

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

Documento N. 6

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA IN SICILIA

(LEGGE 20 DICEMBRE 1962, n. 1720)

Presidente: PAFUNDI Donato, *senatore*

Commissari: ADAMOLI Gelasio, *senatore*; ALESSI Giuseppe, *senatore*; AMADEI Giuseppe, *deputato*; ASSENNATO Mario, *deputato*; BERGAMASCO Giorgio, *senatore*; CAROLI Martino Luigi, *senatore*; CIPOLLA Nicolò Rosario, *senatore*; CREPELLANI Luigi, *senatore*; DI GIANNANTONIO Natalino, *deputato*; DONAT CATTIN Carlo, *deputato*; DONATI Guglielmo, *senatore*; ELKAN Giovanni, *deputato*; GATTO Simone, *senatore*; GATTO Vincenzo, *deputato*; GUADALUPI Mario Marino, *deputato*; GUIDI Alberto, *deputato*; LI CAUSI Girolamo, *deputato*; MILILLO Vincenzo, *senatore*; MILITERNI Giuseppe Mario, *senatore*; MISASI Riccardo, *deputato*; MORINO Alessandro, *senatore*; NICOSIA Angelo, *deputato*; PARRI Ferruccio, *senatore*; SCALFARO Oscar Luigi, *deputato*; SCOTTI Francesco, *senatore*; SPEZZANO Francesco, *senatore*; VARRALDO Franco, *senatore*; VERONESI Giuseppe, *deputato*; VESTRI Giorgio, *deputato*; ZINCONE Vittorio, *deputato*

Relazione e proposte della Commissione
al termine della prima fase dei lavori

Comunicata alle Presidenze delle Camere il 7 agosto 1963

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia ha concluso il primo tempo dei suoi lavori, consistente nel chiedere informazioni ad autorità centrali e locali, allo scopo di poter formulare proposte immediate di provvedimenti legislativi e di misure amministrative intese a migliorare le condizioni nelle quali si deve svolgere l'azione preventiva e repressiva contro la mafia stessa.

La Commissione si rende conto della complessità del fenomeno, del carattere limitato dell'indagine finora compiuta e della natura non definitiva delle proposte che fino a questo momento possono presentarsi, ma ritiene del pari che — prima che siano avanzate ed approvate proposte ulteriori — la decisa volontà di combattere ed eliminare la mafia vecchia e nuova, volontà operante a tutti i livelli, nello Stato e nei partiti, nella Regione e tra i funzionari, nella Magistra-

tura e nella opinione pubblica, otterrà efficaci risultati, valendosi degli strumenti già disponibili e di quelli che ora si propongono.

In particolare, è urgente:

1) stabilire la possibilità di una seconda proroga di sette giorni per il fermo di indiziati di reato di cui al terzo capoverso dell'articolo 238 del Codice penale, purchè si tratti dei seguenti reati, caratteristici delle attività mafiose e precisamente: strage, omicidio, sequestro di persona a scopo di estorsione, estorsione, rapina, abigeato, associazione per delinquere, danneggiamento o minaccia con impiego di esplosivi o con scritti anonimi, contrabbando di tabacchi in rilevante entità, commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti, purchè si tratti di soggetti indiziati di appartenere ad associazioni criminose;

2) rendere più efficaci le misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, contro persone pericolose per la sicurezza. A tal fine si propone di estendere le misure previste da detta legge a coloro che siano stati prosciolti per insufficienza di prove, anche in sede istruttoria, da imputazioni riguardanti strage, omicidio, sequestro di persona a scopo di estorsione, estorsione, rapina, abigeato, associazione per delinquere, danneggiamento o minaccia con impiego di esplosivi o con scritti anonimi, contrabbando di tabacchi in rilevante entità, commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti e che siano dediti ad attività illecite.

L'assegnazione al soggiorno obbligato deve avvenire in ogni caso fuori della Regione, in località dove la sorveglianza possa essere efficacemente esercitata.

