SENATO DELLA REPUBBLICA

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

171° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 20 GIUGNO 1984

INDICE

Organismi l	oic	am	era	li										
Mafia											•		Pag.	3

COMMISSIONE PARLAMENTARE sul fenomeno della mafia

MERCOLEDÌ 20 GIUGNO 1984

Presidenza del Presidente
ALINOVI

La seduta inizia alle ore 16.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Alinovi propone che date e programmi dei previsti sopralluoghi in Calabria e a Milano vengano precisati nel corso di un'apposita riunione dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi, da tenere nella prossima settimana. Propone, altresì, di ascoltare nella sede della Commissione, prima dell'effettuazione dei sopralluoghi, alcuni rappresentanti istituzionali delle regioni interessate, in modo da poter meglio approfondire i successivi accertamenti da svolgere in sede locale.

Sulle proposte del Presidente si apre un breve dibattito, nel quale intervengono il deputato Fittante, il quale dichiara di condividere l'impostazione prospettata dal Presidente, facendo tuttavia presente la necessità che il sopralluogo in Calabria non subisca un eccessivo differimento; il senatore Martorelli, il quale, alla luce dell'esperienza compiuta, osserva che gli accertamenti effettuati nel corso dei sopralluoghi dovrebbero essere più penetranti ed approfonditi e sottolinea l'esigenza che i programmi, previamente definiti dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi, vengano successivamenti approvati dalla Commissione; ed il deputato Rizzo, il quale rileva l'opportunità di dedicare al sopralluogo in Calabria termini di tempo adeguati, anche in considerazione della necessità di visitare, nel corso di esso, più di una località. Riassumendo le risultanze del dibattito, il presidente Alinovi propone quindi che la riunione dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi e la successiva seduta della Commissione, nella quale dovrebbero essere definitivamente approvati i programmi e le date dei due sopralluoghi, abbiano luogo nella stessa giornata, in modo da evitare ulteriori differimenti.

(Così rimane stabilito).

Il deputato Rizzo propone che sia inserito all'ordine del giorno della prossima seduta anche l'esame delle circolari applicative della legge 13 settembre 1982, n. 646, emesse dall'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa e da altre autorità amministrative.

Il presidente Alinovi rileva che tale esame potrà essere svolto non appena tali circolari, peraltro già richieste, saranno state per intero acquisite e propone che allo stesso deputato Rizzo sia conferito l'incarico di relatore sull'argomento.

(Così rimane stabilito).

Il deputato Violante fa presente di aver appreso da notizie di stampa che nel comune di Quindici la camorra avrebbe impedito a tutti i partiti di presentare liste per le imminenti consultazioni elettorali e sollecita un accertamento sulla fondatezza di tali notizie.

Il presidente Alinovi comunica, in proposito, di essere personalmente a conoscenza della situazione denunciata dal deputato Violante e di averne parlato con il prefetto di Avellino, cui deve darsi atto di essersi adoperato, purtroppo vanamente, per comporre una lista con rappresentanti di tutti i partiti democratici. L'intimidazione camorrista ha quindi avuto successo, per cui sembra opportuno chiedere al Ministro dell'interno quali iniziative abbia in animo di

assumere per ripristinare una situazione di normalità.

(Così rimane stabilito).

Il deputato Pollice sollecita l'adozione di un diverso criterio metodologico in riferimento ai sopralluoghi, che dovrebbero essere effettuati con frequenza, ogni volta che se ne ravvisi l'opportunità, da delegazioni in grado di operare agilmente perchè composte da un numero esiguo di commissari.

Il presidente Alinovi assicura che il modo di procedere suggerito dal deputato Pollice sarà tenuto in adeguata considerazione, specie in riferimento a sopralluoghi aventi oggetto specifico e ben determinato.

RELAZIONE SUI CONTROLLI PATRIMONIALI, FINANZIARI E BANCARI E SUL SISTEMA DEGLI APPALTI

Il presidente Alinovi — prima di dare la parola al senatore D'Amelio perchè completi, soprattutto con indicazioni di contenuto propositivo, la relazione svolta nella seduta di giovedì 3 maggio 1984 - comunica che il dottor Michele Giardino, collaboratore specializzato della Commissione a norma dell'articolo 35, secondo comma, della legge 13 settembre 1982, n. 646, e dell'articolo 22 del Regolamento, gli ha fatto pervenire un suo elaborato, espressamente richiestogli a suo tempo, sui possibili modi di utilizzazione dell'attività creditizia per fini illeciti e su talune ipotesi di interventi normativi intesi a scongiurare detta eventualità. L'elaborato del dottor Giardino sarà tempestivamente distribuito a tutti i commissari.

