

N. 3756-609-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

**(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
AFFARI INTERNI E DI CULTO - ENTI PUBBLICI)**

(RELATORE VERONESI)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

**PARRI, GATTO, CIANCA, PALUMBO GIUSEPPINA, TIBALDI,
GIACOMETTI, NEGRI, MARAZZITA, ALBERTI, LUSSU**

APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta dell'11 aprile 1962 (Stampato n. 280)

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 13 aprile 1962*

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta
sul fenomeno della « mafia »

E

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GATTO VINCENZO, LUZZATTO, PERTINI, BASSO, LOMBARDI RICCARDO,
MUSOTTO, ANDÒ, CALAMO, GAUDIOSO, MOGLIACCI, AMADEI LEONETTO,
BERLINGUER, PINNA**

Presentata il 27 novembre 1958

Inchiesta parlamentare sulla « mafia »

Presentata alla Presidenza il 31 luglio 1962

ONOREVOLI COLLEGHI! — Dal Senato viene al nostro esame la proposta di legge dei senatori Parri, Gatto ed altri, avente per titolo: « Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della « mafia ».

Essa venne presentata alla Presidenza del Senato il 27 novembre 1958.

Identica proposta (n. 609) venne presentata alla Camera dai deputati socialisti Gatto Vincenzo, Luzzatto, Pertini ed altri lo stesso giorno 27 novembre 1958.

L'esame della Commissione, al Senato, iniziò il 23 febbraio 1961 e si concluse l'11 aprile 1962.

Il relatore di maggioranza, onorevole Zotta, presentò una relazione nella quale si concludeva con un parere negativo, apparendo l'inchiesta parlamentare, così come proposta, « inutile », per vari aspetti incostituzionale, in ogni caso inidonea allo scopo da raggiungere. Di diverso avviso erano i relatori di minoranza Sansone e Gianquinto.

Venuta la proposta in discussione in Aula, il 26 aprile 1961, dopo alcuni interventi, si rinviò il seguito della discussione ad altra seduta, nel tentativo di conciliare le posizioni.

La conciliazione delle due posizioni e la ripresa della discussione, avvenuta il 10 aprile 1962, fu resa possibile da due fatti rilevanti.

Il primo fu l'accettazione di un nuovo testo proposto dalla maggioranza in cui si precisavano i compiti della Commissione in questi termini: « La Commissione, esaminata la genesi e le caratteristiche del fenomeno della mafia, dovrà proporre le misure necessarie per reprimere le manifestazioni ed eliminarne le cause ».

Era la risposta al quesito di fondo della relazione di minoranza là dove diceva: « il punto essenziale è quello di volere o non volere che la mafia scompaia ». La maggioranza rispondeva affermativamente, dando un testo appropriato a questo fine, a differenza del precedente che aveva suscitato il dubbio (specie per certe illustrazioni fatte negli interventi ed in organi di stampa) che la Commissione venisse richiesta per farne uno strumento di battaglia politica fra partiti.

Questa limpida finalità di bene per la Sicilia e per il suo popolo deve essere riaffermata da tutti. Si tradirebbe l'attesa dei siciliani e l'attesa nazionale se il lavoro della Com-

missione venisse distorto verso finalità diverse, se i lavori della Commissione venissero sfruttati per finalità di parte.

Il secondo fatto rilevante fu la discussione, avvenuta nelle riunioni dei giorni 29 e 30 marzo 1962 dell'Assemblea regionale siciliana, di una interpellanza e di una mozione riguardanti il fenomeno della mafia.

La discussione si concludeva con la votazione sul seguente testo di una mozione concordata fra i capi gruppo:

« L'Assemblea regionale siciliana, considerato che il moltiplicarsi di atti criminosi, diretti contro persone o beni, rende sempre più palese e incontestabile la esistenza in determinate zone della Sicilia di potenti organizzazioni delinquenziali mafiose, che esercitano diretta e deleteria influenza sulla vita economica e sociale dell'isola;

considerato che per superare le difficoltà che attualmente si riscontrano nella persecuzione dei delitti, si rende sempre più necessario accertare quali interessi stiano alla base di tale fenomeno e quali forze assicurino complicità ed appoggi alle organizzazioni delinquenziali;

ritenuto che, al fine di procedere a tale accertamento ed alla individuazione dei mezzi idonei a stroncare il fenomeno è indispensabile promuovere una immediata inchiesta, sulle cause e sulle caratteristiche dell'attività criminosa in Sicilia, che, individuandone i limiti, salvaguardi il prestigio e l'onore dell'onesto popolo siciliano;

fa voti al Parlamento nazionale perché voglia procedere alla costituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sulla mafia ».

