizzo, oggi inesistente, in tema di valutazioni economiche da compiere in sede progettuale. Essa ovviamente implica una complessa attività di raccolta e di elaborazione di informazioni in modo da fornire un quadro di riferimento attendibile per la definizione dei costi. La funzione di unificare i parametri e i criteri su cui si deve basare l'azione amministrativa potrebbe essere affidata ad un "osservatorio sulla realizzazione delle opere pubbliche" le cui indicazioni dovrebbero avere efficacia vincolante nei confronti di tutti i soggetti attuatori.

Da ciò non discende necessariamente una scelta di "centralizzazione", dato che le decisioni di merito dovrebbero restare affidate alle singole amministrazioni (centrali e

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

locali) e che - in una prospettiva di riforma della finanza regionale e locale - potrebbe restare nell'ambito dell'amministrazione interessata anche il controllo delle opere finanziate autonomamente.

Si ritiene in ogni caso indispensabile l'adeguato potenziamento delle strutture tecniche dell'amministrazione statale mediante l'adozione di misure a medio e lungo termine. Attraverso opportuni incentivi andrebbe rafforzata la presenza dell'amministrazione sui cantieri rivalutando il ruolo della direzione dei lavori e del personale tecnico di assistenza.

6. Per quanto riguarda l'aspetto procedimentale non è inutile sottolineare come l'esigenza, più volte affermata in varie occasioni, di attenuare il più possibile i vincoli procedurali imposti dalla legge, abbia prodotto una varietà di procedure non meno complesse di quelle che si volevano evitare ma indubbiamente più incerte e meno definite.

Si ritiene invece superfluo accennare, perché si tratta di circostanza fin troppo nota, al carattere frammentario e disorganico della legislazione vigente in materia procedurale. La soluzione del problema è prevista dal disegno di legge "Norme generali in materia di lavori pubblici" approvato dal Senato il 26 settembre 1991 ed in discussione alla Camera con il n. 5998.

Con riferimento alla scelta del contraente, ancora molto frequente è il ricorso alla trattativa privata. La Corte dei Conti ha sottolineato come la legge in nessun caso imponga tale procedura né preveda ipotesi in cui debba automaticamente farsi luogo ad essa, anche se è prevedibile che il decreto già citato, attuativo della direttiva comunitaria, ne favorirà una più accentuata utilizzazione.

Circa il subappalto, attraverso cui si attua una parte rilevante dell'infiltrazione della criminalità, questa Commissione ha avanzato delle proposte in materia di subappalti che sono state recepite dalla legge n. 55 del 1990.

Si è trattato di un notevole passo in avanti al fine di disciplinare in modo più rigoroso la materia, ma ora, con il decreto legislativo che ha recepito la direttiva comunitaria, questo sforzo è stato in gran parte vanificato.

Il decreto infatti non ha tenuto conto delle osservazioni e proposte avanzate all'unanimità dalle commissioni di merito di Camera e Senato, che invece appaiono più adeguate alla situazione socio-economica del nostro paese. Va sottolineato innanzi tutto, come aveva fatto lo stesso Presidente della Repubblica nella richiesta di riesame del provvedimento, che il decreto ha cancellato la normativa relativa ai subappalti di cui alla legge n. 55 del 1990 riaprendo così gli spazi alla penetrazione criminale, attesa la mancanza di ogni vincolo o rigorosa disciplina della materia.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

7. Sul disegno di legge della Camera n. 5998 si ritiene di dover avanzare le seguenti osservazioni:

- Desta una certa preoccupazione il meccanismo di completa delegificazione previsto dall'articolo 2. L'intera materia dei lavori pubblici viene rinviata ad un "regolamento che dispone le norme attuative, coordinandole e integrandole con le opportune disposizioni volte a regolamentare la materia sottratta alla fonte legislativa". Lo schema di regolamento predisposto dal Ministro dei lavori pubblici è trasmesso al Parlamento.

Con effetto dell'entrata in vigore del regolamento sono abrogati gli atti normativi che disciplinano la materia delle opere pubbliche (dalla legge sui lavori pubblici n. 2248-all.F\1865 al regolamento sulla contabilità generale dello Stato, agli articoli n. 17-18-19-20 della legge n. 55 del 1990 - subappalti).

Non vi è dubbio che tale scelta risponda ad esigenze condivisibili di razionalizzazione del modo di legiferare, ma in una situazione di grave insufficienza della pubblica amministrazione occorre prevedere - contestualmente alla delegificazione - un rafforzamento delle strutture tale da rendere credibile il sistema dei controlli sul rispetto da parte di tutti i soggetti degli obiettivi e dei criteri previsti dalla legge e dal regolamento.

- L'articolo 7 prevede che il direttore dei lavori deve essere nominato e retribuito dal soggetto appaltante. Tuttavia, considerata la figura del direttore dei lavori, che ha la responsabilità della buona e puntuale esecuzione delle opere in conformità ai patti contrattuali e la funzione di controllo propria dell'amministrazione, sembra che il direttore dei lavori non possa che essere scelto tra i funzionari tecnici dell'amministrazione. Solo nel caso in cui l'amministrazione non disponga di personale tecnico qualificato è ipotizzabile la nomina di esterni, ma sempre dall'amministrazione e mai dal concessionario.

- L'articolo 10 prescrive che le opere non possono essere realizzate se non previa stipula da parte dell'appaltatore di una garanzia fideiussoria a favore del soggetto appaltante, a tutela del puntuale adempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto di appalto. La previsione è in linea con la vigente normativa sui lavori pubblici.

Appare però opportuno prescrivere che la fideiussione sia bancaria, mentre il testo predisposto dal Ministro dei lavori pubblici prevede la sola fideiussione assicurativa.