Prevedere inoltre che, nel corso del procedimento giudiziale provocato dall'autorità di polizia per soggiorno obbligato, il giudice in via provvisoria e cautelare possa ordinare la destinazione in altra sede, fuori della Regione, della persona denunciata e ciò in armonia a quanto, con piena legittimità giuridica, si pratica per la esecuzione provvisoria delle misure di sicurezza.

All'articolo 3 della citata legge, ultimo capoverso, aggiungere le parole « anche su iniziativa del Procuratore della Repubblica ».

Prevedere che l'applicazione dei provvedimenti di cui agli articoli 3 e 4 della legge n. 1423 comporti la decadenza contemporanea, di diritto, di ogni licenza di polizia, di licenze di commercio, di costruzioni, di iscrizione agli albi di appaltatori e di commissari astatori presso i mercati annonari all'ingrosso, della concessione di acque pubbliche nonchè la revisione delle denunce e degli accertamenti dei redditi ai fini fiscali.

Sostituire la pena dell'articolo 12 della legge n. 1423, fissando l'arresto da uno a tre anni.

Attribuire al Questore la facoltà di sospendere la patente di guida a coloro nei confronti dei quali sia stato adottato o sia in corso un procedimento per il soggiorno cautelare o di vigilanza speciale o di soggiorno obbligato. Sul provvedimento del Questore pronunzia il Tribunale, la cui decisione è soggetta ai normali mezzi di impugnativa. Comminare la pena dell'arresto da uno a tre anni per coloro che siano colti alla guida di autoveicoli dopo la sospensione o il definitivo ritiro della patente.

Armi ed esplosivi.

Non deve essere consentita licenza di porto d'arma per persona sottoposta a provvedimenti di cui alla legge n. 1423 o comunque indiziata di appartenenza ad associazioni criminose.

Alle disposizioni vigenti in materia di detenzione e commercio di armi aggiungere l'aggravante di cui all'articolo 61, n. 6, del Codice penale, per i reati commessi da persona soggetta a sorveglianza speciale o ad obbligo di soggiorno.

Stabilire aumento di pene per i reati previsti dagli articoli 435, 695, 697, 698, 699 del Codice penale (fabbricazione o detenzione di materie esplodenti — fabbricazione e commercio non autorizzato di armi — detenzione abusiva di armi — omessa consegna di armi — porto abusivo di armi).

Si ritiene indispensabile la revisione generale delle licenze di porto d'arma nelle provincie interessate dal fenomeno della ma-

fia, con conseguente pubblicazione dell'elenco delle persone alle quali la licenza di porto d'arma viene confermata o revocata.

Favoreggiamento.

Per le ipotesi di favoreggiamento personale o reale, previste dagli articoli 378 e 379 del Codice penale, la pena va aumentata — e non potrà essere inferiore a tre anni — quando il favoreggiamento si è svolto a favore di sorvegliato speciale o di persona sottoposta all'obbligo di soggiorno.

Pene pecuniarie.

Si propone di aumentare in misura adeguata le pene pecuniarie previste dal Codice penale per i reati imputabili a persone appartenenti ad organizzazioni criminali e che sia disposta la pubblicazione delle relative sentenze.

Proposte per provvedimenti vari.

La Commissione sente il dovere di segnalare che, con ogni urgenza, sia attuato il coordinamento tra gli apparati di Governo, di ogni tipo, statali e regionali, di polizia, economici, eccetera, nell'azione contro la mafia, coordinamento territoriale in tutte le provincie di diffusione del fenomeno e che dovrà comprendere anche le diramazioni esterne fuori della Regione.

Gli organi competenti devono coprire tutti i posti vacanti delle sedi giudiziarie della Regione siciliana al fine di assicurare lo smaltimento delle molte procedure giacenti e debbono controllare con maggior rigore la permanenza in sede dei magistrati di tutti i gradi.

Si richiede di applicare nelle zone della Sicilia interessate dal fenomeno della mafia la più rigorosa selezione del personale statale e regionale, sì che siano assegnati agli organi pubblici i funzionari giudicati più idonei in rapporto ai particolari compiti posti dalla presenza dell'organizzazione mafiosa e dalle sue influenze.

