

PARTE SECONDA

**LE VICENDE DELLA COMMISSIONE, LA SUA STRUTTURA
ED I SUOI MODULI OPERATIVI**

CAPITOLO PRIMO

LA COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE NELLA III LEGISLATURA

Entrata in vigore la legge istitutiva della Commissione, i Presidenti delle due Camere procedettero alla nomina dei componenti della medesima, scegliendo, di comune accordo, quale suo Presidente, il deputato Paolo Rossi.

La Commissione — della cui concreta costituzione venne data comunicazione nelle sedute del Senato e della Camera del 14 febbraio 1963 — risultò così composta:

Presidente

Deputato Paolo Rossi (PSDI).

Componenti

Senatori: Armando Angelini (DC); Giorgio Bergamasco (Misto); Giuseppe Berti (PCI); Luigi Crespellani (DC); Amedeo D'Albora (Misto); Luciano Granzotto Basso (Misto); Vincenzo Milillo (PSI); Ferruccio Parri

(PSI); Francesco Scotti (PCI); Pietro Secchia (PCI); Giuseppe Maria Sibille (DC); Umberto Tupini (DC); Nicola Vaccaro (DC); Franco Varaldo (DC); Mario Zotta (DC).

Deputati: Mario Assennato (PCI); Mario Berry (DC); Natalino Di Giannantonio (DC); Giovanni Elkan (DC); Vincenzo Gatto (PSI); Mario Marino Guadalupi (PSI); Emanuele Guerrieri (DC); Alberto Guidi (PCI); Girolamo Li Causi (PCI); Angela Merlin (PSI); Riccardo Misasi (DC); Angelo Nicosia (MSI); Oscar Luigi Scalfaro (DC); Giuseppe Veronesi (DC); Giorgio Vestri (PCI).

Essendo, però, intervenuto — appena pochi giorni dopo la costituzione della Commissione (il 18 febbraio 1963) — lo scioglimento delle Camere, la Commissione medesima non tenne alcuna seduta e non procedette neppure alla costituzione del suo Ufficio di Presidenza.

CAPITOLO SECONDO

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE NELLA IV LEGISLATURA

All'inizio della IV Legislatura non apparve dubbio che i Presidenti delle due Camere dovessero procedere d'ufficio alla nomina dei membri della Commissione senza che occorresse, per imporre tale incombenza, una nuova legge. La legge 20 dicembre 1962, n. 1720 aveva dato vita, invero, ad un organo la cui esistenza era presupposta fino alla conclusione del mandato affidatogli: si poneva, perciò, solo il problema della designazione dei singoli Commissari che avrebbero concretamente dato vita al collegio preposto, secondo le indicazioni della legge istitutiva, all'organo medesimo.

I Presidenti delle due Camere procedettero, pertanto, il 5 e il 25 giugno 1963 alla nomina dei membri della Commissione scegliendo, di comune accordo, quale suo Presidente, il senatore Donato Pafundi.

La Commissione, pertanto, risultò così composta:

Presidente

Senatore Donato Pafundi (DC).

Componenti

Senatori: Gelasio Adamoli (PCI); Giuseppe Alessi (DC); Giorgio Bergamasco (PLI); Nicolò Rosario Cipolla (PCI); Luigi Crespellani (DC); Guglielmo Donati (DC); Luciano Granzotto Basso (PSDI); Simone Gatto (PSI); Vincenzo Milillo (PSIUP); Giuseppe Mario Militerni (DC); Ferruccio Parri (Misto); Paride Piasenti (DC); Francesco Scotti (PCI); Francesco Spezzano (PCI); Franco Varaldo (DC).

Deputati: Giuseppe Amadei (PSDI); Mario Assennato (PCI); Natalino Di Giannantonio

(DC); Carlo Donat Cattin (DC); Giovanni Elkan (DC); Vincenzo Gatto (PSIUP); Mario Marino Guadalupi (PSI); Alberto Guidi (PCI); Girolamo Li Causi (PCI); Riccardo Misasi (DC); Angelo Nicosia (MSI); Oscar Luigi Scalfaro (DC); Giuseppe Veronesi (DC); Giorgio Vestri (PCI); Vittorio Zincone (PLI).

Nel corso della Legislatura, peraltro, la fisionomia della Commissione subì numerose modifiche, essendo subentrati:

— il senatore Alessandro Morino (PSDI), in luogo del senatore Luciano Granzotto Basso, dimissionario (3 luglio 1963);

— il senatore Martino Luigi Caroli (DC), in luogo del senatore Paride Piasenti, dimissionario (5 luglio 1963);

— il senatore Nicolò Asaro (PSI), il 21 dicembre 1963, in luogo del senatore Simone Gatto, nominato Sottosegretario di Stato (8 dicembre 1963);

— il deputato Vittorino Colombo (DC), il 20 gennaio 1964, in luogo del deputato Carlo Donat Cattin, nominato Sottosegretario di Stato (8 dicembre 1963);

— il deputato Libero Della Briotta (PSI), il 20 gennaio 1964, in luogo del deputato Mario Marino Guadalupi, nominato Sottosegretario di Stato (8 dicembre 1963);

— il deputato Antonino Gullotti (DC), il 20 gennaio 1964, in luogo del deputato Riccardo Misasi, nominato Sottosegretario di Stato (8 dicembre 1963);

— il deputato Nullo Biaggi (DC), il 17 marzo 1964, in luogo del deputato Vittorino Colombo, dimissionario (13 marzo 1964);

— il senatore Paolo Bufalini (PCI), in luogo del senatore Francesco Scotti, dimissionario (16 marzo 1964);