E' necessario, inoltre, rafforzare la funzione della garanzia in modo che essa costituisca sempre più manifestazione della solidità e dell'affidabilità dell'impresa.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Occorre ricordare le forme originarie di garanzia previste dall'articolo 54 del Regio Decreto n. 827 del 1924 (regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato): la disposizione prevede che la cauzione sia costituita mediante deposito in numerario o in titoli di Stato o garantiti dallo Stato. Tale forma di garanzia può essere sostituita esclusivamente con fideiussione prestata da istituto di credito.

L'esperienza di oltre vent'anni nel campo dei lavori pubblici ha dimostrato che la fideiussione assicurativa non costituisce una sufficiente garanzia, per la presenza nel Paese di una infinità di società assicurative di dubbia solidità.

La conferma di tale situazione, se ve ne fosse bisogno, viene data da uno dei più grandi istituti assicurativi, l'INA (Istituto nazionale assicurazioni), che per la gestione del suo notevole patrimonio immobiliare e quindi per l'enorme mole di lavoro di manutenzione, recupero, ristrutturazione e costruzione rifiuta fideiussioni assicurative.

Si è in definitiva del parere che sia necessario ripristinare la precedente normativa prevedendo la sola possibilità della garanzia prestata da istituti di credito.

La norma relativa può essere così formulata:

"Le opere di cui alla presente legge non possono essere realizzate se non previa stipula da parte dell'appaltatore di una garanzia a favore del soggetto appaltante, a tutela del puntuale adempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto di appalto, nella forma prevista dall'articolo 54 primo comma Regio Decreto n. 827 del 23 maggio 1924.

In luogo di tale garanzia può accettarsi unicamente quella costituita da fideiussione bancaria.

L'importo della garanzia ... omissis".

~ Per quanto riguarda le anticipazioni, la legge nazionale oggi in vigore (legge n. 155 del 1989 di conversione del decreto-legge n. 65 del 1989) limita la misura dell'anticipazione fino al 10 per cento del prezzo, a fronte della prestazione di idonee garanzie bancarie e equivalenti da parte del contraente; l'erogazione dell'anticipazione è subordinata all'avvenuto inizio dei lavori. La misura dell'anticipazione, il graduale recupero della medesima e il grado delle garanzie sono stabiliti con il decreto che determina anche i periodi in cui può essere consentita l'anticipazione.

Il disegno di legge licenziato dalla VIII Commissione del Senato stabilisce che "il soggetto appaltante concede di regola all'appaltatore, entro sei mesi dall'aggiudicazione (e quindi anche in caso di mancato inizio dei lavori), una anticipazione da un minimo del 10 per cento ad un massimo del 25 per cento dell'importo totale".

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Non v'è chi non veda come la norma è in netto contrasto con gli indirizzi generali del Governo per il contenimento della spesa pubblica.

Il contrasto con la precedente disciplina è dato inoltre dal fatto che l'anticipazione da eccezione diventa regola e per di più con un forte aumento della percentuale prevista. Nulla è inoltre stabilito in ordine alla prestazione di idonee garanzie, al recupero delle somme anticipate, alla possibilità di revoca dell'anticipazione e alla conseguente corresponsione degli interessi.

Una tale previsione è di ostacolo alla presenza di imprenditorialità qualificata sul mercato degli appalti, come l'esperienza precedente ha dimostrato, in quanto introduce elementi di valutazione economica del tutto estranei all'attività dell'impresa di costruzione.

Tenendo poi conto che il mercato italiano si colloca sempre più nell'ambito comunitario, occorre evitare di porre condizioni economiche che siano in contrasto con quelle generalmente praticate nell'area europea.

Per queste ragioni è opportuno che tale norma sia soppressa e sia riconfermato il limite non superiore al 10 per cento.

- Per quanto concerne invece la revisione prezzi, l'articolo 33 della legge n. 41 del 1986 (legge finanziaria) ha riordinato molto opportunamente la materia della revisione dei prezzi fissando, tra l'altro, l'alea contrattuale al 10 per cento.

L'articolato in esame, mentre conferma le norme di cui ai punti 2 e 4 dell'articolo 33 (non revisionabilità dei lavori di durata inferiore a un anno e affidamento di lavori a "prezzo chiuso") riduce l'alea contrattuale dal 10 per cento al 5 per cento.

In presenza di un'inflazione di poco superiore al sei per cento, la riduzione dell'alea contrattuale rilancia il ricorso ai meccanismi revisionali, portando certamente alla lievitazione dei costi e alle conseguenti distorsioni verificatesi negli ultimi anni.

Si ritiene pertanto che l'attuale assetto normativo vada confermato.

- Sui collaudi è bene ricordare che l'attuale normativa sui lavori pubblici prevede che essi siano affidati dall'autorità competente a funzionari tecnici dello Stato in servizio o in quiescenza.

Nei casi di notevole importanza (oggi molto frequente) la collaudazione è affidata ad una commissione composta di membri tecnici e amministrativi.

Tale norma, peraltro, non viene più rispettata in quanto negli ultimi anni si è assistito alla prassi già descritta di nomine di organismi che tendono a discostarsi dalla funzione

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

di riscontro, controllo e consulenza affidata dall'ordinamento al collaudatore quale organo del committente.

La norma proposta dal disegno di legge apre incondizionatamente la possibilità di nomina a qualsiasi operatore anche privato.

Non essendo il collaudatore un "arbitro" ma un consulente di fiducia della amministrazione appaltante, va comunque ripristinata la presenza di tecnici e amministrativi dell'ente committente.

8. Non sono trascurabili nemmeno alcune indicazioni che vengono dall'ufficio dell'Alto Commissario relativamente a talune particolari situazioni che, oltre ad apparire elusive dei principi e delle norme di corretta gestione dell'attività amministrativa, possono costituire occasione di infiltrazione della criminalità organizzata nel campo della realizzazione delle opere pubbliche.