Si raccomanda il coordinamento, potenziamento e specializzazione investigativa del personale di Pubblica Sicurezza, dei Carabinieri e della Guardia di finanza operante in Sicilia.

Ai fini di un'azione di controllo in materia di mercati e lavori pubblici:

1) disporre il riesame a tutti gli effetti — anche mediante la nomina di appositi Commissari rigorosamente scelti dall'autorità di tutela e vigilanza — delle concessioni di licenze relative ai mercati annonari, alle attività commerciali all'ingrosso e al dettaglio, alle rappresentanze commerciali e industriali, all'esercizio di attività professionali ed economiche, nonché il riesame delle concessioni amministrative di ogni genere e delle Commissioni preposte ai mercati generali ortofrutticoli, della carne e del pesce;

2) effettuare sollecitamente, con l'assistenza e la collaborazione tecnica di Commissari rigorosamente prescelti dalle competenti autorità, severi controlli: sull'applicazione dei piani regolatori, dei regolamenti edilizi, degli albi degli appaltatori, delle procedure dei pubblici appalti nonché della concessione delle licenze di costruzione e di acque pubbliche.

PAFUNDI, *relatore*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA IN SICILIA**

**RAPPORTO SULLO STATO DEI LAVORI
AL TERMINE DELLA IV LEGISLATURA**

Rapporto sullo stato dei lavori al termine della IV Legislatura

1. — Nel riepilogare il lavoro compiuto dalla Commissione nel corso della IV Legislatura, si deve distinguere un tipo di attività che può dirsi di organizzazione, diretta a creare le strutture operative e a stabilire le procedure formali della ricerca, dalla attività di merito, intesa a perseguire gli obiettivi dell'inchiesta.

L'attività di inchiesta si è articolata nelle fasi della acquisizione conoscitiva dei dati, della loro valutazione e della elaborazione di proposte di provvedimenti. In rapporto alle esigenze di lavoro emergenti da tale articolazione, si sono determinati sia i soggetti operativi, costituiti dalla Assemblea plenaria, dall'Ufficio di presidenza, dai gruppi di lavoro e dai singoli commissari investiti di particolari incarichi, sia gli strumenti e le procedure dell'inchiesta.

All'acquisizione del materiale conoscitivo la Commissione ha proceduto direttamente oppure per mezzo di apposito organo investigativo. I modi di acquisizione sono stati quelli della richiesta o del prelievo di atti presso enti o uffici, del sopraluogo, della assunzione di deposizioni testimoniali e della assunzione di dichiarazioni informative.

Gli atti finora raccolti nell'archivio della Commissione sono raggruppati in 516 cartelle. Particolare menzione meritano i fascicoli relativi a circa 150 procedimenti penali per reati di mafia, 1.759 fascicoli personali relativi a singoli indiziati mafiosi, oltre 200 fascicoli contenenti documenti relativi al funzionamento degli Enti locali e 78 fascicoli concernenti l'attività degli istituti di credito in Sicilia.

La Commissione plenaria ha effettuato un sopraluogo a Palermo nel gennaio 1964; altri 78 sopraluoghi nelle varie zone interessate dal fenomeno mafioso sono stati compiuti dai gruppi di lavoro e dall'organo investigativo.

Per quanto riguarda l'acquisizione di dati conoscitivi per mezzo di interrogatori, la Commissione ha ritenuto di distinguere, per la loro differente natura e per le conseguenti

diversità procedurali, l'assunzione di dichiarazioni informative dalla assunzione di vere e proprie deposizioni testimoniali, precedute queste ultime da rituale giuramento.

Per le indagini conoscitive di carattere più strettamente tecnico, e precisamente per la ricognizione di taluni aspetti storici, sociologici ed economici del fenomeno oggetto dell'inchiesta, la Commissione si è avvalsa della consulenza di studiosi e specialisti, che si è concretata in tre ampie monografie.

Per l'esame di ciascun argomento dell'inchiesta si è seguito il sistema di relazioni di singoli componenti o di Gruppi o Comitati di lavoro con compiti istruttori, riservandosi in ogni caso all'Assemblea plenaria la discussione e la decisione definitiva in merito a qualsiasi proposta.