— il deputato Raffaello Russo Spena (DC), in luogo del deputato Oscar Luigi Scalfaro, dimissionario (22 aprile 1964);

— il deputato Luigi Barzini (PLI), in luogo del deputato Vittorio Zincone, dimissionario (25 maggio 1964);

— il senatore Simone Gatto (PSI), in luogo del senatore Nicolò Asaro, dimissionario (30 settembre 1964);

— il deputato Salvatore Valitutti (PLI), in luogo del deputato Luigi Barzini, dimissionario (25 ottobre 1965);

— il deputato Nicola Pagliarani (PCI), il 16 febbraio 1966, in luogo del deputato Giorgio Vestri, dimissionario dal mandato parlamentare (13 gennaio 1966);

— il deputato Salvatore Mannironi (DC), il 18 marzo 1966, in luogo del deputato Giovanni Elkan, nominato Sottosegretario di Stato (28 febbraio 1966);

— il senatore Francescopaolo D'Angelo-sante (PCI), in luogo del senatore Paolo Bufalini (3 giugno 1966);

— il senatore Nicolò Asaro (PSI), il 22 novembre 1966, in luogo del senatore Vincenzo Milillo (decaduto il 7 novembre 1966);

— il deputato Gianni Usvardi (PSI), il 19 febbraio 1967, in luogo del deputato Giuseppe Amadei, dimissionario (19 gennaio 1967);

— il senatore Marzio Bernardinetti (DC), il 14 aprile 1967, in luogo del senatore Giuseppe Militerni (decaduto il 26 marzo 1967);

— il senatore Enrico Sallis (DC), il 14 aprile 1967, in luogo del senatore Luigi Crespellani (decaduto il 14 aprile 1967);

— il senatore Dante Bettoni (DC), il 17 gennaio 1968, in luogo del senatore Enrico Sallis (decaduto il 16 dicembre 1967).

La Commissione tenne la sua prima seduta il 6 luglio 1963 presso il Senato della Repubblica, e procedette alla costituzione del suo Ufficio di Presidenza, eleggendo Vice Presidenti i deputati Oscar Luigi Scalfaro e Girolamo Li Causi, e Segretari il senatore

Giuseppe Mario Militerni e il deputato Vincenzo Gatto (1).

Successivamente anche la composizione dell'Ufficio di Presidenza subì talune modifiche, essendo subentrati:

— il deputato Antonino Gullotti, eletto Vice Presidente il 24 maggio 1964, in luogo del deputato Oscar Luigi Scalfaro, dimissionario dalla Commissione (22 aprile 1964);

— il senatore Martino Luigi Caroli, eletto Segretario il 27 aprile 1967, in luogo del senatore Giuseppe Mario Militerni, deceduto il 26 marzo 1967;

— il senatore Simone Gatto, eletto Segretario il 22 novembre 1967, in luogo del deputato Vincenzo Gatto, dimissionario.

Durante questo suo ciclo di attività, la Commissione ritenne di articolare le sue indagini lungo una serie di grossi filoni di ricerca (2), e, pur operando attraverso periodiche riunioni del suo *plenum*, affidò le indagini nei diversi settori a singoli Gruppi di lavoro o Comitati, incaricandoli dello studio, dell'elaborazione e dell'attuazione dei diversi programmi di attività. Operarono così: un Gruppo di indagine sui settori economici, un Gruppo di indagine sul funzionamento della pubblica amministrazione in Sicilia, un Comitato di indagine sul Comune di Palermo, un Gruppo per l'indagine storica e sociologica, un Comitato istruttorio per l'esame delle denunce presentate da Danilo Dolci e Franco Alasia contro i deputati Bernardo Mattarella e Calogero Volpe, un Gruppo di lavoro per l'esame delle vicende di singoli mafiosi, un Gruppo di lavoro

(1) All'atto della votazione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza il deputato Donat Cattin formulò, a nome del suo Gruppo, una riserva sulla inclusione di parlamentari siciliani nell'Ufficio suddetto, in armonia con quanto la sua parte politica aveva sostenuto in sede di discussione della legge istitutiva della Commissione.

A tale riserva si dichiararono contrari i deputati Assennato e Nicosia ed il senatore Milillo, mentre ad essa si associò il senatore Crespellani.

(2) L'individuazione di tali filoni di ricerca formò oggetto di un appassionato dibattito che assorbì interamente le prime sedute della Commis-

per l'indagine sugli istituti di credito, un Comitato per la indagine sulla scuola, un Comitato per l'indagine sugli enti locali, un Comitato per l'indagine sui mercati all'ingrosso, un Comitato per l'esame dei singoli delitti di mafia fino alla loro definizione giudiziaria, un Comitato di studio sui rapporti fra mafia e banditismo (3). Per le indagini conoscitive di carattere più strettamente tecnico, e precisamente per la ricognizione degli aspetti storici e sociologici del fenomeno della mafia, la Commissione si servì della consulenza di studiosi e specialisti. Nella propria attività, la Commissione fu, peraltro, affiancata, oltre che dagli uffici di segreteria, da un organismo tecnico composto da un magistrato, da funzionari di polizia dei vari corpi e da funzionari tecnici di alcuni ministeri. I componenti dell'organismo tecnico venivano utilizzati, secondo

le proprie competenze, per ricercare il materiale e la documentazione necessari per l'indagine, per predisporli e ordinarli ai fini del successivo esame da parte della Commissione, per svolgere direttamente determinati accertamenti e per prestare la propria collaborazione tecnica alla stesura dei documenti conclusivi.