E' stato spesso riscontrato che gli importi originariamente previsti per la realizzazione di opere pubbliche affidate in appalto subiscono, nel corso dell'esecuzione delle opere, consistenti incrementi a causa di perizie suppletive e/o di varianti recepite dalle stazioni appaltanti mediante atti aggiuntivi.

Il fenomeno discende, il più delle volte, dall'assenza di una rigorosa progettazione esecutiva anteriore al momento dell'indizione della gara di appalto o dell'inizio della trattativa privata, quando ammessa. Ciò comporta che l'affidamento dei lavori viene spesso effettuato sulla base di progetti incompleti o carenti, quando non addirittura di una mera progettazione di massima che necessita, di per sé, di successive integrazioni attraverso la previsione di lavori complementari.

Tale prassi, che certamente non è in linea con i principi di buona amministrazione e di corretta gestione della finanza pubblica in ordine alla certezza dei limiti di impegno della spesa (cfr. Corte dei Conti, sezione Contabilità di Stato n. 1565 del 20 giugno 1985) presenta inoltre aspetti di dubbia legittimità per violazione dell'articolo 5, primo comma, lettera f, della legge 8 agosto 1977, n. 584.

La norma - che è diretta a tutelare il principio di carattere generale della par condicio dei concorrenti e che, per giurisprudenza costante, è applicabile anche agli appalti non regolati dalla legge n. 584 del 1977 - definisce la natura ed i limiti in base ai quali i nuovi lavori possono essere affidati all'imprenditore aggiudicatario o affidatario del primo appalto, mediante l'adozione di un atto aggiuntivo.

A tale strumento è consentito fare ricorso unicamente quando i nuovi lavori, complementari all'appalto originario e tecnicamente od economicamente inseparabili da questo (oppure, benché separabili, strettamente necessari al perfezionamento

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

dell'opera), siano resi necessari da una circostanza imprevista e sempre che il loro ammontare complessivo non superi il 50 per cento dell'importo del primo appalto. Fra l'altro tra queste circostanze impreviste non sono da annoverare quelle di carattere geologico visto che indagini su tale aspetto debbono corredare il progetto esecutivo.

Sono ovviamente fatte salve le ipotesi in cui diverse e particolari disposizioni di legge stabiliscano limiti e percentuali più ristretti (in proposito si richiama, ad esempio, il comma 3 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 55 del 28 febbraio 1983, convertito con modificazioni dalla legge n. 131 del 26 aprile 1983, e sostituito dal comma 5 dell'articolo 9 del decreto-legge n. 440 del 31 agosto 1987 che prevede, per le opere da realizzarsi a cura degli enti locali, l'ammissibilità di perizie suppletive e/o di variante entro il limite massimo del 30 per cento dell'importo dei lavori previsti nel progetto originario).

Di conseguenza, qualora non ricorrano le predette condizioni, i nuovi lavori non potranno essere affidati se non attraverso una nuova procedura per il reperimento del contraente, secondo gli ordinari principi stabiliti per legge.

Giova inoltre sottolineare che l'adozione di atti aggiuntivi che prevedano nuovi lavori, sulla base di perizie suppletive e/o di variante, risulta, nell'ambito della normativa sui lavori pubblici, come ipotesi del tutto eccezionale. L'improprio utilizzo di tale strumento costituisce infatti "un comportamento elusivo dell'evidenza pubblica, consentendo all'amministrazione di svolgere una procedura concorsuale per determinati lavori riferibili ad un dato bene per potere poi affidare nuovi e più rilevanti lavori alla stessa impresa risultata aggiudicataria in precedenza, ma con riferimento ad una diversa offerta" (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, n. 833 dell'8 novembre 1988).

Sulle accennate problematiche si ritiene opportuno sottolineare come sia la Corte dei Conti (sezione del controllo degli atti del governo e delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 6 del 1991 adottata nell'adunanza del 21 giugno 1990), che il Consiglio di Stato (sezione II, n. 518 del 25 maggio 1988 e n. 50 del 15 febbraio 1989) si siano più volte pronunciati in senso conforme alle linee sopra illustrate.

La recente evoluzione della normativa antimafia, allo scopo di prevenire e reprimere possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nelle procedure di realizzazione delle opere pubbliche, è ispirata, tra l'altro, al principio secondo il quale l'inserimento nella esecuzione dei lavori di soggetti diversi dall'aggiudicatario è consentito solo in ipotesi espressamente previste e regolamentate dalla legge.

Al riguardo si citano, a titolo di esempio, le norme relative al divieto di raggruppamento di imprese successivo all'aggiudicazione, al divieto di cessione dell'appalto e

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

quelle che prevedono particolari limiti e condizioni nelle procedure di autorizzazione ai subappalti.

Tanto premesso, sono state riscontrate, sulla base dell'esperienza maturata attraverso l'esame di numerosi contratti, alcune situazioni concernenti negozi giuridici posti in essere dall'aggiudicatario successivamente alla stipulazione del contratto che, pur formalmente leciti, possono produrre effetti sostanzialmente elusivi delle disposizioni in parola.

In questo senso preme richiamare l'attenzione su quelle particolari ipotesi di negozio di rappresentanza con le quali l'aggiudicatario conferisce ad un procuratore il generale potere di compiere, con ogni più ampia facoltà, ed eventualmente anche senza obbligo di rendiconto, tutti gli atti relativi all'appalto, compresi quelli maggiormente significativi, fino a realizzare, nella sostanza, una cessione del contratto che, come è noto, è vietata dalla legge.

In questo caso, il ricorso alla rappresentanza, finalizzato ad eludere l'applicazione di una norma imperativa, dà luogo ad un'ipotesi di negozio in frode alla legge che, come tale, è nullo con riferimento all'articolo 1344 del codice civile e all'articolo 22, comma 2, del decreto-legge n. 152 del 13 maggio 1991, convertito con modificazioni dalla legge n. 203 del 12 luglio 1991.