Sono stati costituiti i seguenti gruppi di lavoro e comitati: Gruppo di indagine sui settori economici, Gruppo di indagine sul funzionamento della pubblica amministrazione in Sicilia, Comitato di indagine sul Comune di Palermo, Gruppo per l'indagine storica e sociologica, Comitato istruttorio per l'esame delle denunce presentate da Danilo Dolci, Gruppo di lavoro per l'esame delle vicende di singoli mafiosi, Gruppo di lavoro per l'indagine sugli istituti di credito, Comitato per l'indagine sulla scuola, Comitato per l'indagine sugli enti locali, Comitato per l'indagine sui mercati all'ingrosso, Comitato per l'esame di singoli delitti di mafia fino alla loro definizione giudiziaria, Comitato di studio sui rapporti fra mafia e banditismo.

L'Assemblea plenaria ha tenuto 118 sedute; le riunioni dell'Ufficio di presidenza e dei vari Gruppi di lavoro sono state rispettivamente 44 e 125.

2. — Le direttrici dell'attività di merito della Commissione sono state condizionate dalla particolare natura dell'oggetto dell'inchiesta, il quale si presentava come fenomeno in atto nella sua fase acuta e come fenomeno manifestantesi in forme di più o meno patente illegalità. Questa duplice caratteristica dell'oggetto ha reso complessa l'opera della Commissione, non soltanto perchè il verificarsi di nuovi episodi di mafia ha

inciso inevitabilmente sul corso delle indagini, interferendo sui programmi di lavoro e sugli stessi risultati raggiunti, ma anche, e soprattutto, perchè particolari tipi di iniziativa sono stati imposti da tale carattere di attualità e di illiceità dei fatti sui quali la Commissione veniva indagando.

Una ricerca compiuta con accademico distacco dalla presente pericolosità della mafia è subito ed unanimemente apparsa impossibile alla Commissione, la quale, accanto al fondamentale obiettivo di studiare le cause più profonde del fenomeno onde indicare radicali ed organici rimedi a lunga scadenza, ha ravvisato la necessità di fermare l'esame su episodi singoli ed in atto anche in vista di misure contingenti e di immediata efficacia.

In quanto il fenomeno mafioso si presentava, specialmente all'inizio dell'inchiesta, in fase acuta e di violenta espansione, si è ritenuto di dover studiare una serie di provvedimenti urgenti, idonei a fronteggiare gli aspetti più allarmanti della situazione, sui quali l'attenzione era stata richiamata non soltanto dalla stampa, dall'opinione pubblica, dalle autorità dello Stato, ma, esplicitamente e formalmente, dal documento con cui l'Assemblea regionale siciliana, in considerazione del moltiplicarsi degli atti criminali di mafia diretti contro persone e beni, aveva sollecitato l'immediata istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta.

Allo studio dei provvedimenti di emergenza la Commissione attese nel periodo luglio-agosto del 1963. Dopo aver ascoltato le più alte autorità centrali e locali preposte all'amministrazione della giustizia e al mantenimento dell'ordine pubblico, la Commissione fu in grado di presentare al Parlamento, il 7 agosto 1963, una relazione provvisoria che si concretava in un complesso di proposte di immediati provvedimenti di carattere legislativo ed amministrativo, intesi a rendere più rapida ed efficace l'attività di prevenzione e di repressione della mafia.

Le indicazioni e i suggerimenti della Commissione furono in parte recepiti nel disegno di legge, presentato dal Governo il 19 settembre 1963, recante norme per la « prevenzione e repressione di particolari forme di reati della delinquenza organizzata », secon-

do la dizione del titolo originario, che nel testo definitivo della legge 31 maggio 1965, n. 575, risultò significativamente mutato in quello di « disposizioni contro la mafia ».

Nel corso della sua attività la Commissione ha inoltre ritenuto di stabilire diretti contatti con gli organi competenti in merito a talune situazioni di carenza riscontrate nei vari settori oggetto dell'indagine. Va notato che con tali iniziative si è determinata una attiva collaborazione fra la Commissione e le forze operanti contro la mafia, ciò che ha creato presso le popolazioni siciliane un clima di maggiore fiducia nella volontà e nell'azione dello Stato, e al tempo stesso ha consentito l'acquisizione di nuovi dati conoscitivi illuminanti per lo sviluppo dell'inchiesta.