Quanto al metodo dell'indagine, la Commissione procedette, innanzitutto, a raccogliere le notizie e i dati necessari alla valutazione del fenomeno mafioso e, in più occasioni, esaminò gli elementi raccolti pervenendo, in vari settori, ad un primo sommario giudizio. Tanto nella fase dell'informazione quanto in quella del giudizio, la Commissione si orientò ad occuparsi non solo del fenomeno mafioso nel suo complesso, ma anche dei singoli e clamorosi episodi verificatisi in quel periodo. In effetti,

(segue nota 2)

sione. Le direttrici dell'attività di questa furono indicate, in via orientativa, in un primo schema di lavoro approntato nella seduta dell'Ufficio di Presidenza del 16 luglio 1963. Tale schema, articolato in 10 punti fondamentali, era preceduto dal suggerimento che l'attività della Commissione si sviluppasse in tre fasi distinte: la prima, da cui sarebbe dovuta scaturire la delineazione dei provvedimenti ritenuti più urgenti per far fronte alle più allarmanti manifestazioni del fenomeno mafioso; la seconda, di indagine diretta nelle quattro province siciliane prevalentemente interessate al fenomeno; la terza, di studio delle ragioni più profonde del fenomeno, ai fini dell'indicazione degli adeguati ed organici rimedi di carattere sociale.

Le indicazioni dello schema di lavoro furono arricchite e completate (gli originari 10 punti divennero 16) in un'ampia discussione che la Commissione svolse nella seduta del 17 luglio 1963. In quella seduta fu, fra l'altro, sostenuta — segnatamente dal deputato Nicosia, che aveva sollevato la questione sin dalla prima seduta della Commissione — l'imprescindibile necessità che il lavoro della Commissione stessa, per potersi più puntualmente concentrare sull'oggetto assegnato dalla legge istitutiva, fosse preceduto da una non equivoca definizione del concetto di « mafia » al di là delle spesso contrastanti valenze obiettive che il termine era andato via via assumendo nel corso degli anni.

(3) I Gruppi di lavoro o Comitati operanti nella IV Legislatura risultarono così composti:

1. Gruppo di indagine sui settori economici:

Sen. Adamoli
Sen. Caroli
Sen. Cipolla
Sen. Crespellani
Sen. Donati
Sen. Morino
Sen. Parri
Sen. Varaldo
Dep. Nicosia
Dep. Vestri
Dep. Zincone

2. Gruppo di indagine sul funzionamento della Pubblica amministrazione in Sicilia:

Sen. Alessi
Sen. Asaro
Sen. Milillo
Sen. Spezzano
Dep. Assennato
Dep. Di Giannantonio
Dep. Elkan
Dep. Guidi

3. Comitato di indagine sul Comune di Palermo:

Sen. Crespellani
Sen. Donati
Sen. Milillo
Sen. Spezzano
Dep. Barzini
Dep. Nicosia
Dep. Veronesi
Dep. Vestri

interferendo questi episodi sulle linee direttrici dei programmi di lavoro e sui primi giudizi che si incominciavano a delineare in taluni settori dell'indagine, essi dettero impulso allo svolgimento di più approfondite attività istruttorie, in relazione alla loro particolare attualità ed all'emblematico significato che essi assumevano nel quadro della valutazione globale del fenomeno mafioso e, soprattutto, dell'individuazione di più aggiornati ed adeguati metodi di lotta allo stesso.

La Commissione raccolse numerosissimi documenti raggruppati in 516 cartelle, fra cui i fascicoli di circa 150 procedimenti penali per reati di mafia, 1.759 fascicoli relativi a indiziati mafiosi, circa 200 fascicoli riguardanti il funzionamento degli enti locali e 78 fascicoli concernenti l'attività degli istituti di credito in Sicilia. La Commissione,

inoltre, interrogò numerosissimi testimoni, ed assunse dichiarazioni informative di molte persone qualificate a dare chiarimenti e suggerimenti sullo stato del fenomeno: tra gli altri, la Commissione ascoltò le più alte autorità centrali e periferiche preposte all'amministrazione della giustizia e al mantenimento dell'ordine pubblico.

In data 7 agosto 1963, la Commissione presentò al Parlamento un documento dal titolo « Relazione e proposte della Commissione al termine della prima fase dei lavori ». Con la sua relazione, la Commissione segnalava, innanzitutto, l'opportunità di modificare la legislazione penale, processuale e sostanziale, e la legge sulle misure di prevenzione, in modo da rendere più efficace la lotta contro la mafia. Sottoponeva, quindi, all'attenzione degli organi competenti la

(segue nota 3)

4. Gruppo per l'indagine storica e sociologica:

Sen. Gatto Simone
Sen. Militeri
Dep. Barzini
Dep. Nicosia
Dep. Veronesi

5. Comitato istruttorio per l'esame delle denunce presentate da Danilo Dolci e Franco Alasia contro gli onorevoli Bernardo Mattarella e Calogero Volpe:

Sen. Pafundi
Sen. Bergamasco
Sen. Morino
Sen. Spezzano
Dep. Russo Spena

6. Gruppo di lavoro per l'esame delle vicende di singoli mafiosi:

Sen. Cipolla
Sen. Milillo
Sen. Morino
Sen. Varaldo
Dep. Della Briotta
Dep. Di Giannantonio