Più in generale, sempre in tema di rappresentanza, indipendentemente dalle considerazioni appena svolte in ordine ai negozi in frode alla legge, si richiama l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1063 del 16 luglio 1962, "Capitolato generale di appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici", ai sensi del quale la rappresentanza nella conduzione dei lavori è subordinata all'autorizzazione della stazione appaltante, previo accertamento dei requisiti di idoneità tecnica e morale del rappresentante. In tale attività autorizzatoria l'amministrazione è dotata di amplissimi poteri discrezionali, come è dimostrato dal "... diritto di esigere dall'appaltatore il cambiamento immediato del suo rappresentante, senza bisogno di allegare alcuno speciale motivo e senza che per ciò debba accordare l'indennità di sorta all'appaltatore o al suo rappresentante".

A tale proposito, si rappresenta l'opportunità che, oltre alle amministrazioni la cui attività contrattuale è regolata dal menzionato Capitolato generale, anche le altre amministrazioni ed enti, i cui capitolati generali non dovessero prevedere analoga disciplina, facciano riferimento, nei capitolati speciali allegati ai singoli contratti, a quanto disposto dall'articolo 11 sopra citato. Ciò al fine della maggiore tutela della stessa amministrazione contraente.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

9. Nel corso dei lavori la Commissione ha verificato che, in alcune circostanze, enti pubblici, a capitale pubblico o a partecipazione statale, hanno avuto un comportamento poco trasparente nell'aggiudicazione degli appalti.

E' quanto accaduto, per esempio, per la aggiudicazione degli appalti dell'ENEL per la centrale termoelettrica di Gioia Tauro, per quelli del Ministero della difesa relativi alla installazione degli F16 a Capo Rizzuto, per quelli dell'ENICHEM per la costruzione del cracking dello stabilimento di Brindisi.

L'intervento della Commissione è valso a denunciare le irregolarità nelle procedure di appalto e la violazione dei principi ispiratori della legge antimafia; nel caso di Gioia Tauro a rimettere in discussione la aggiudicazione ed a sollecitare l'ENEL a modificare il regolamento interno che disciplina gli appalti.

Per evitare il ripetersi di episodi analoghi, sarebbe auspicabile che tali enti applicassero la normativa di cui al decreto Prandini di recepimento della direttiva CEE, anche se le norme presentano dubbi interpretativi.

In ogni caso, dovrebbero essere adottati regolamenti interni che non derogano alle disposizioni di legge, ed anzi vi si attengano rigorosamente.

10. In conclusione, la Commissione riprende e sottolinea i seguenti suggerimenti di carattere legislativo e amministrativo da indirizzare al Parlamento e al Governo:

- creare un "osservatorio sulla realizzazione delle opere pubbliche" con il compito di fornire - attraverso la raccolta e la valutazione di tutte le informazioni utili - un quadro di riferimento attendibile per la valutazione dei costi cui dovrebbero attenersi tutti i soggetti titolari di poteri di attuazione;

- stabilire in modo rigoroso i casi in cui è possibile ricorrere alla trattativa privata, fermo restando che il metodo ordinario di scelta del contraente è quello dell'asta pubblica;

- ripristinare le regole sui subappalti - in gran parte soppresse dal decreto n. 406 del 1991 - previste dalla legge n. 55 del 1990;

- esercitare la massima vigilanza sul rispetto, non solo formale, delle norme relative al divieto di raggruppamento di imprese successivo all'aggiudicazione e di divieto di cessione dell'appalto;

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- assicurare la piena attuazione delle normative antimafia anche da parte degli enti pubblici e delle società a partecipazione statale; assicurare la assoluta coerenza dei regolamenti interni degli enti con le disposizioni di legge;

- applicare in modo rigoroso - nei limiti stessi delle leggi vigenti - lo strumento delle perizie suppletive e/o di varianti;

- rafforzare la presenza delle amministrazioni pubbliche direttamente nei cantieri, attraverso la rivalutazione del ruolo della direzione dei lavori e del personale tecnico di assistenza;

- ribadire che la garanzia dell'appaltatore a favore del soggetto appaltante - a tutela dell'adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di appalto - sia fornita mediante fideiussione bancaria e non assicurativa;

- non prevedere incrementi nella misura delle anticipazioni e stabilire adeguate garanzie per il recupero delle somme, per la revoca dell'anticipazione e per la corresponsione degli interessi;

- ricondurre il ruolo dei collaboratori a quello proprio di "consulenti" dell'amministrazione appaltante.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARIParte quarta

DOCUMENTO SUL COORDINAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA

1. PREMESSA

Questa relazione si ricollega alla precedente, compilata a conclusione dell'attività di indagine svolta dal gruppo di lavoro per la verifica dell'azione delle forze dell'ordine nelle zone ad alta densità mafiosa.

Il nuovo gruppo di lavoro, ricostituito in data 30 ottobre 1991, ha avuto, infatti, un incarico che al precedente si richiama e, precisamente, quello di verificare l'efficacia del controllo del territorio da parte delle forze di polizia, con particolare riferimento al loro coordinamento sia operativo sia informativo.

L'accento, come si rileva, è posto questa volta sul coordinamento, nel suo duplice aspetto operativo ed informativo, e lascia chiaramente intendere che si sia voluto sottoporre ad una prima analisi critica tutta la serie di provvedimenti adottati, nel più recente passato, dal Governo in via legislativa ed in via amministrativa; provvedimenti culminati nella costituzione del Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e della Direzione investigativa antimafia (DIA).

I ristretti termini di tempo a disposizione e l'anticipata conclusione della legislatura hanno imposto di limitare l'indagine alla sola audizione dei responsabili di vertice delle nuove strutture (Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, Capo della polizia, Comandante generale della Guardia di finanza, Alto Commissario per la lotta alla mafia, Direttore del SISMI, Direttore del SISDE, Direttore della DIA, Vice direttore della DIA), rinunciando, quindi, alla possibilità di effettuare visite in zone indicative per incontri con i responsabili locali, al fine di recepire valutazioni e reazioni integrative.