3. — Contemporaneamente allo svolgimento delle attività di natura interlocutoria, e sin dall'inizio, la Commissione ha indirizzato i suoi lavori verso gli obiettivi di fondo dell'inchiesta. Nella seduta del 17 luglio 1963 veniva approvato uno schema generale di lavoro che, accanto all'elaborazione delle proposte per provvedimenti urgenti, programava, onde suggerire al Parlamento conclusivi ed organici rimedi, lo studio delle cause più profonde del fenomeno mafioso ed una dettagliata serie di indagini relative ai settori sociali, politici ed economici nei quali in maggior misura la mafia esercita la sua influenza.

La ricerca si è sviluppata, sostanzialmente, nelle direzioni indicate dallo schema. La Commissione ha indagato sia sulla *natura* della mafia, sia sul complesso delle *condizioni* ambientali e strutturali nelle quali essa trova modo di operare.

La natura del fenomeno mafioso è stata esaminata anzitutto sul piano storico e sociologico. A tale riguardo, la Commissione si è giovata, come sopra accennato, della collaborazione di alcuni studiosi e di esperti esterni. Il rapporto di un gruppo di ricercatori che ha a lungo operato in Sicilia e le relazioni redatte dai parlamentari componenti il Gruppo di lavoro per l'indagine storica e sociologica rappresentano il risultato, praticamente definitivo, di tale tipo di ricerca.

Ma è sembrata utile per una approfondita conoscenza dei caratteri costitutivi della mafia anche l'analisi per campioni della mentalità e delle vicende personali dei suoi affiliati, nonchè l'analisi dei legami che la mafia ha stretto con altre forme di delinquenza organizzata. In questo quadro di indagini si colloca una serie di relazioni, elaborate da gruppi di lavoro e da singoli commissari, con cui si sono lumeggiate le figure di alcuni fra i più noti mafiosi, e si sono studiati i rapporti esistenti fra la mafia da un lato e il banditismo siciliano degli anni quaranta e il traffico della droga dall'altro. Uno schedario dei soggetti indiziati, curato dagli uffici della segreteria sotto la direzione del Gruppo per l'indagine sociologica, ha infine consentito di rilevare con la tecnica dei sociogrammi gli aspetti più tipici della rete delle complicità, delle parentele e delle clientele che della mafia costituisce il sostrato organizzativo.

Particolare importanza la Commissione ha attribuito all'esame della situazione ambientale e strutturale in cui la mafia può trovare condizioni di fatto favorevoli al suo sviluppo. Così, con l'indagine sulla scuola in Sicilia la Commissione ha inteso verificare la idoneità di tale istituzione a concorrere, nel delicato momento della formazione delle coscienze, alla eliminazione della mentalità e del costume mafiosi. Con l'indagine sulle strutture sociali di alcuni ambienti rurali, d'altro canto, si sono esaminati i presupposti oggettivi che hanno contribuito a determinare le manifestazioni di mafia di tipo tradizionale, note come « mafia dei pascoli » e « mafia degli agrumeti ». La Commissione si è inoltre soffermata sulla funzionalità e sui compiti dei Consorzi di bonifica e di altri enti operanti nel settore agricolo.

Altra indagine è stata effettuata sui mercati all'ingrosso e sul commercio dei prodotti ortofrutticoli ed ittici, per la rilevazione di tipiche forme di intermediazione parassitaria poste in essere dalla mafia nella rete di distribuzione di tali prodotti. Sempre in relazione alle strutture economiche dell'ambiente in cui la mafia opera, spesso assumendo iniziative imprenditoriali, si è ritenuto opportuno verificare i criteri dell'ero-

gazione del credito nelle province occidentali della Sicilia.