7. Gruppo di lavoro per l'indagine sugli istituti di credito:

Sen. Adamoli
Dep. Biaggi
Dep. Nicosia

8. Comitato per l'indagine sulla scuola:

Sen. Asaro
Sen. Donati
Dep. Pagliarani
Dep. Valitutti

9. Comitato per l'indagine sugli Enti locali:

Sen. Alessi
Sen. Cipolla
Dep. Nicosia

10. Comitato per l'indagine sui mercati all'ingrosso:

Sen. Gatto Simone
Sen. Spezzano
Dep. Biaggi

11. Comitato per l'esame dei singoli delitti di mafia fino alla loro definizione giudiziaria:

Sen. Pafundi
Sen. Morino
Dep. Assennato
Dep. Elkan
Dep. Mannironi
Dep. Russo Spena

12. Comitato di studio sui rapporti tra mafia e banditismo:

Sen. Bergamasco
Sen. Bernardinetti
Sen. D'Angelosante.

necessità di adottare i seguenti provvedimenti:

1) attuare il coordinamento tra gli apparati di governo, di ogni tipo, statali e regionali, di polizia, economici, eccetera nella azione contro la mafia, in tutte le province di diffusione del fenomeno e anche al di fuori della Sicilia;

2) coprire tutti i posti vacanti delle sedi giudiziarie della regione siciliana al fine di assicurare lo smaltimento delle molte procedure giacenti e controllare con maggiore rigore la permanenza in sede dei magistrati di tutti gradi;

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

4) provvedere al coordinamento, al potenziamento ed alla specializzazione investigativa del personale di Pubblica sicurezza, dei Carabinieri e della Guardia di finanza operanti in Sicilia;

5) in particolare, ai fini di una azione di controllo in materia di mercati e lavori pubblici:

a) disporre il riesame a tutti gli effetti — anche mediante la nomina di appositi commissari rigorosamente scelti dall'autorità di tutela e di 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;

b) sollecitare, 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.

Di fronte a queste richieste, il Governo recepì soltanto quella parte delle proposte che riguardava la prevenzione e la repressione delle attività mafiose e, in data 19 settembre 1963, presentò un disegno di legge che, una volta approvato dalle Camere, divenne la legge 31 maggio 1965, n. 575, significativamente intitolata « Disposizioni contro la mafia ».

Oltre a quella indicata la Commissione presentò alla Presidenza delle Assemblee, in data 8 luglio 1965, una relazione sulle risultanze acquisite sul Comune di Palermo. Il documento traeva origine dalle particolari indagini, riepilogate nelle relazioni dei senatori Spezzano e Donati e del deputato Vestri e negli interventi dei senatori Militeri, Caroli, Crespellani, Bergamasco, Bufalini, Parri e Alessi e dei deputati Nicosia, Veronesi e Barzini, che animarono un approfondito e vivace dibattito che impegnò la Commissione nell'arco di una lunga serie di sedute nei giorni 3, 13, 22, 23 e 26 giugno 1964 (4).

In esso si affermava, tra l'altro:

« 1) che in particolare l'attività edilizia e quella dell'acquisizione delle aree fabbricabili (aveva) costituito, con il concorso determinante della irregolarità amministrativa rilevata nel settore dell'urbanistica e

(4) Tale documento, rielaborato da un Comitato composto dai senatori Crespellani, Donati, Milillo e Spezzano e dai deputati Barzini, Nicosia, Veronesi e Vestri, fu approvato, dopo laboriosa serie di votazioni che conclusero animatissimi dibattiti, nelle sedute della Commissione del 16, 17 e 23 febbraio 1965. L'approvazione all'unanimità del testo finale del documento non dissipò, peraltro, le riserve che erano state formulate da alcuni Commissari su singole parti di esso. In particolare, il deputato Nicosia, pur preannunciando il suo voto favorevole, tenne a precisare che il documento non poteva considerarsi nè completo nè conclusivo di indagini da condursi anche su altri Comuni della Sicilia occidentale.

della concessione delle licenze di costruzione, un terreno quanto mai propizio per il prosperare di attività illecite e di un potere extralegale esercitato da gruppi di pressione in forma di intimidazione parassitaria ed in una pratica di favoritismi riscontrabile con notevole frequenza ed evidenza;

2) che nello sviluppo dell'attività edilizia (erano) emersi, nel breve giro di anni, elementi di oscura provenienza, rapidamente arricchitisi in modi quanto meno sospetti;

3) che non poche tra le pratiche irregolari, in particolare nel campo delle licenze edilizie, (erano) andate a beneficio di elementi indicati come mafiosi dai rapporti di polizia o dai successivi eventi delinquenziali e giudiziari;

4) che alcuni dei protagonisti delle più clamorose vicende delinquenziali della zona di Palermo (figuravano) nei passaggi di proprietà delle aree edificabili e (venivano), in alcuni rapporti, indicati come elementi capaci di esercitare una notevole influenza sugli organi di amministrazione della città ».

Anche negli altri settori dell'indagine, la Commissione, pur senza approdare alla redazione ed approvazione di relazioni conclusive delle attività svolte dai Comitati e dai Gruppi di lavoro, svolse una notevole attività.

In primo luogo il fenomeno mafioso fu esaminato sul piano storico e sociologico: la Commissione commise specifiche ricerche a illustri studiosi della materia che vi provvidero sulla base delle direttive e delle indicazioni fornite dall'apposito Gruppo di lavoro.

Nel settore storico, una prima ricerca fu affidata dal suddetto Gruppo di lavoro al professor Francesco Brancato, che la svolse in un rapporto intitolato: « La mafia nelle inchieste (dall'Unità d'Italia al fascismo) »; rapporto che, secondo le direttive date dalla Commissione nella V Legislatura, fu successivamente aggiornato a tutto il periodo intercorrente fra l'Unità e la seconda guerra mondiale ed esteso all'esame dell'atteggiamento dell'opinione pubblica, della pubblicistica e dei pubblici poteri nei confronti del fenomeno mafioso. Tale rapporto fu, poi,

pubblicato in appendice alla « Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso al termine della V Legislatura », licenziata alla conclusione della Legislatura medesima.