A premessa dell'esame sembra opportuno richiamare, in estrema sintesi i punti focali della precedente relazione in merito al grande tema del controllo del territorio.

In quella sede si era ritenuto di far rimarcare che:

- il grado di sicurezza interna non soltanto non corrispondeva alle giuste aspettative delle nostre comunità, ma tendeva ad abbassarsi paurosamente per l'effetto congiunto di una macrocriminalità (mafiosa e non) in via di espansione e di una microcriminalità capillarmente diffusa, quasi sempre impunita;

- la criminalità organizzata cercava sempre più di imporre le sue regole, sfidando uno Stato che si dimostrava impotente;

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- il controllo del territorio - che dà un significato al grado di sicurezza interna - non essendo un semplice fatto di polizia, imponeva un insieme armonico di interventi dello Stato nei più diversi settori; interventi da concretare in un vero e proprio disegno strategico, che toccasse, appunto, i più diversi aspetti concorrenti allo scopo;

- gli interventi dovevano essere attuati senza ulteriori indugi, prima che la situazione degenerasse oltre il "punto di non ritorno", il punto, cioè, in cui sarebbe stato più comodo, per la gran parte dei cittadini delle aree a rischio, rivolgersi alla malavita, accettando l'ordine che questa era in grado di imporre.

L'esame particolareggiato di un auspicabile disegno strategico aveva portato a far risaltare che:

- un tale disegno avrebbe dovuto indicare obiettivi, risorse e compiti per il più razionale convogliamento degli sforzi, aggiungendo che sarebbe stato opportuno fissare, altresì, una volta per tutte, la linea di contenimento, al di là della quale non era dato di andare, se non si voleva continuare l'indirizzo, fino ad allora seguito, di una risposta al crimine basata soltanto sull'aumento della presenza delle forze dell'ordine, con il pericolo di una progressiva militarizzazione del territorio senza incidere sulla consistenza delle manifestazioni criminose;

- il criterio qualificante da seguire era quello della razionalizzazione del sistema operando intelligentemente, in termini di costo-efficacia, nei settori del rafforzamento, della ristrutturazione e della professionalità degli organi di polizia;

- una siffatta visione postulava la opportunità di una più accentuata diversificazione dei compiti fra le varie forze di polizia, nel rispetto delle vocazioni di base di ciascuna di esse;

- la risposta alla sfida criminale doveva essere vista, in ogni caso, come processo dinamico, cioè come adeguamento continuo all'entità ed alla specie della minaccia, intervenendo costantemente per revisionare gli organici in funzione dei reati consumati (tipologia ed entità), per rivedere i parametri della professionalità degli operatori di sicurezza e per aggiornare, infine, le modalità di contrasto sul piano operativo.

Tra i fattori di razionalizzazione del sistema veniva preso in considerazione il coordinamento visto, in quella sede, negli aspetti qualificanti della ripartizione preventiva del territorio fra le diverse componenti delle forze dell'ordine e della ridefinizione del loro ruolo e della loro dislocazione.

Ferma restando l'esigenza della ottimizzazione del rapporto fra entità della presenza sul territorio ed indice di criminalità di ciascuna area, era parso necessario ribadire il concetto che tale presenza andava gestita con criteri unitari.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

A tale riguardo, si riteneva di dovere esprimere motivate riserve in merito alla sempre più frequente tendenza alla moltiplicazione delle strutture di polizia a livello locale, aggiungendo la raccomandazione che meglio sarebbe stato, in circostanze siffatte, potenziare il nucleo di forze dell'ordine più consistente fra quelle dislocate nella stessa area.

Senza volere intaccare la fondamentale autonomia di base delle forze di polizia - nel rispetto di tradizioni che hanno ancora un loro valore - si era suggerito di tentare un diverso approccio rispetto al passato, meno artigianale e più scientifico, per impiegare al meglio le tre componenti, in funzione del tipo e della consistenza della minaccia, nonché dell'ambito territoriale nel quale si manifestava.

L'analisi - come si rileva - non si limitava alla sola diagnosi delle insufficienze riscontrate, ma andava avanti indicando le possibili terapie e queste venivano convogliate in un'idea di progetto di ristrutturazione dell'apparato di sicurezza; progetto che suggeriva quali passi qualificanti di una auspicabile riforma:

- la pianificazione generale dell'attività e della presenza sul territorio delle tre forze di polizia;
- la progressiva eliminazione delle sovrapposizioni esistenti, accentuando - per ciascuna delle forze suddette - le funzioni primarie, incentivandone la vocazione di base ed esaltandone alcuni settori di intervento (competenze differenziate).

Si sosteneva, in sostanza, che - a fronte di una situazione della sicurezza interna in costante degrado - non si poteva prescindere da un processo di radicale riforma, in senso unitario, nei criteri posti a base dell'impiego; riforma che interessasse, al tempo stesso, la loro dislocazione sul territorio, la distribuzione delle risorse, l'ammodernamento dei mezzi in dotazione, la loro qualificazione e la definizione delle procedure per gli interventi.

Il discorso era incentrato, ovviamente, sull'ambito della prevenzione.

2. INIZIATIVE ADOTTATE

Una rapida carrellata sulle iniziative adottate, dopo la presentazione della relazione alla quale si è fatto riferimento, fa subito emergere che molti dei suggerimenti avanzati dalla Commissione antimafia o emersi dal dibattito politico sono stati tradotti in provvedimenti legislativi o sono stati oggetto di provvedimenti amministrativi.

Ne è conseguito un disegno unitario - frutto di un positivo impegno del Governo e del Parlamento - grazie al quale è lecito sperare nell'affermazione di una linea di tendenza volta a ricondurre anche le future iniziative

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

nell'ambito di una strategia caratterizzata da obiettivi ben chiari.