È stato inoltre compiuto un attento riscontro della funzionalità della pubblica amministrazione, statale, regionale e locale, nella convinzione che l'efficienza dei pubblici poteri costituisce la fondamentale condizione per la repressione della mafia. Per l'approfondimento di questo tema la Commissione ha anche effettuato uno specifico esame dell'attività dell'Amministrazione comunale di Palermo, le cui risultanze sono contenute nel documento che è stato trasmesso alle Presidenze delle Assemblee legislative l'8 luglio 1965.

Particolare attenzione è stata rivolta infine al caratteristico fenomeno dell'impunità che i criminali mafiosi riescono generalmente ad assicurarsi malgrado ripetute e gravi imputazioni; oltre alle conclusioni di carattere generale sul fenomeno dell'omertà e della reticenza dei testimoni, dall'analisi eseguita è emersa l'individuazione del modo e delle condizioni in cui si trovano ad operare la polizia e l'Autorità giudiziaria, nonchè la tipica tecnica difensiva che in gran parte dei processi di mafia determina l'insufficienza delle prove e la conseguente assoluzione degli imputati.

Da questo lavoro è derivata la redazione di una serie numerosa di documenti, in parte elaborati e approvati dai Gruppi di lavoro, in parte presentati da singoli commissari e non ancora approvati dai Gruppi o dalla Commissione plenaria, in piccola parte già approvati dalla Commissione plenaria. Tale materiale rappresenta il risultato di anni di lavoro che la Commissione nella sua continuità dovrà valutare per poter giungere alle conclusioni. Merita di essere sottolineato il fatto che molte di tali relazioni indicano proposte concrete di provvedimenti, non ancora approvate, ma che costituiscono materiale utile per le finalità previste dalla legge istitutiva.

Nel corso dei suoi lavori la Commissione ha fermato il proprio esame anche sul rapporto tra mafia e politica senza pervenire — allo stato — a conclusioni.

Donato PAFUNDI, *Presidente*

Roma, 8 marzo 1968

ORDINE DEL GIORNO

(Approvato all'unanimità)

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, a conclusione dei lavori per la Legislatura in corso, rileva la unanimità del pensiero di tutti i suoi componenti sulla necessità storica e politica della continuità della Commissione stessa, nel quadro della legge istitutiva, nella prossima Legislatura, e della prosecuzione della sua attività, perchè si conseguano le finalità che il Parlamento le ha assegnato.

F.to: NICOSIA

ORDINE DEL GIORNO

(Approvato a maggioranza)

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia approva l'operato del Presidente Pafundi per l'impegno, l'equilibrio e la sensibilità politica dimostrati nello svolgimento del difficile compito.

F.to: MORINO, BERGAMASCO, RUSSO
SPENA

ORDINE DEL GIORNO

(Approvato a maggioranza)

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia prende atto del rapporto sullo stato dei lavori al

termine della IV Legislatura, comunicato dalla Presidenza;

constata con soddisfazione come la presenza e l'attività della Commissione stessa, oltre che i provvedimenti suggeriti al Parlamento, abbiano contribuito a dare vigore alle istituzioni tese a garantire la vita democratica della Sicilia, scoraggiando e deprimendo le forze mafiose;

rileva che, avuto riguardo alla complessità e vastità dei problemi che la Commissione ha dovuto affrontare, pur avendo potuto analizzare approfonditamente alcuni aspetti della incidenza della mafia e raccogliere importante e vasto materiale per le definitive conclusioni, non ha potuto affidare al Parlamento un documento definitivo che accertasse tutte le cause del fenomeno mafioso ed indicasse i mezzi per la sua eliminazione;

conferma che nel corso dei lavori svolti dalla Commissione durante la IV Legislatura, anche in funzione dello stesso approfondimento del problema, si è manifestata, sempre più, la unanime volontà politica di ricercare i mezzi per estirpare dalla Sicilia questo grave fenomeno patologico, il che sembra fin da ora raggiungibile non soltanto con misure di prevenzione e di repressione, bensì soprattutto con lungimirante politica sociale;

esprime la certezza che la continuità dei lavori trovi la sua conclusione nella prossima Legislatura ai fini della scomparsa del doloroso fenomeno della mafia.

F.to: RUSSO SPENA, MORINO,
BERGAMASCO