Nel settore sociologico la ricerca si sviluppò, in una prima fase, lungo i filoni messi in luce da una tavola rotonda, a cui parteciparono i componenti del relativo Gruppo di lavoro ed i professori Paolo Sylos-Labini, Rosario Romeo, Leonardo Scrofani, Tullio Seppilli e don Giuseppe Gemellaro, e che ebbe lo scopo di offrire alla Commissione utili spunti per la delimitazione dell'oggetto dell'indagine. Seguì, quindi, una seconda fase, durante la quale un gruppo di ricercatori operò a lungo in Sicilia, sotto la guida del professor Franco Ferrarotti, per rilevare, secondo le direttive fissate dal ricordato Gruppo di lavoro e attraverso indagini originali e dirette, una serie di dati che servissero a ricostruire una caratterizzazione della mafia nelle sue manifestazioni oggettive e a spiegare l'accettazione del potere mafioso da parte della società siciliana interessata al fenomeno.

I risultati della ricerca furono, quindi, trasfusi in un rapporto finale del professor Ferrarotti, del 18 maggio 1967.

In connessione con l'indagine sociologica commessa al professor Ferrarotti, la Commissione, inoltre, incaricò il professor Serafino Scrofani di approntare uno studio sull'incidenza del fenomeno mafioso nell'agricoltura siciliana. Nella relazione intitolata « Mafia e Bonifica » il professor Scrofani, dopo una premessa di carattere storico, distingueva due aspetti della mafia agricola e cioè la mafia dei pascoli nelle zone dell'interno e quella dei giardini lungo le coste: individuava quindi le cause della prima forma di mafia nel sistema arcaico di allevamento del bestiame brado e semibrado, che, anche in relazione alla struttura fondiaria e alla dislocazione degli insediamenti abitativi, favoriva manifestazioni di prepotenza e di sopraffazione; mentre evidenziava come causa dell'altra forma della mafia agricola la strozzatura derivante dal monopolio delle acque di irrigazione detenuto da pochi speculatori.

La Commissione, discutendo la relazione, ne condivise solo in parte l'impostazione, e ritenne opportuno riprendere ed approfondire il tema in un contesto più ampio relativo a tutte le strutture agrarie siciliane.

Sulla spinta di alcune indicazioni emerse dalla ricerca sociologica che aveva posto in evidenza l'importanza della diffusione della scolarizzazione ai fini del superamento di certi arcaici schemi culturali che costituivano un *humus* fertile per la mafia, un apposito Comitato avviò una indagine sulle strutture scolastiche (non universitarie) nelle province occidentali della Sicilia, per accertare la loro rispondenza alle esigenze di progresso culturale e di evoluzione del costume e allo scopo ulteriore di ricercare le eventuali interferenze mafiose nel settore scolastico. In un primo tentativo di risposta a questi quesiti, il Comitato rilevò (in una relazione del deputato Valitutti non sottoposta all'approvazione della Commissione) che nelle province occidentali della Sicilia la scuola non era rimasta immune da interferenze di tipo mafioso, ancorchè non delinquenziali. Il Comitato però non poté accertare fino a che punto queste interferenze fossero causa di varie irregolarità riscontrate, quali gravi fenomeni di favoritismi, di uso distorto dei mezzi finanziari, di indisciplina e così via. Il Comitato raggiunse inoltre il convincimento che la scuola potesse e dovesse dare un contributo nella lotta contro la mafia attraverso l'adempimento di una serie di compiti di rinnovamento culturale specificatamente individuati; quindi ritenne che, ai fini di un'adeguata riforma delle strutture scolastiche, fosse necessario:

a) impostare una chiara divisione di competenze tra Stato e Regione in materia scolastica;

b) procedere alla revisione ed al riordino degli istituti professionali regionali, così da eliminare quelli inutili;

c) sopprimere le scuole sussidiarie (che avevano dato pessimi risultati) ed utilizzare in un modo più proficuo le energie intellettuali sacrificate in quel settore;

d) avviare una incisiva politica nel campo dell'edilizia scolastica, soprattutto al fine di dare sollecita attuazione ai programmi in proposito predisposti;

e) recuperare allo Stato un adeguato controllo sulla scuola non statale;

f) riordinare, sviluppare e arricchire le forme dell'assistenza scolastica;

g) incrementare la specializzazione della scuola e favorire le scelte di indirizzo formativo più idonee per l'inserimento dei giovani nella società industriale.

Accanto a queste indagini rivolte ad individuare le cause storiche e sociali del fenomeno mafioso, la Commissione ne condusse altre indirizzate a studiare le più cospicue manifestazioni mafiose del dopoguerra e le più tipiche interferenze della mafia nei settori maggiormente esposti della vita isolana. In questa prospettiva, la Commissione rivolse anzitutto la propria attenzione allo studio dei rapporti tra la mafia e il banditismo negli anni immediatamente successivi alla guerra, tentando in primo luogo di ricostruire le cause ed i modi di espressione di quel fenomeno dalle origini fino a Portella della Ginestra e cercando di individuare eventuali corresponsabilità di altra natura nei turbolenti e sanguinosi episodi di quel periodo; in proposito, però, la Commissione non pervenne a conclusioni definitive. Furono invece più esaurienti le analisi dedicate a ricostruire le vicende di alcuni noti personaggi del mondo della mafia. La Commissione ritenne che l'indagine fosse utile ai fini della comprensione dei sistemi e delle modalità di azione della mafia, nonché ai fini dell'approfondimento della conoscenza della tipologia mafiosa riferita tanto agli individui quanto all'ambiente. Naturalmente non fu possibile prendere in esame la vita di tutti i personaggi mafiosi e la Commissione, perciò, circoscrisse la propria attenzione alle vicende degli uomini più rappresentativi, come Giuseppe Genco Russo, Salvatore Zizzo, Luciano Leggio, Vincenzo Rimi e Rosario Mancino.