Rientrano in questo disegno acquisizioni assai significative che si riferiscono al supporto legislativo, alla magistratura, agli enti locali ed alle forze dell'ordine.

Per quanto riguarda in particolare queste ultime, oggetto della presente indagine, le "Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata" (decreto-legge n. 345 del 29 ottobre 1991, convertito nella legge n. 410 del 30 dicembre 1991) rappresentano una tappa significativa nel processo di adeguamento della risposta all'attacco della criminalità organizzata.

Bisogna riconoscere che - grazie anche alla pressione della pubblica opinione, al contributo dei mezzi di comunicazione di massa ed alla vivacità della dialettica politica - è stata portata avanti nel Paese un'opera di chiarificazione che comincia a dare i suoi frutti.

Per anni si era ripetuto che il mancato successo della risposta dello Stato fosse da attribuire alla incapacità di condurre la lotta coordinando in maniera efficace l'impegno delle diverse componenti coinvolte. In effetti il coordinamento ha una sua specifica valenza, dal momento che si pone nella logica della migliore utilizzazione delle risorse (uomini e mezzi) ed è, quindi, condizione indispensabile per un più elevato grado di efficienza.

La legge configura una soluzione che tiene conto della estrema complessità del problema per l'incidenza di numerosi fattori di condizionamento:

- l'esistenza di tre forze di polizia, delle quali due a connotazione non differenziata, con diversa dipendenza, contemporaneamente interagenti sul territorio;
- i vincoli posti dal nuovo codice di procedura penale, con specifico riferimento all'attività di polizia giudiziaria;
- la suddivisione dell'attività informativa tra due diversi servizi con diversa dipendenza.

Nel dibattito parlamentare per l'approvazione sono emersi pareri e preoccupazioni diversi, pur nel generale orientamento a riconoscere la validità dell'impostazione, indicativa di una nuova linea di tendenza.

Con specifico riferimento alla DIA, che in effetti ha polarizzato l'attenzione di tutti mentre, bene a ragione, una più approfondita considerazione avrebbe meritato il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata - la cui costituzione è stata sanzionata con lo stesso decreto - tutte le parti politiche hanno ritenuto di dover mettere in luce taluni aspetti positivi, altamente qualificanti, quali:

- la visione interforze;
- la possibilità di più incisive investigazioni, con unicità di approccio e di valutazione;

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- lo svincolo della struttura da ogni appesantimento burocratico e da ogni onere di routine;

- l'elevata specializzazione.

Di contro, non sono mancati gli accenni a paventati aspetti negativi, inerenti rischi di "deresponsabilizzazione" della periferia, sovrapposizioni e contrasti, nonché di farraginosità nei rapporti con l'Alto Commissario per la lotta alla mafia.

In quella stessa sede, pur in un contesto di generale apprezzamento per l'iniziativa del Ministro dell'interno - da vedere in sintonia con altra iniziativa del Ministro di grazia e giustizia, per la parte di competenza - sono stati manifestati dubbi e perplessità, che vale la pena di richiamare, per memoria, ai fini dello studio di possibili evoluzioni future.

In particolare, si è fatto risaltare che sarebbe stato forse opportuno delimitare meglio l'ambito delle funzioni politiche e quello delle funzioni operative, stabilendo che:

- responsabile della strategia di lotta è il Ministro dell'interno che si avvale degli elementi acquisiti attraverso il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata in seno al quale, in una fase successiva, i lineamenti strategici vengono sviluppati in indirizzi operativi con riferimento alla prevenzione ed all'investigazione, per le tre forze di polizia, ed in compiti particolareggiati, per la DIA, per quanto riguarda le investigazioni;

- i lineamenti strategici ed i conseguenti indirizzi operativi si dovrebbero materializzare da un lato nella ripartizione degli obiettivi fra le varie forze di polizia, dall'altro nella precisazione dei compiti particolari da assegnare alla DIA (gravitazione degli sforzi, priorità, concorsi delle strutture delle forze di polizia già impegnate in particolari investigazioni, concorsi particolari delle forze di polizia territorialmente interessate eccetera).

Sempre in quella sede è emersa la necessità di un forte impegno della DIA contro i cosiddetti "crimini del colletto bianco" (infiltrazioni mafiose nei meccanismi degli appalti, riciclaggio di denaro sporco, costituzione di finanziarie al servizio di attività malavitose, pratica dell'usura, impiego di risorse finanziarie frutto di estorsioni o tangenti, rilevamento di attività produttive con sistemi violenti eccetera). In sostanza, si è manifestato l'avviso di dare maggiore rilievo alle indagini patrimoniali, da attivare sempre e comunque a seguito del rilevamento di illeciti arricchimenti.

Le perplessità ed i timori evidenziati sono stati oggetto di un serio ed approfondito confronto, a conclusione del quale le decisioni prese hanno trovato praticamente il sostegno di tutte le parti politiche.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Preme sottolineare, in primo luogo, l'importanza del Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata.

Questo provvedimento innovativo, per un verso conferma la necessità di una revisione normativa che lo renda pienamente compatibile con quanto previsto dalla legge n. 121 del 1981, in ordine, in particolare, al Dipartimento di pubblica sicurezza, d'altro canto, nell'immediato, mette a disposizione del Ministro dell'interno, massima autorità politica in tema di sicurezza interna, un organismo qualificato di alta direzione e coordinamento, consentendogli di realizzare concretamente quel processo di razionalizzazione del sistema che sempre più appare indispensabile per fronteggiare, con prospettive di successo, l'attacco allo Stato da parte della criminalità organizzata. Ora, appare possibile legare, in modo efficace, il momento politico di indirizzo e di impulso e quello operativo, nei suoi due aspetti informativo ed investigativo.