Il voto dell'Assemblea regionale siciliana rimuoveva una delle obiezioni fatte in sede parlamentare e, cioè la necessità di tener conto della esistenza e dei poteri della regione autonoma e dei corrispettivi doveri.

Il voto era un invito al Parlamento nazionale a voler entrare nella materia, assicurando l'adesione piena e volenterosa degli organi regionali. Il Presidente della regione, onorevole D'Angelo, interpretava questo sentimento affermando che « nell'appello che l'Assemblea vorrà rivolgere al Parlamento della Repubblica riposano le ragioni della nostra libertà, della nostra dignità, della nostra forza morale ».

Con questi precedenti la discussione sulla proposta di legge Parri ed altri, circa l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia, veniva ripresa nell'Aula del Senato il 10 aprile 1962 e conclusa il giorno successivo con voto unanime.

Nel corso della discussione veniva chiarito un altro punto controverso che aveva trovato espressione in un secondo comma dell'articolo 2 che suonava così: « Nell'espletamento dei suoi compiti, la Commissione non potrà indagare sul comportamento e sulle misure adottate dall'autorità giudiziaria e dagli organi da essa dipendenti ».

Il relatore di minoranza, proponendo la soppressione di questo comma, affermava che la commissione « non aveva il potere di investigare sull'operato della Magistratura e quindi era più riguardoso nei confronti della stessa Magistratura, neppure accennare a questa possibilità ». Il comma veniva soppresso, trasferendo il suo contenuto in un ordine del giorno che veniva votato unanimemente dall'Assemblea.

Trasmessa la proposta di legge alla Camera ed assegnata alla II Commissione, veniva esaminata nella seduta del 13 giugno incontrando il consenso unanime, benché non sia eguale in tutti la fiducia nell'efficacia dei risultati dei lavori dell'istituenda Commissione parlamentare d'inchiesta.

* * *

Si può, dunque, presumere che l'approvazione in Aula sarà unanime e che la Commissione parlamentare potrà presto mettersi al lavoro avviando un periodo di maggiore tranquillità e sicurezza nello sviluppo e rinnovamento della Sicilia occidentale.

Non sarà inutile, però, ricordare che ciò si verificherà soltanto se tutta la Commissione e tutte le forze politiche in essa presenti saranno sinceramente, lealmente, disinteressatamente impegnate a perseguire il fine indicato dalla legge.

Non è frequente in Parlamento il formarsi dell'unanimità di consensi su un provvedimento. Sia le diverse ispirazioni di fondo, sia gli interessi contingenti dei vari gruppi giustificano la regola che è quella di posizioni diverse per le diverse parti.

Quando si verifichi l'unanimità si è portati a diffidare ed a cercare o temere la diversificazione per il momento successivo. In questo caso, per le cose dette e scritte recentemente sulla mafia, si è portati a pensare che le di-

verse parti politiche, che unanimemente hanno voluto la commissione, si differenzieranno nel momento successivo quando analizzeranno il fenomeno e ne cercheranno « la genesi e le caratteristiche ». Se così fosse, se il permanente contrasto delle parti politiche si manifestasse anche in quest'occasione, se l'inchiesta sul fenomeno della mafia diventasse lo strumento per condurre avanti una battaglia fra parti diverse e contrapposte, allora il fallimento dell'impresa sarebbe segnato. Il popolo siciliano sarebbe tradito nelle sue aspettative ed il triste fenomeno della mafia con le sue manifestazioni delinquenziali continuerebbe a travagliare la vita dell'isola.

Non vorremmo che alcuno dicesse, con ipocrisia, che si tratta di timori fuori luogo. Preferiremmo che ci fosse da parte di tutti un esplicito e solenne impegno ad adoperarsi per la riuscita dell'opera.

E si tratta di opera grande e difficile, nella quale si cimenta la nuova Repubblica italiana, la democrazia italiana, dopo che, nel corso di molti anni, hanno fatto fallimento altri tentativi.