L'indagine dedicata a Rosario Mancino offrì, peraltro, alla Commissione lo spunto per

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

avviare una specifica ricerca sui rapporti tra la mafia, il contrabbando dei tabacchi ed il traffico degli stupefacenti. Infatti, dopo l'omicidio di Calcedonio Di Pisa, avvenuto il 26 dicembre 1962, quando Rosario Mancino si era rivelato come un personaggio di prima grandezza nel mondo internazionale del contrabbando e del traffico della droga, si era aperto uno spiraglio di luce su una attività della mafia rimasta fino allora in ombra. In questo settore, la Commissione poté rilevare che il traffico degli stupefacenti ed il contrabbando, anche se non sempre si identificavano con fenomeni di carattere mafioso, presentavano tuttavia numerosi spunti di contatto e di interferenza con l'attività della mafia, soprattutto perchè offrivano un nuovo campo di azione che rendeva possibili più facili guadagni.

In particolare, in ordine al traffico degli stupefacenti, risultò che i capi della mafia statunitense avevano ad un certo punto ritenuto di valorizzare la Sicilia come canale di passaggio dei narcotici dal Medio Oriente ai mercati americani: e ciò non solo per la favorevole posizione geografica dell'Isola rispetto al Medio Oriente, ma anche per le ampie possibilità di controllo offerte dalla mafia siciliana sulle reti di contrabbandieri operanti in Sicilia, per i rapporti di filiazione diretta esistenti tra la mafia americana e quella siciliana e, infine, per i frequenti movimenti di emigrazione che determinavano favorevoli occasioni per il trasferimento oltre oceano degli stupefacenti attraverso il bagaglio degli emigranti.

Sempre nel settore delle indagini riguardanti le interferenze mafiose, particolare rilievo fu dato alla ricerca di rapporti e compromissioni, tra la mafia e gli Enti locali. Sulla base della premessa che la prima, e spesso conclusiva, occasione di interferenza politica viene alla mafia dall'organizzazione degli Enti locali, tenuto conto della maggiore facilità che gli Enti stessi — proprio per l'immediato collegamento del loro apparato con le collettività locali che in essi si esprimono — offrono ad approcci illeciti, l'apposito Comitato si preoccupò di acquisire le necessarie notizie circa l'organizzazione degli Enti locali e cercò di individuare il ruo-

lo giuocato dalla mafia nel loro funzionamento, fissando in particolare la propria attenzione sulle vicende degli organi elettivi, sui bilanci, sulle assunzioni di personale, sul controllo e sulla gestione degli enti pubblici dipendenti, sulla esecuzione di lavori pubblici e la somministrazione di servizi. Il Comitato riservò una speciale attenzione all'Ente locale per eccellenza, e cioè alla Regione, caratterizzata, tra l'altro, dalla particolare autonomia legislativa ed amministrativa che le accorda la Costituzione. Il Comitato rilevò, così, come le difficoltà iniziali e le incertezze connesse alla istituzione ed al funzionamento della Regione avessero non solo paralizzato le istanze di rinnovamento sociale e di costume che l'istituto autonomistico avrebbe dovuto esprimere, ma avessero addirittura indebolito le linee di resistenza alla penetrazione della mafia nei pubblici poteri. Infatti, secondo le valutazioni cui pervenne il Comitato, le deviazioni nella lotta politica, nella politica amministrativa e in quella economica, i ricorrenti compromessi imposti da equilibri instabili, la tentazione del sottogoverno e, infine, le alleanze politiche non sempre giustificate erano stati tutti fattori di coltivazione e di incremento della mentalità mafiosa. Analoghi rilievi furono formulati a proposito degli altri Enti locali, con specifico riferimento alle Amministrazioni comunali, troppo spesso degradate a meri strumenti di potere. Ne venne fuori un quadro caratterizzato dalla eccessiva facilità con cui gli Enti pubblici della Sicilia occidentale spesso utilizzano, esclusivamente per fini di potere (e talora di potere mafioso), la scelta degli amministratori, l'assunzione degli impiegati, la concessione di appalti, l'approvazione di piani regolatori, la concessione di licenze e così via.

Apparve al Comitato che le stesse Commissioni provinciali di controllo, a cui pure era stata collegata la speranza di una affrancazione dell'autonomia locale dal potere centrale, erano risultate inadeguate al compito, sia per le obiettive difficoltà di funzionamento, sia perchè erano apparse troppo vincolate a centri di potere per es-

sere in grado di offrire le necessarie garanzie di indipendenza e di imparzialità.

