

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; *Vitalone*, *Calvi*, Vice Presidenti; *Azzarà*, Segretario; *Benassi*, *Cappuzzo*, *Corleone*, *Ferrara Pietro*, *Fogu*, *Gualtieri*, *Guzzetti*, *Imposimato*, *Lombardi*, *Murmura*, *Pinto*, *Pisanò*, *Rossi*, *Sirtori*, *Tripodi*, *Vetere*, *Vitale*; e dai deputati: *Guidetti Serra*, Segretario; *Andò*, *Azzaro*, *Bargone*, *Baruffi*, *Becchi*, *Binetti*, *Bruno Paolo*, *Cafarelli*, *de Lorenzo*, *Forleo*, *Lanzinger*, *Lo Porto*, *Mancini Giacomo*, *Mannino Antonino*, *Meleleo*, *Mongiello*, *Umidi Sala*, *Vairo*, *Violante*

RELAZIONE
SUL RUOLO E SUI POTERI DELL'ALTO COMMISSARIO
PER IL COORDINAMENTO DELLA LOTTA CONTRO
LA DELINQUENZA DI TIPO MAFIOSO

Comunicata alle Presidenze il 4 ottobre 1988

ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

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

IL PRESIDENTE

Prot. 200/88

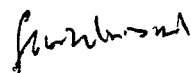
Roma, 4 Ottobre 1988

Onorevole Presidente,

mi onoro di trasmetterLe, ai sensi dell'art. 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta odierna.

Sono lieto, con l'occasione, di rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

(Gerardo Chiaromonte)



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

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

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

IL PRESIDENTE

Roma, 4 Ottobre 1988

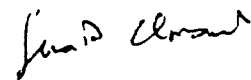
Prot. 201/88

Onorevole Presidente,

mi onoro di trasmetterLe, ai sensi dell'art.1 della legge 23 marzo 1988, n.94, l'unita relazione che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta odierna.

Sono lieto, con l'occasione, di rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione

(Gerardo Chiaromonte)



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

R o m a

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARIRELAZIONE SUL RUOLO E SUI POTERI DELL'ALTO COMMISSARIO PER IL
COORDINAMENTO DELLA LOTTA CONTRO LA DELINQUENZA DI TIPO MAFIOSO

I - Nelle precedenti legislature, la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia si è più volte occupata delle questioni relative alla istituzione di un Alto Commissariato per la lotta contro la mafia e ai suoi poteri.

Nella relazione della Commissione, inviata alle Presidenze delle Camere il 16 aprile 1985, si sottolineava come alcuni dei poteri attribuiti all'Alto Commissario traessero ragione dalle specifiche esigenze di lotta alla mafia mentre altri avevano una funzione supplente rispetto alla soltanto parziale attuazione della riforma di polizia e alla mancata instaurazione di prassi di collaborazione orizzontale tra gli uffici della pubblica amministrazione. Ma anche se tali coordinamenti fossero stati attuati, non sarebbe venuta meno, almeno per un certo periodo, l'esigenza di un ufficio di alto rango, nazionale, per la lotta alla mafia; infatti, per le sue dimensioni nazionali e internazionali, la lotta alla mafia necessita di uno specifico momento nazionale di coordinamento e di iniziative, fatte salve naturalmente le prerogative costituzionali e istituzionali di altri organi dello Stato, e di organismi privati. Sempre in questo documento, si esprimeva un giudizio complessivo sui due anni e mezzo di attività dell'Alto Commissario, tenendo conto delle difficoltà, anche di tipo istituzionale, incontrate nell'impostazione del suo lavoro, e delle modifiche che nel corso del tempo erano state apportate al

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

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

le sue competenze ed alla sua collocazione istituzionale. Non si sottovalutava l'oggettiva difficoltà di impiantare ex novo un lavoro che richiedeva non solo la più ampia collaborazione di tutti gli organi pubblici, ma anche, da parte di questi ultimi, la disponibilità ad una risposta pronta ed efficace e, da parte degli uffici dell'Alto Commissario, una capacità di analisi dei dati, di elaborazione, di proposte e di iniziative. Si ribadiva in sostanza l'opinione secondo la quale l'istituto dell'Alto Commissario andava mantenuto e rafforzato.