Che cosa direbbero i siciliani e gli italiani, che cosa direbbe la storia di domani se il fermo ed unanime proposito, espresso in Parlamento, di stroncare le manifestazioni delittuose della mafia e di modificare, risanando, gli aspetti deteriori d'un costume secolare che forma la premessa e la ragione del fenomeno deprecato, fallisse il suo scopo ?

E vorremmo anche togliere l'illusione di qualcuno che si tratti di opera facile e breve. Certo, la Commissione è un'istituzione transiente. Ma dovrebbe essere il punto di partenza di provvedimenti diversi, di competenza di dicasteri centrali e della regione, e destinati ad agire per un tempo non breve, in modo armonico sulle popolazioni delle zone interessate al fenomeno.

Un'azione rapida e violenta come quella promossa dal fascismo può influire sulle manifestazioni esterne della mafia, ne può scompaginare le file, ma non la può estirpare, cancellandola, dal costume del popolo.

È stato detto giustamente che la cura del male non può essere affidata soltanto alla polizia ed ai mezzi di repressione.

Le statistiche della criminalità in ordine ai delitti che vengono in considerazione per la loro connessione col fenomeno della mafia, riportate diligentemente nella relazione del senatore Zotta, sono come il termometro che segna la febbre del malato. La malattia è cosa più profonda e diversa. Lo affermava, del resto, lo stesso dottor Mercadante, Procu-

ratore generale presso la Corte d'appello di Palermo, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 1961, quando diceva che, « La mafia non è un'associazione dotata di statuto e norme, ma un costume, un modo di vivere, che va bene per coloro che ne sanno trarre partito, consumando prepotenze e sopraffazioni o arricchendosi per vie disoneste e non legali, sempre impunemente, col mezzo di quella tremenda paura e suggestione che opera profondamente con la garanzia della legge del silenzio e dell'omertà ».

Ora, il « costume », il « modo di vivere » di un'intera popolazione non si cambia nel giro di pochi anni: s'è formato attraverso i secoli, col sovrapporsi di esperienze molteplici, può essere modificato attraverso l'azione di impulsi diversi, ma tutti cospiranti verso lo stesso fine ed agenti per un lungo tempo.

È, dunque, un compito difficile e lungo: questa è l'opinione di coloro che conoscono bene il fenomeno e l'ambiente in cui si manifesta.

Sono molti coloro che se ne sono occupati e non da oggi.

In questo senso aveva la sua parte di ragione il senatore Zotta quando affermava che l'inchiesta era inutile in quanto « diretta a scoprire cose già note ».

La bibliografia in materia è vastissima e comprende molti libri, articoli su pubblicazioni periodiche, inchieste, anche parlamentari, relazioni di alti funzionari del potere esecutivo e di alti magistrati, recenti e passate; senza dimenticare le pennellate dedicate al fenomeno della narrativa e le suggestive rappresentazioni del cinema.

Le definizioni però non sono concordi.

Come spesso avviene per fenomeni umani e sociali, si è di fronte a qualche cosa di profondo che si manifesta nel corso del tempo in modi diversi a seconda delle vicende politiche ed economiche del luogo. Ma, insieme a questi elementi mutevoli, si sente che vi è come una radice cattiva e profonda che non cambia o cambia poco nel tempo.

Il fermarsi, come volentieri fa la pubblicistica recente, agli aspetti contingenti, anche se vistosi, della mafia, significa restare alla superficie del fenomeno.

Le occasioni fornite alla mafia dalla vita politica ed economica sono cose diverse dalla mafia. Tali occasioni o tentazioni si verificano anche altrove, ma non danno luogo a quel fenomeno che gli scrittori concordemente — è forse una delle poche cose su cui sono concordi — localizzano nelle quattro provincie occidentali della Sicilia.

Forse questa localizzazione concorde potrebbe portare, attraverso un'indagine storica, a spiegare perché qui e non altrove si sia manifestato e si manifesti quel fenomeno tipico che è chiamato « mafia ».

Tale fenomeno è stato descritto efficacemente dal citato Procuratore generale presso la Corte d'appello di Palermo, dottor Mercadante, quando lo ha qualificato come « fenomeno di psicologia collettiva d'una mentalità retrograda, per il quale tenaci cause etniche fanno avvenire ancora nella Sicilia occidentale che alcuni soggetti, particolarmente prepotenti e dotati di un certo prestigio personale, si elevino a protettori e capi, imponendo la loro volontà con regole, limitazioni ed esclusioni ed esigendo prestazioni, anche rilevanti, per la pretesa loro protezione, pena la vita o gravi danni agli averi in ogni caso di rifiuto, e si assidono fra proseliti e gregari, succubi e vittime, sempre ubbiditi per paura e omertà... ».