La costituzione della DIA - da esaminare nel contesto dei provvedimenti tra i quali è compresa la istituzionalizzazione del Consiglio generale - è la pratica messa in atto di un nuovo approccio. Uscendo dalle affermazioni di principio, esiste concretamente un organismo operativo al massimo livello, nel quale il coordinamento è un dato funzionale di partenza, per effetto della composizione comprensiva di tutte le componenti operativo-informative chiamate in causa.

La Commissione antimafia, che di questa esigenza si è fatta portavoce, ha visto tradurre in pratica una parte importante delle sue sollecitazioni. In particolare, emergono progressi nell'orientamento e possibilità nuove per attuare un'indicazione di fondo che la Commissione antimafia, con i suoi atti, ha costantemente sostenuto: tendere a garantire al cittadino il diritto alla sicurezza, attraverso provvedimenti volti a rinsaldare l'azione di tutti gli organi dello Stato, senza intaccare il quadro ordinamentale vigente e senza ricorrere a strumenti eccezionali.

3. AUDIZIONI

Le audizioni - incentrate sui problemi relativi alla costituzione della DIA - son state estremamente utili.

Gli operatori ascoltati hanno tenuto a far rilevare che:

- il nuovo organismo risulterà valido nella misura in cui riuscirà ad operare in stretto collegamento con gli uffici e le strutture delle forze di polizia esistenti sia a livello centrale sia a livello periferico. Non, quindi, l'istituzione di una nuova forza di polizia che limiti il ruolo delle altre già esistenti, né un mero intervento dall'alto che si sovrapponga all'attività indispensabile di tutto un sistema che è, nell'interesse generale, da valorizzare, bensì esaltazione degli interventi e della funzionalità di tale

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

sistema, attraverso il supporto che la DIA può dare, recependo e mettendo a fuoco, a più elevato livello territoriale, eventuali connessioni fra le varie manifestazioni criminali locali di stampo mafioso e fornendo elementi informativi per l'avvio di operazioni o ad integrazione di attività operative in corso;

- la DIA, in sostanza, ha un suo ruolo originale di impulso, raccordo e vivificazione, che potrebbe dischiudere prospettive positive;

- l'originalità della soluzione consiste nelle possibilità di coniugare l'attività investigativa preventiva con quella informativa finalizzata, il rilevamento dei dati per la tenuta a giorno delle mappe della criminalità organizzata con le indagini di polizia giudiziaria nelle interconnessioni ai livelli più estesi, nazionali ed internazionali;

- il segreto del successo si racchiude nella fiducia che saprà infondere nelle strutture già esistenti, la cui operatività non dovrà essere in ogni caso intaccata da tentativi di avocazione;

- i paventati timori di disfunzioni (ridondanze, sovrapposizioni, mancato rispetto della ortodossia ordinativa, frizioni nei rapporti, imprecisa delimitazione delle responsabilità eccetera), da più parti rappresentati, impongono un'approfondita analisi dello schema di relazioni che si pensa di porre in atto, al fine di introdurre i necessari correttivi in sede di emanazione delle previste direttive ministeriali conseguenti.

Tali direttive, per l'avvio della DIA, sono state, nel frattempo, emanate dal Ministro dell'interno e coprono i più diversi aspetti (articolazione della DIA, linee per la definizione della prevenzione anticrimine e per le attività investigative, unificazione di attività già poste alle dipendenze dell'Alto Commissario, dotazione organica del personale, selezione dello stesso, adeguamento dell'attività informativa del SISMI e del SISDE).

A completamento, il Ministro dell'interno ha ritenuto di dover sottoporre ad una profonda revisione l'attuale assetto delle forze di polizia, costituendo un gruppo di lavoro interforze, al fine di predisporre una direttiva in merito alla dislocazione delle forze di polizia sul territorio ed al loro impiego ottimale. La direttiva dovrà, in particolare:

- individuare una differenziata gravitazione, in futuro, di dette forze (evitare, o comunque ridurre, le sovrapposizioni esistenti);

- evidenziare la necessità di evitare, in avvenire, ulteriori duplicazioni di presidi dell'Arma dei carabinieri e della polizia di Stato (criterio: gravitazione dei presidi della polizia nei centri capoluoghi di provincia e di quelli dei carabinieri nel rimanente territorio);

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- individuare la posizione della Guardia di finanza, esaltandone la specificità professionale, come forza concorrente, in via ordinaria, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica;

- ribadire l'esigenza di concretizzare il sistema già esistente di interconnessione, in tempo reale, delle sale operative delle forze di polizia;

- porre le basi per una coerente standardizzazione delle comunicazioni, idonea a realizzare il principio della reciprocità informativa di carattere generale;

- tener presente l'urgenza di un consolidamento delle specialità già operanti (Arma dei carabinieri: nuclei antisofisticazione, di ecologia, di tutela del patrimonio artistico, di tutela del lavoro, nel campo dell'agricoltura e foreste; polizia di Stato: specialità stradale, ferroviaria, di frontiera e postale).

Tali decisioni dovranno essere sottoposte al vaglio della pratica applicazione e potranno richiedere - alla luce dell'esperienza via via maturata - adeguamenti e correzioni. Rimane il fatto, però, che ci si muove per la prima volta - come si è avuto modo di sottolineare - in un contesto unitario, che abbraccia al tempo stesso la struttura centrale e quella periferica, cerca di sciogliere i tanti nodi della incomunicabilità del passato, avvia un processo di armonizzazione che diventa sempre più irreversibile (ad esempio, innovazioni per le sale operative), rafforza una forma mentis orientata alla cooperazione, elimina le ragioni della competizione negativa esaltando, per contro, le possibilità di una sana emulazione.

Senza dubbio sul piano strutturale ed organizzativo molto si è fatto, ma questo non basta se non si determina una inversione di tendenza sul piano legislativo, temperando in qualche modo gli eccessi in tema di libertà personale.