Altra indagine fu effettuata sui mercati all'ingrosso e sul commercio di prodotti ortofrutticoli ed ittici, per la rilevazione di tipiche forme di intermediazione parassitaria poste in essere dalla mafia nella rete di distribuzione dei suddetti prodotti. L'occasione alla ricerca era stata fornita dall'inchiesta sul Comune di Palermo, al termine della quale la Commissione aveva sottolineato la necessità dell'approfondimento dell'indagine nei due settori della urbanistica e dei mercati. Il Comitato costituito per la ricerca sui mercati, dopo un'analisi delle caratteristiche delinquenziali dell'ambiente, sottopose ad un esame approfondito l'azione svolta dalla Camera di commercio e dalla Commissione di vigilanza per il controllo della gestione dei mercati e si soffermò in particolare ad indagare sul commercio delle carni e sulle deficienze ed irregolarità del mercato ortofrutticolo di Palermo e dei mercati ittici di Palermo e Mazara del Vallo. Sulla base dei risultati acquisiti, il Comitato giunse alla conclusione che « il settore, dominato da gruppi di pressione spesso concentrati in poche famiglie, (appariva) permeato profondamente dal fenomeno mafioso » e dava luogo a fenomeni di aperta e grave violenza ogni qualvolta si rompeva lo equilibrio esistente tra i vari gruppi. Inoltre l'azione della Pubblica amministrazione nel settore considerato appariva caratterizzata da irregolarità, malgoverno, favoritismi e addirittura dall'abdicazione all'esercizio stesso del potere, ciò che era avvenuto in forma tanto accentuata da determinare un clima e un ambiente favorevoli al dominio della legge del più forte, all'intermediazione parassitaria, in una parola al potere monopolistico della mafia. Tuttavia, neanche la relazione sui mercati all'ingrosso fu sottoposta all'approvazione definitiva della Commissione nel corso della IV Legislatura.

Sempre in relazione alle strutture economiche in cui opera la mafia, la Commissione, nel febbraio 1966, ritenne opportuno affidare ad un apposito Comitato il compito di verificare i criteri di erogazione del cre-

dito nelle province occidentali della Sicilia. Il Comitato, partendo dall'esame di alcune specifiche situazioni, come quella relativa alle concessioni di credito al costruttore Francesco Vassallo, ampliò la sua ricerca fino ad estenderla al funzionamento di tutti gli istituti bancari e finanziari operanti in Sicilia e alle modalità di erogazione del credito nei confronti delle varie categorie di operatori economici. In questo quadro, l'Ufficio di Presidenza, il 17 marzo 1964, assunse una serie di informazioni da altissime autorità giudiziarie fra le quali i Ministri del tesoro e delle finanze e il Governatore della Banca d'Italia, allo scopo di studiare quali possibilità vi fossero di accertare e perseguire gli illeciti arricchimenti in Sicilia e di far luce su eventuali collegamenti di carattere mafioso.

Successivamente lo stesso Comitato, dopo aver esaminato le disfunzioni di carattere generale dell'intero settore, individuò una specifica ingerenza mafiosa nella frequenza con cui venivano concessi crediti spesso molto cospicui a persone anche nullatenenti o, comunque, sprovviste delle necessarie garanzie reali o personali; nella facilità con cui venivano attuate ingiustificate limitazioni nella erogazione dei finanziamenti; nel fatto, infine, che esponenti mafiosi si inserivano come un anello parassitario nelle operazioni bancarie. Il Comitato decise di approfondire le indagini in queste tre direzioni, tenendo, peraltro, presente che le indicate ingerenze di carattere mafioso erano così inestricabilmente collegate ad interventi ed abusi di origine politica, che era impossibile eliminarle senza che fosse stato prima troncato ogni legame esistente tra i rispettivi ambienti.

Poichè l'attività dei mafiosi in tutti i settori esaminati assumeva spesso carattere penalmente rilevante, la Commissione, fin dall'inizio, avvertì l'opportunità di procedere allo studio dei fascicoli processuali relativi ad alcuni dei più tipici reati di mafia accaduti in Sicilia nel dopoguerra. L'indagine ebbe lo scopo primario di acquisire concreti elementi di giudizio circa i moduli operativi della mafia, ma si propose anche il fine

ulteriore di individuare le ragioni per cui i criminali mafiosi riuscivano ad assicurarsi l'impunità malgrado le gravi e numerose imputazioni, traendone così nuovi motivi di prestigio.

In particolare, la Commissione ritenne di dover accertare se l'accennato fenomeno fosse collegato, più che a fattori intrinseci a fatti di mafia, ad una disfunzione dell'amministrazione della giustizia. Il Comitato costituito a questo scopo, oltre ad approfondire lo studio di alcuni processi per reati di mafia tanto da farne oggetto di specifiche relazioni (rimaste, peraltro, ad uno stadio di primo approccio) svolse una più generale indagine relativa all'attività svolta nello specifico settore dell'accertamento e della punizione dei criminali mafiosi dagli organi giudiziari delle province occidentali della Sicilia e si occupò più specificamente del problema relativo alla frequenza con cui esponenti mafiosi venivano assolti per insufficienza di prove. In proposito, l'indagine consentì di acquisire i seguenti dati di fatto riferiti in uno schema di relazione che, peraltro, non fu definitivamente approvato dalla Commissione:

a) la tendenza, rilevata in alcuni procedimenti penali, a svilire le indagini di polizia giudiziaria e a non dare rilievo alle dichiarazioni rese agli organi inquirenti, se ritrattate nel corso del procedimento, tanto che si giungeva talora, a definirle come « pro-palazioni stragiudiziali »;

b) l'eccessiva brevità della motivazione di talune sentenze assolutorie, anche per delitti gravissimi;

c) la sproporzione, rispetto alla gravità ed alla complessità dei fatti, della durata di talune istruttorie;

d) la frequente mancanza di ogni iniziativa degli organi del pubblico ministero e del giudice istruttore in contrasto con l'indirizzo dato al processo dalla polizia ed il correlativo abbandono da parte degli organi di polizia di piste alternative;

e) la possibilità che l'indipendenza e la obiettività dei giudici popolari delle corti di assise e la sincerità dei testimoni fossero

compromesse da minacce, più o meno larvate, da timori di rappresaglie e dal personale tornacento in ambienti tradizionalmente chiusi e soggetti alla mentalità e al costume mafioso.