Il relatore senatore D'Amelio, coordinatore del Comitato per i controlli patrimoniali, finanziari e bancari e per il sistema degli appalti, dopo aver brevemente riepilogato, nei punti essenziali, quanto da lui già esposto nel corso della seduta di giovedì 3 maggio 1984, illustra l'ulteriore attività svolta, posteriormente a tale data, dal Comitato, che ha provveduto ad ascoltare il dottor Vincenzo Desario, direttore centrale per la vigilanza sulle aziende di credito della Banca d'Italia, ed i funzionari del Ministero dei lavori pubbli-

ci avvocato Mario Cevaro, capo dell'ufficio studi e legislazione, e dottor Arnaldo Sili, capo dell'ispettorato sull'albo nazionale dei costruttori. Questa mattina, infine, il Comitato si è riunito per esaminare le linee della relazione svolta dal coordinatore, le cui indicazioni propositive si è convenuto abbiano carattere non definitivo, in attesa dei contributi recati dal dibattito.

Quanto alle indicazioni emerse dalle audizioni innanzi ricordate, il dottor Desario ha dichiarato la natura e le finalità dell'attività di vigilanza e, più particolarmente, dell'attività ispettiva, sottolineando che da questa, che ha per oggetto esclusivo la situazione economica e la gestione dell'azienda creditizia, esulano del tutto scopi legati all'accertamento di responsabilità di carattere personale. Dopo aver precisato che la eventuale insorgenza, nell'ambito di tale attività, di profili di rilevanza penale naturalmente determina, attraverso un'apposita procedura interna, la trasmissione di un rapporto alla competente autorità giudiziaria, il dottor Desario ha ribadito la piena disponibilità della banca centrale — autorevolmente confermata, il 31 maggio scorso, dallo stesso Governatore nelle considerazioni finali della sua relazione sull'esercizio 1983 — a collaborare attivamente con gli organi istituzionalmente preposti alla lotta contro la grande criminalità organizzata, come peraltro già avviene, specie attraverso il diffuso impiego di personale ispettivo in veste peritale in numerosi procedimenti giudiziari.

A loro volta i funzionari del Ministero dei lavori pubblici nominati in precedenza si sono soffermati sulle tematiche afferenti l'albo nazionale dei costruttori, del quale hanno sottolineato alcuni limiti, anche in relazione alle novità introdotte dalla legge 13 settembre 1982, n. 646; hanno posto in rilievo gli effetti negativi derivanti da esasperazioni applicative della normativa vigente; ed hanno infine lamentato la mancanza di forme di collegamento con l'autorità giudiziaria per quanto concerne i procedimenti comunque attinenti alla materia degli appalti.

Alla luce delle informazioni e dei dati acquisiti dal Comitato, si può affermare che emerge un generale consenso sull'efficacia delle disposizioni della legge n. 646 del 1982 e sulla loro idoneità a combattere efficacemente la grande criminalità organizzata. Per converso, è pure assai diffusa la denuncia di distorsioni applicative, che rischiano, da un lato, di appesantire inutilmente l'attività degli organi pubblici — e segnatamente della Guardia di finanza, gravata da un numero sovrabbondante di richieste di accertamenti patrimoniali — e, dall'altro, di addossare agli operatori economici oneri pesanti, senza nessuna utilità concreta.

Ciò posto, sembra possibile enucleare alcune indicazioni propositive, le quali comportano interventi tanto sul terreno normativo, quanto sul piano della concreta azione amministrativa.

In particolare, occorrerebbe in primo luogo che alla Guardia di finanza fossero affidate esclusivamente indagini aventi oggetto ben determinato e concernenti materie che effettivamente richiedono la particolare specializzazione del corpo. Del pari oggetto specifico e, in quanto possibile, limitato dovrebbero avere anche le richieste rivolte agli istituti di credito, al fine di evitare ritardi nei tempi di risposta ed altresì l'acquisizione di una documentazione sovrabbondante e, per ciò stesso, poco intellegibile.