Quale che sia il livello di coordinamento raggiunto, per effetto di tali eccessi, infatti, l'impegno delle forze dell'ordine si traduce in una vera e propria "fatica di Sisifo", con ripercussioni negative sul tono morale del personale e degli apparati di polizia e sullo stato di sicurezza della comunità nazionale.

Già in sede di precedente relazione serie riserve erano state espresse su taluni aspetti del nuovo processo penale e sull'istituto degli arresti domiciliari. Sono riserve che permangono e che vanno sottolineate con particolare vigore, ancora una volta, per significare che l'efficacia del controllo del territorio ha nel coordinamento dell'impiego delle forze dell'ordine solo una premessa, che tale rimane se non è accompagnata da altri interventi che - dando la certezza che ogni infrazione alla legge trova immancabilmente un corrispettivo nella pena inflitta e scontata - esplichino i loro effetti in termini di dissuasione.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI4. SUGGERIMENTI CONCLUSIVI

Sulla base dell'esame fin qui condotto ed alla luce delle risultanze della precedente relazione sembra logico indicare, a conclusione, talune auspicabili linee di sviluppo per rendere sempre più efficace il coordinamento dell'azione e sempre più puntuale il controllo del territorio.

Messi da parte gli interventi di emergenza ed entrati nella logica dell'applicazione di un disegno strategico, costantemente commisurato all'andamento della criminalità, sembra logico sostenere la opportunità di:

- dare adeguato rilievo all'attività di prevenzione, al fine di affermare la cultura della legalità e stimolare l'attiva partecipazione dei cittadini nell'affermazione del senso dello Stato;

- non polarizzare l'attenzione soltanto sulla macrocriminalità (di stampo mafioso o non), ma al contrario tenere adeguatamente presente la negativa incidenza di una microcriminalità sempre più diffusa, che fortemente penalizza la convivenza civile e ciò non soltanto perché è il bacino di coltura da cui abbondantemente attinge la macrocriminalità, ma - anche e soprattutto - perché è tempo di affermare il diritto alla sicurezza, da vedere nel più vasto contesto del diritto di ogni cittadino a migliori condizioni di vita;

- contestare, conseguentemente, la vistosa tendenza ad una depenalizzazione di fatto dei reati attinenti al patrimonio ed alla tutela del territorio e dell'ambiente;

- tenere conto, in tale prospettiva, degli incoraggianti indizi di coinvolgimento e di partecipazione delle comunità locali in talune aree delle regioni a rischio, là dove cominciano ad opporsi alla logica della sopraffazione (pagamento del "pizzo" o delle tangenti) o protestano per la presenza di elementi malavitosi in soggiorno obbligato, per il rischio di inquinamento che ne consegue;

- prendere in esame, conseguentemente e senza ulteriore indugio, l'opportunità di procedere alla soppressione di un istituto (quello, appunto, del soggiorno obbligato), inutile, perché superato dai tempi, e dannoso;

- porre all'ordine del giorno il problema delle estorsioni, per coinvolgere in un risposta corale tutte le componenti sociali, con la piena applicazione della legge approvata nei giorni scorsi dal Parlamento;

- esaminare, a tal fine, la possibilità di dare vita a nuove strutture organizzative prevedendo, per esempio, la costituzione di gruppi specializzati antiestorsione, a composizione interforze, idonei ad intervenire con efficacia sia sul piano preventivo sia sul piano repressivo;

- prevedere un adeguamento delle strutture carcerarie tali da garantire insieme l'effettività della pena e la sicurezza dei detenuti;

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

- porre a base di ogni futura esigenza di adeguamento delle forze di polizia il criterio qualitativo, piuttosto che quello quantitativo, spesso contraddetto in partenza da contestuali riduzioni dell'orario di servizio del personale, per effetto della contrattazione sindacale;

- prevedere una ulteriore e più radicale evoluzione, da portare avanti, se necessario, per tappe successive che tengano conto delle acquisizioni già realizzate, per dare vita ad una struttura di vertice pienamente integrata, una specie di "Stato maggiore della sicurezza", a composizione interforze, destinato ad occuparsi di tutte le forme di criminalità, vera colonna portante del Dicastero dell'interno alle dipendenze del Ministro (o, se inevitabile, di un sottosegretario, delegato allo scopo), che si avvalga sia delle strutture del Dipartimento di pubblica sicurezza sia della DIA quale braccio operativo-informativo-investigativo, per un settore ben delineato di interventi (criminalità organizzata), ed espliciti la sua funzione di coordinamento nei riguardi delle tre forze di polizia per gli altri tipi di criminalità;

- costituire un osservatorio per la pronta individuazione di nuove forme di criminalità e per seguirne le evoluzioni, al fine di suggerire adeguamenti ordinativi e procedimenti di azione e consentire di intervenire in tempo anche nell'iter formativo del personale, tenendo presente che i tempi sembrano ormai maturi per il superamento del concetto della "manovalanza tuttofare" a favore di quello della specializzazione spinta (meno generici e più investigatori);

- approfondire la funzionalità del sistema per quanto concerne il rapporto tra la DIA, nella sua qualità di organo operativo-investigativo e la procura nazionale antimafia, allo scopo di apportare in tempo eventuali correttivi sulla base dell'esperienza;

- prevedere eventuali nuove iniziative per perseguire tempestivamente gli arricchimenti illeciti, legati ad attività criminosa.

Come si può rilevare, le linee di sviluppo auspicabili tengono conto di una realtà ordinativa che affonda le sue radici nella storia e che, proprio a motivo di questo, presenta punti di forza che non è dato di ignorare.

Il coordinamento - è bene ripeterlo ancora una volta - è razionalizzazione dell'impiego, ottimizzazione delle strutture ed esaltazione delle vocazioni di base, non già omogeneizzazione delle forze.