Il 5 ottobre 1987, la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia decise di trasmettere alle Presidenze delle Camere una relazione, costituita dai resoconti stenografici delle sedute del 28 aprile e del 12 maggio 1987, nel corso delle quali il Presidente della Commissione aveva svolto una relazione alla quale era seguito un ampio dibattito. Dal complesso di tale discussione era venuta fuori la constatazione che, salvo qualche segno di novità nella primissima fase (pur caratterizzata da una eccessiva concentrazione personale di poteri e di funzioni), l'Alto Commissario era andato via via decadendo. Ognuno degli Alti Commissari, riferendo alla Commissione sulla sua attività, aveva sottolineato la necessità, non soddisfatta, di costituire strutture, di organizzare gli uffici, di ricercare gli spazi di intervento e di iniziativa, proprio per impegnarsi in un difficilissimo e complicato dialogo istituzionale con i vertici amministrativi delle forze di polizia, con le stesse prefetture e gli organi periferici dello Stato. Sulla base di tutto ciò, veniva posta, dalla Commissione, la questione se non sarebbe stato più opportuno prevedere l'istituzione di "un'alta autorità politica", i cui compiti fossero coor

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

dinabili, nell'ambito del governo, con tutte le amministrazioni dello Stato e con tutte le articolazioni della vita istituzionale.

2 - Il Governo, dopo aver nominato, con suo decreto, alla scadenza del mandato del dott. Verga, il dottor Domenico Sica prefetto della Repubblica e Alto Commissario antimafia, ne ha precisato i poteri con il disegno di legge, presentato al Senato della Repubblica il 16 settembre 1988, dal titolo "Disposizioni in materia di coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso a integrazione del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726".

E' compito del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati (e delle loro Commissioni permanenti) discutere, emendare ed approvare questo disegno di legge.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari intende, con questo documento, esprimere - e trasmettere ai Presidenti delle due Camere - una sua opinione di carattere generale e di indirizzo. Ma intende anche sollevare un problema di carattere politico e parlamentare, riguardante i rapporti fra la Commissione stessa ed il Governo.

Pur nel pieno rispetto dell'autonomia di funzioni e di compiti fra la Commissione parlamentare ed il Governo (che ha ovviamente il potere e il dovere di emanare proposte legislative su qualsiasi materia), è necessario stabilire un costruttivo rap-

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

porto di consultazione preventiva per le materie che riguardano questioni di cui la Commissione è chiamata ad occuparsi da una legge che, come è noto, ha ampliato e qualificato i suoi poteri d'inchiesta e di intervento rispetto alla precedenti Commissioni parlamentari antimafia.

3 - La Commissione ritiene doveroso sottolineare preliminarmente come non può bastare l'istituzione di un Alto Commissario con i poteri ad esso attribuiti a debellare il fenomeno mafioso e gli altri fenomeni simili.

La lotta in questo campo esige un impegno politico complessivo assolutamente nuovo nei confronti della questione meridionale (sul piano economico e sociale, su quello istituzionale, ecc.), ed esige anche un rinnovamento profondo del modo di far politica e amministrazione nel Mezzogiorno e dello stesso modo d'essere dei partiti, rimuovendo, nella scelta degli amministratori e nella pratica di amministrazione, ogni rischio di contiguità con culture e organizzazioni mafiose. Senza di questo, si condannerebbe al fallimento qualsiasi azione, pur necessaria, e anche di carattere straordinario, nella lotta per la democrazia, il rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica, una effettiva e serena convivenza civile nel Mezzogiorno.

4 - La Commissione ritiene peraltro necessaria, allo stato cui è giunta la situazione, l'adozione di un provvedimento come quello configurato nel disegno di legge, per la lotta contro la mafia e le altre organizzazioni delinquenziali simili. Lo im-

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

pongono la preoccupante recrudescenza dei fenomeni mafiosi e la situazione sconcertante e inquietante che si è venuta a determinare in Sicilia, Calabria, Campania.

L'Alto Commissariato deve considerarsi come uno degli strumenti a disposizione dei pubblici poteri nella lotta contro la mafia, di cui vanno sottolineati, sempre più, i caratteri e gli aspetti nazionali e internazionali.

L'urgenza di un provvedimento di questo tipo è indiscutibile. Ed è auspicabile perciò che il Senato e la Camera approvino rapidamente, con le modifiche che riterranno necessarie e opportune, il disegno di legge in modo da conferire, all'Alto Commissario, poteri e funzioni effettive.