Per guarire definitivamente da questo male le zone della Sicilia occidentale, non basta individuare « alcuni soggetti particolarmente prepotenti e dotati di un certo prestigio personale »: ma occorre avere mente anche ai « proseliti e gregari » ed all'ambiente.

La Commissione dovrà — dall'indicazione delle misure necessarie sia per reprimere le manifestazioni delinquenziali della mafia, sia per eliminarne le cause — dare i risultati attesi.

Per quanto riguarda la repressione delle manifestazioni delinquenziali il compito sembra doversi essenzialmente affidare alle forze dell'ordine. Esse hanno agito nel passato e fino ad oggi in questo senso, ed hanno pagato un grave tributo di sangue che il Ministro ha giustamente voluto ricordare al Senato.

La loro azione sarà indispensabile anche in avvenire. Per raggiungere meglio il fine sarà, forse, necessario aumentarne il numero e curarne una certa preparazione specifica al compito.

Ma più importante sarà l'azione intesa ad eliminare le cause, cioè ad estinguere definitivamente la « cattiva radice » di cui s'è parlato sopra.

Per questo fine i parlamentari, che costituiranno la Commissione, troveranno certo utile la collaborazione di specialisti, sociologi ed educatori, esperti di pubbliche relazioni e di pubblica opinione.

Secondo pareri concordi le direttrici dell'azione potrebbero essere le seguenti:

a) azione intesa ad aprire materialmente e spiritualmente i limitati e tradi-

zionali orizzonti delle minori società locali. La mobilità individuale e di gruppo dovrebbe essere incrementata e favorita per permettere la conoscenza ed il confronto con altre collettività, con altri costumi di vita, con altre mentalità. Lo sviluppo del turismo e dell'industria porterà forestieri a contatto del tradizionale mondo locale il quale non ne potrà non restare influenzato;

b) sviluppo economico e, in particolare, sviluppo industriale, destinato a togliere molta gente dalla disoccupazione o dalla sottoccupazione e, quindi, dalla miseria, la quale può essere cattiva consigliera sia per i « prepotenti », sia per i « proseliti » e « gregari ».

L'abbondanza dell'offerta di lavoro, la buona retribuzione del lavoro stesso, i contatti umani nelle aziende, le forme organizzative nuove portate dallo sviluppo industriale, possono veramente rompere l'antico tipo di società locale;

c) opera di educazione. Sia il primo che il secondo tipo di « urto » alle strutture tradizionali locali sopra indicate, sono capaci di rompere un certo ordine precedente che, insieme ad elementi negativi (quale quello di cui ci occupiamo) contiene anche elementi positivi.

Occorre, dunque, insegnare a distinguere, anche nelle novità, il buono ed il cattivo, così come si deve insegnare a respingere la suggestione di condannare tutto il vecchio, solo perché è vecchio. La nuova società va costruita non rinnegando in blocco la vecchia: andrebbero perduti anche autentici valori.

Quest'opera sarà frutto dell'educazione: educazione dei giovani attraverso i mezzi tradizionali, potenziati e generalizzati; ma anche educazione degli adulti attraverso le nuove forme suggerite dalla sociologia, dalla psicologia, dalla pedagogia e dai potenti mezzi della tecnica moderna.

Occorre sviluppare il sentimento civico, che è dovere di onestà ed insieme rispetto del diritto, della libertà, dell'ordine nella società organizzata, che è comprensione dello Stato come espressione della vita di tutti i cittadini, garanzia dei loro diritti, non sostituibile con l'azione privata o di gruppo, sempre illegittima e tale, specialmente,

quando si esplica attraverso la violenza. Occorre far comprendere il valore d'ogni vita umana, il dovere di affidarsi alla giustizia dello Stato per la riparazione dei torti subiti, il dovere di collaborare perché la giustizia sia fatta e l'ordine sia ristabilito.

Quest'azione sarà la più lunga, ma anche la più efficace e ad essa dovranno impegnarsi concordemente tutti gli organismi capaci di influenza nell'ambiente.