Sembra opportuna, poi, una riduzione dell'area di applicazione degli obblighi di certificazione amministrativa, che potrebbe essere realizzata assumendo come parametro l'entità economica dell'appalto. Ciò non esclude, per altro verso, che l'obbligo della certificazione possa essere esteso anche ad altre figure negoziali, diverse dall'appalto, che presentino però analoghi rischi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata.

Sul dibattuto tema della proliferazione di nuovi organismi creditizi e di sportelli bancari nel territorio della Regione siciliana pare senz'altro degna di accoglimento l'articolata proposta formulata — d'intesa con il Governatore della Banca d'Italia — dall'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa.

Ugualmente meritevole di essere accolta è pure la proposta del presidente dell'Associazione bancaria italiana di istituire una sede permanente di collaborazione tra la stessa Associazione e l'autorità giudiziaria, allo scopo di contribuire alla soluzione delle numerose questioni di natura tecnica che insorgono sovente nella fase « bancaria » delle indagini giudiziarie.

Quanto, ancora, ai problemi posti dalla utilizzazione dell'attività delle banche da parte della criminalità organizzata, la strada da seguire sembra quella di impedire che qualsiasi operazione bancaria possa svolgersi in modo da garantire a chi la esegue l'anonimato o la non identificabilità di fatto. Potrebbe poi essere istituito un obbligo, penalmente sanzionato, di dichiarare all'azienda di credito con la quale si entra in relazione di affari l'esistenza di condanne penali o di procedimenti giudiziari in corso ovvero di provvedimenti che irrogano misure di prevenzione, a carico del dichiarante o di soggetti a questi legati da comunanza di interessi. L'intervento non può tuttavia limitarsi ad incidere sul versante dell'attività creditizia, apparendo altresì necessaria la introduzione di una moderna e coerente regolamentazione della contabilità d'impresa, al fine di ostacolare, attraverso una maggiore trasparenza dell'attività imprenditoriale, le infiltrazioni criminali nei meccanismi della produzione.

Con riferimento alla tematica degli appalti, emerge l'esigenza di una più razionale utilizzazione della banca dati del Ministero dell'interno, cui dovrebbe rendersi obbligatoria la trasmissione, da parte dei magistrati, dei dati concernenti i procedimenti in corso di istruzione e dalla quale dovrebbero farsi rifluire alle singole amministrazioni informazioni opportunamente selezionate. Sembra poi raccomandabile procedere ad un sostenuto turn-over del personale amministrativo, in modo da impedire che si formino posizioni di potere stabili e consolidate. Ma, al di là di questi parziali correttivi, si pone ormai in termini pressanti la necessità di procedere ad una revisione generale della disciplina dei pubblici appalti, che risponda allo scopo della massima

trasparenza, da un lato, e, dall'altro, a quello di assicurare la più ampia partecipazione agli appalti, provvedendo nel contempo a stabilire criteri oggettivi per la regolamentazione dei tempi di esecuzione delle opere, nonchè dei meccanismi di revisione dei prezzi. Necessita di essere ristrutturata anche la materia dei controlli, che sembra opportuno orientare verso il tipo dei cosiddetti controlli di gestione. Sull'argomento - come sul tema più generale del funzionamento degli enti locali - è comunque in corso di effettuazione, da parte di due eminenti studiosi di ciò incaricati dalla Commissione, un'apposita ricerca, le cui conclusioni pare utile attendere prima di formulare organiche ed articolate proposte di riforma, che potrebbero, in una prospettiva più ampia, interessare anche alcune norme della legge comunale e provinciale.

In relazione, infine, ai temi valutari, è emersa soprattutto l'esigenza di concludere, con i paesi interessati, accordi — sovente non facili — intesi a reprimere i movimenti illeciti di capitali.

RELAZIONE SUL MERCATO DEL LAVORO E SUL COLLOCAMENTO

Il relatore deputato Fittante, coordinatore del Comitato per il mercato del lavoro e il collocamento, avverte preliminarmente che non è stato possibile sottoporre al Comitato medesimo la relazione, che impegna pertanto solo la sua responsabilità per la parte non meramente illustrativa e riepilogativa delle risultanze dell'attività svolta, concretatasi nelle audizioni dei direttori degli uffici regionali del lavoro e della sua massima occupazione della Campania, della Calabria e della Sicilia e di rappresentanze dei sindacati confederali delle regioni Calabria e Sicilia e della provincia di Salerno. Quanto alle rappresentanze regionali dei sindacati confederali della Campania, esse erano state già ascoltate, prima dell'inizio dell'attività del Comitato, nel corso del sopralluogo in Campania effettuato nel mese di novembre del 1983 da una delegazione della Commissione.