La straordinarietà del provvedimento in questione e una particolare concentrazione degli sforzi in Sicilia, Campania e Calabria derivano dalla situazione descritta nella relazione del prefetto Vincenzo Parisi, Capo della Polizia, alla Commissione Affari costituzionali della Camera il 28 giugno 1988. Nel 1987, le rapine gravi, le estorsioni e gli attentati dinamitardi e/o incendiari, riferiti alle regioni calabrese, campana e siciliana nel loro insieme, hanno rappresentato, rispettivamente, il 53,49 per cento, il 48 per cento ed il 61,63 per cento dei delitti consumati in tutto il territorio nazionale. In quella relazione si arrivò a denunciare "l'esistenza di forze criminali che si pongono in forma di sfida e di antagonismo allo Stato". La situazione in queste tre regioni è caratterizzata dalla ricerca della mafia e di altre organizzazioni delinquenziali di collocarsi come "potere" dentro i poteri istituzionali.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

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

5 - La Commissione ritiene che i poteri da conferire all'Alto Commissario debbano essere assai ampi ma anche realmente incidenti nella lotta contro la mafia. La principale funzione deve essere il coordinamento effettivo dell'azione e dell'iniziativa dei vari organi amministrativi dello Stato impegnati nella lotta contro la mafia. La mancanza di tale coordinamento è stato l'ostacolo principale che ha fatto arenare l'azione dei precedenti Alti Commissari. Il potere di coordinamento è la base perchè l'Alto Commissario possa avere ed esercitare gli altri poteri di impulso, intervento, iniziativa.

La Commissione ritiene inoltre che è necessario salvaguardare in ogni caso i principi fondamentali di garanzia costituzionale e dei diritti di libertà individuali, evitando anche interferenze nelle prerogative e nei compiti di altri poteri dello Stato e del sistema delle autonomie locali.

In ogni caso la Commissione si impegna ad elaborare una propria proposta che raccordi la legge sul nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza con quella istituitiva dell'Alto Commissario, al fine di rendere più penetrante ed efficace l'azione di tutti i corpi di Polizia.

6 - Senza entrare nel merito di una discussione che fu evocata anche nell'ultima relazione della Commissione parlamentare sulla mafia del 1987 (e di cui si è riferito nel paragrafo 1), si ritiene necessario ribadire, al di là della diretta dipendenza funzionale dell'Alto Commissario, la necessità di una responsabilità politica collegiale del Governo nel suo complesso, proprio per rendere effettivi quei poteri di coordinamento di cui

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

l'Alto Commissario deve disporre.

In ogni caso l'attività dell'Alto Commissario non può e non deve significare l'allentamento dell'azione ordinaria del Governo in materia di lotta contro la mafia. Il conferimento di nuovi poteri all'Alto Commissario non può mettere in secondo piano l'esigenza di un rafforzamento e adeguamento delle varie strutture dello Stato. Bisogna, in altre parole, poter coordinare strutture ed organi rafforzati nei loro organici, nel livello qualitativo, nella professionalità specifica, nel grado di modernità della loro azione. E' un impegno che deve riguardare tutti gli apparati amministrativi dello Stato e in particolare la Polizia, l'Arma dei carabinieri, la Guardia di finanza, ecc.

Per la Magistratura, nel pieno e sostanziale rispetto dei principi di autonomia ed indipendenza fissati dalla Costituzione, in ragione dell'eccezionale impegno cui essa è chiamata nella lotta al fenomeno criminale e del peculiare compito di impulso, di direzione e di coordinamento che compete ai suoi organi ai sensi dell'art. 109 Cost. e 220 C.p.p., vanno realizzate tutte le richieste reiterate nel tempo dal Consiglio superiore della magistratura nelle deliberazioni concernenti la situazione della giustizia nelle regioni a più alto tasso di penetrazione mafiosa, e in particolare in quella adottata nel settembre del 1988.

7 - La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, sulla base delle prerogative che ad essa sono attribuite dalla legge nei confronti di tutti i pubblici poteri controllerà, nel modo che riterà più opportuno, l'attività dell'Alto Commissario per accertarne

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

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

la congruità agli obiettivi fissati nella legge istitutiva,
e per avanzare, di conseguenza, proposte pertinenti al Par-
lamento.

4 ottobre 1988