L'indicazione sommaria delle possibili linee d'azione conferma che si tratta di opera lunga e complessa.

I prepotenti si possono trovare anche altrove, ma come si sono creati individui di un « certo prestigio personale »? Come sono divenuti « picciotti d'onore »? Il prestigio viene a costoro per via di delitti assai spesso non puniti per mancanza di prove. La gente semplice deve cessare dall'attribuire « prestigio personale » per simili motivi e dallo sfruttare, poi, tale prestigio ricorrendo a questi uomini per aiuti o favori e protezione.

I « proseliti e gregari » devono scuotersi da questa soggezione, rifiutando di continuare a vivere come rotelle d'un gran congegno che ignora la legge e lo Stato.

E le persone in buona fede devono cessare di credere che la mafia sia una specie di surrogato dello Stato che sarebbe incapace di dare protezione e di rendere giustizia.

Quest'opera di bonifica non può non essere lunga e complessa. La presenza di queste favorevoli condizioni ci fa certi che questo nuovo sforzo contro l'antico fenomeno porterà i definitivi frutti desiderati.

Ma occorre mettere mano ad essa e dev'essere opera di tutti: non soltanto dei siciliani, ma di tutti gli italiani. E chi vi sarà impegnato dovrà sentire intorno a sé il calore dell'adesione e del consenso.

Il momento sembra particolarmente favorevole perché questo mutamento di mentalità si accompagnerà col profondo mutamento economico e sociale in atto e con l'intensificazione di rapporti umani fra quelle zone e le altre della Sicilia e dell'Italia continentale.

VERONESI, *Relatore.*

TESTO UNIFICATO

N. 3756

ART. 1.

È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia.

La Commissione è composta di 15 senatori e di 15 deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei deputati.

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

La Commissione elegge nel suo seno due Vice Presidenti e due Segretari.

ART. 2.

La Commissione, esaminata la genesi e le caratteristiche del fenomeno della mafia, dovrà proporre le misure necessarie per reprimere le manifestazioni ed eliminarne le cause.

ART. 3.

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

ART. 4.

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

N. 609

ART. 1.

È istituita una Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia, sulle sue cause e le sue manifestazioni, sia nelle forme delittuose, sia nelle forme economico-sociali, nel territorio delle province di Agrigento, Caltanissetta, Palermo, Trapani.

TESTO DELLA COMMISSIONE

N. 3756

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

Identico.

La Commissione nell'esplicazione di detto compito dovrà accertare:

1°) le cause strutturali della persistenza del fenomeno con particolare riguardo alla distribuzione geografica, ai sistemi di conduzione ed ai rapporti di produzione tuttora vigenti nella proprietà terriera ed alle modificazioni di quest'ultima intervenute negli ultimi anni; nonché l'incidenza del fenomeno stesso nel regime degli appalti pubblici, delle concessioni amministrative, del collocamento dei lavoratori, della gestione degli enti e degli istituti operanti nei settori dell'amministrazione, dell'assistenza, dell'economia, del credito;

2°) la natura, i limiti e le cause di persistenza della rete di interferenze esistenti fra forze extra legali e organi del potere pubblico;

3°) i rapporti fra forze extra legali e forze politiche a tutti i livelli;

4°) le condizioni che limitano l'azione delle forze di polizia nella prevenzione e repressione delle manifestazioni delinquenziali e le cause per cui la maggior parte dei delitti di mafia sono rimasti e rimangono impuniti e in particolare i motivi per cui non è stato mai possibile perseguire i responsabili degli omicidi di dirigenti politici e sindacali verificatisi dal 1946 al 1955.

ART. 2.

La Commissione d'inchiesta è composta di 15 deputati e 15 senatori, nominati dai presidenti delle rispettive Assemblee, in proporzione dei gruppi parlamentari. Essa può suddividersi in sottocommissioni per l'espletamento delle indagini necessarie.

Il presidente della Commissione è nominato al di fuori dei componenti la Commissione stessa d'intesa fra i Presidenti della Camera e del Senato.

Ciascuna sottocommissione elegge nel proprio seno un presidente.

ART. 3.

La Commissione riferirà le conclusioni dell'inchiesta all'uno e all'altro ramo del Parlamento, entro e non oltre 12 mesi dalla entrata in vigore della presente legge.

Le spese per il suo funzionamento sono a carico dei bilanci dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento per metà ciascuno.