Il problema delle infiltrazioni criminali nel mercato del lavoro è stato, purtroppo, lungamente trascurato e sottovalutato, cosicchè gli interventi della pubblica amministrazione e della stessa autorità giudiziaria intesi a reprimere il fenomeno hanno finito per essere, invero, assai poco incisivi. Eppure, si tratta di un tema essenziale, che va inquadrato nel più generale ambito della penetrazione mafiosa e camorrista nelle attività produttive.

Tra gli strumenti adoperati dalla delinquenza organizzata per conseguire il controllo del mercato del lavoro assume particolare rilievo - specie in Calabria ed in riferimento al settore agricolo — il cosiddetto caporalato, che, pur nella consapevolezza dei rischi insiti nelle eccessive generalizzazioni, può definirsi il nucleo genetico dell'organizzazione criminale del collocamento. L'azione concreta della figura del caporale può dispiegarsi secondo due principali moduli. Secondo il primo di essi, al caporale vengono dati in appalto alcuni servizi che l'azienda deve fornire ai lavoratori, quali in primo luogo i trasporti, e, talora, gli viene altresì affidato il compito di provvedere al reclutamento della manodopera. Nell'altro caso, invece, lo stesso rapporto di lavoro si instaura direttamente con il caporale, e non già con l'azienda, sia pure con il tramite del caporale medesimo. Grazie alle smagliature offerte dalla normativa sul collocamento, l'intermediazione abusiva può occupare amplissimi spazi e quindi trasformarsi in racket, come dimostra, ad esempio, una indagine giudiziaria avviata in Calabria fin dal 1979 su una organizzazione di caporali di tipo mafioso.

Nell'agro nocerino-sarnese l'infiltrazione criminale tende invece a svilupparsi prevalentemente nel settore delle industrie di trasformazione dei prodotti agricoli. Il primo strumento di penetrazione nelle aziende è costituito sovente dall'offerta agli imprenditori, da parte della camorra, di capitali a bassissimo tasso d'interesse, cui fa seguito l'imposizione dell'assunzione di un certa manodopera. Una volta assunto il controllo dell'azienda, ci si serve di essa per realizzare truffe ai danni dello Stato o della CEE.

Particolari modalità presentano a loro volta i meccanismi attraverso i quali si realizza il controllo criminale del collocamento in altri settori, come l'edilizia, nonchè delle assunzioni negli enti locali. Casi di infiltrazione si registrano anche al di fuori dell'ambito del lavoro dipendente, ad esempio nel commercio, come testimoniano le frequenti denunce della Confesercenti relative al passaggio in mano mafiosa di imprese commerciali.

Per debellare dalle radici il fenomeno occorre evidentemente un insieme di interventi, volti a perseguire una sostanziale modifica delle condizioni socio-economiche delle zone interessate. Urgono tuttavia interventi più immediati, fondati sulla considerazione che la penetrazione della delinquenza organizzata è favorita da leggi sul collocamento inadeguate, dal funzionamento saltuario di molti uffici di collocamento, dalla carenza di organico degli ispettorati del lavoro, dalla facilità con cui l'ufficio della motorizzazione civile rilascia le concessioni per il trasporto di persone. È anche grazie a tutto ciò, in effetti, che si forma la rete extra-legale del collocamento, che tra l'altro guadagna consenso alla criminalità organizzata, sia da parte di coloro che vengono occupati, sia da parte degli imprenditori, cui si consentono in tal modo evasioni contributive.

Gli auspicati interventi dovrebbero in particolare sostanziarsi in una riforma della normativa sul collocamento, intesa alla generale affermazione dei principi della chiamata per graduatoria e della creazione dei bacini di manodopera; nella realizzazione di una rete di controllo più efficiente, attraverso il potenziamento degli organici degli ispettorati del lavoro; nella definizione più precisa della fattispecie criminosa dell'intermediazione illecita, la cui interpretazione giurisprudenziale appare tuttora oscillante; e nella revisione della normativa sul rilascio delle concessioni per il trasporto di persone, da effettuare anche alla luce degli obblighi di certificazione previsti dalla legge n. 646 del 1982.

Data la particolare rilevanza della materia, sembra opportuno, per concludere, che

la Commissione deliberi di promuovere l'efrettuazione su di essa di un'apposita ricerca da parte di qualificati studiosi, al pari di quanto si è ritenuto di fare per altri argomenti.

DIBATTITO SULLE RELAZIONI

Il deputato Ciofi Degli Atti, intervenendo sulla relazione svolta dal senatore D'Amelio, rileva che i temi in essa trattati certamente costituiranno un capitolo importante della relazione che la Commissione dovrà presentare al Parlamento, per cui sembra opportuno svilupparne ulteriormente i contenuti e precisarne in modo più dettagliato i profili propositivi. Nonostante le importanti affermazioni contenute nelle considerazioni finali della relazione del governatore Ciampi, si deve tuttavia osservare che il sistema bancario nel suo complesso non ha finora dimostrato di essere adeguatamente preparato a sostenere i compiti ad esso affidati nell'ambito della lotta contro la criminalità organizzata. Questo giudizio dovrà chiaramente emergere nella relazione, insieme con una valutazione della legislazione in itinere e con una esplicita presa di posizione sul ruolo della vigilanza, che sembra opportuno potenziare, al fine della instaurazione di un rapporto più intenso con l'autorità giudiziaria. Nella relazione dovrà farsi pure menzione dell'esigenza di rafforzare taluni apparati amministrativi, come in particolare l'Ufficio italiano dei cambi e la polizia valutaria; del problema delle nomine bancarie e di quello delle esattorie, per il quale ultimo esiste un progetto governativo, che appare invero criticabile; ed infine della tematica concernente la regolamentazione della cosiddetta attività parabancaria.

Il senatore Salvato, intervenendo sulla relazione svolta dal deputato Fittante, di cui dichiara di condividere l'impostazione, sottolinea l'esigenza che la Commissione approfondisca ulteriormente i temi in essa trattati, ascoltando innanzi tutto il Ministro del lavoro, nonchè — sulle questioni dei trasporti e del collocamento agricolo — i

presidenti delle regioni Campania e Calabria. Occorre poi dedicare una accurata riflessione anche alla penetrazione mafiosa e camorrista nell'edilizia e nel terziario, nonchè indagare sulla gestione dei corsi di formazione professionale.

Quanto alla relazione svolta dal senatore D'Amelio, sembrano indifferibili interventi normativi intesi a reprimere l'abuso, da parte delle giunte, del potere di adottare deliberazioni di competenza dei consigli ed altresì a regolamentare in maniera differente le procedure per la cosiddetta revisione dei prezzi.

Il deputato Violante, intervenendo sulla relazione svolta dal senatore D'Amelio, sottolinea l'esigenza che il Comitato prenda in esame i problemi connessi alla proposta, da più parti formulata, di istituire la cosiddetta anagrafe bancaria; valuti l'eventuale opportunità di un adeguamento degli organici dell'ispettorato della Banca d'Italia, che conterebbero all'incirca solo una settantina di ispettori; dia il dovuto rilievo alle parole, pronunciate dal governatore Ciampi, sul pericolo che le infiltrazioni ma-

fiose rappresentano per l'intero sistema del credito e per l'economia onesta; esprima, infine, il suo avviso sul disegno di legge governativo di modifica della legge n. 159 del 1972 in materia valutaria.

Il presidente Alinovi, data l'imminenza di votazioni alla Camera, rinvia quindi il seguito del dibattito alla prossima seduta. Dopo interventi del deputato Cafarelli e del senatore Martorelli, il quale chiede che la Commissione deliberi l'effettuazione, da parte di una ristretta delegazione, di un sopralluogo a Trapani e a Marsala nei giorni 2 e 3 luglio prossimi, nonchè dello stesso presidente Alinovi, resta infine stabilito che giovedì 28 giugno 1984 abbiano luogo, alle ore 9, la riunione dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi nel corso della quale sarà vagliata anche la proposta testè formulata dal senatore Martorelli — e, alle ore 10,30, la seduta della Commissione, nella quale proseguirà l'odierno dibattito e saranno assunte definitive determinazioni sulle date e sui programmi dei sopralluoghi.

La seduta termina alle ore 18,20.