Dalle indagini condotte nel settore, emergeva chiaramente, peraltro, come gli elementi dell'insuccesso delle iniziative giudiziarie contro i mafiosi rimanessero, da un lato, la manifestazione più tipica dell'accettazione mafiosa, e cioè l'omertà, e dall'altra la tecnica difensiva dei mafiosi diretta all'inquinamento delle prove fino alla eliminazione fisica dei testimoni.

Nonostante l'intenso lavoro svolto (la Commissione nel suo *plenum* aveva tenuto 118 sedute; l'Ufficio di Presidenza 44; i diversi Gruppi di lavoro 125; erano stati acquisiti — come si è già detto — 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 stessa — proprio per avere dovuto sviluppare i suoi sforzi in un arco vastissimo di filoni (5) — non poté portare a termine l'inchiesta.

Nella seduta del 6 marzo 1968, a seguito di una questione sull'ordine dei lavori sollevata dal deputato Veronesi, il presidente Pafundi sottopose ai Presidenti delle Assemblee parlamentari un formale quesito per conoscere se la Commissione d'inchiesta potesse continuare i propri lavori anche dopo lo scioglimento delle Camere. In risposta al

(5) Giova ricordare che la Commissione aveva ritenuto che lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali comportasse, oltre che un'attività di mera ricerca o indagine, anche una puntuale azione di impulso e di stimolo sulle pubbliche autorità intesa a prevenire o a rimuovere molte disfunzioni riscontrate. In particolare, la Commissione, a conclusione di un ampio dibattito svoltosi nella seduta del 18 marzo 1964, aveva adottato la linea di denunciare al Presidente della Regione siciliana taluni gravi episodi di malcostume, convocando il Presidente stesso perchè riferisse su di essi e comunicasse i provvedimenti che intendeva adottare.

quesito, il Presidente del Senato espresse « avviso contrario alla possibilità di riunioni o deliberazioni della Commissione » durante quel periodo, mentre il Presidente della Camera precisò che la Commissione sopravviveva allo scioglimento ma, « venendosi a trovare in regime di *prorogatio*, non poteva svolgere attività ordinaria e poteva riunirsi solo qualora fossero sopravvenute quelle eccezionali circostanze che in linea teorica consentono alle Camere di riunirsi in periodo elettorale ».

Pertanto, nella seduta dell'8 marzo 1968, la Commissione prese atto delle risposte dei Presidenti dei due rami del Parlamento, ed esaminò un rapporto conclusivo sullo stato dei lavori, predisposto e letto dal Presidente Pafundi.

Alla discussione presero parte numerosi Commissari. In particolare, il senatore Donati, pronunciandosi a favore dell'approvazione del documento, rilevò che solo la complessità dell'oggetto dell'indagine aveva impedito alla Commissione di ultimare i propri lavori nel corso della Legislatura. Anche i Commissari Bergamasco, Morino e Gullotti preannunciarono il proprio voto favorevole. Tra l'altro, il deputato Gullotti sottolineò come nel rapporto fosse adeguatamente posta in luce l'opera svolta dalla Commissione per la creazione delle premesse e del clima necessari per il rinnovamento della società siciliana; auspicò quindi che nella successiva Legislatura la Commissione potesse proseguire i propri lavori nella stessa direzione.

Invece i Commissari Parri, Bettoni, Simone Gatto, Adamoli e Cipolla sostennero che il rapporto era insoddisfacente e dichiararono che si sarebbero astenuti. Più specificamente, il senatore Simone Gatto, dopo aver denunciato il carattere burocratico del documento, lamentò che non si fossero volute approvare le relazioni già approntate; a loro volta i senatori Adamoli e Cipolla, dopo aver denunciato le remore che avevano impedito la conclusione dell'attività della Commissione, chiesero che le relazioni già pronte fossero integralmente pubblicate e precisarono — come aveva già fatto il senatore Parri — di non poter approvare un rapporto che era privo di significato politico. Dal

canto suo, il deputato Nicosia rilevò con rammarico che per la prima volta era venuta meno l'unanimità dei membri della Commissione e chiese che al rapporto venisse allegato un documento di natura politica.

Al termine del dibattito, il rapporto fu approvato a maggioranza con alcuni emendamenti, in gran parte formali.

Nella stessa seduta furono, peraltro, approvati tre ordini del giorno del seguente tenore:

I — « 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. (*Quest'ordine del giorno fu approvato all'unanimità*).

II — « 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. (*Quest'ordine del giorno venne approvato a maggioranza*).

III — « La Commissione parlamentare di 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 depredando 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 fenomeno della mafia ». F.to Russo Spena, Morino, Bergamasco. *(Anche quest'ordine del giorno fu approvato a maggioranza).*

Fu, invece, ritirato il seguente ordine del giorno presentato dai senatori Parri e Simone Gatto:

« La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, considerato che dall'esame concluso sui diversi settori dell'attività mafiosa sono emersi fatti ed aspetti del fenomeno tali da fornire chiara materia di riflessione e di suggerimenti per il risanamento delle condizioni di vita pubblica e sociale delle zone indicate;

tenuto conto della mole e dell'importanza del materiale raccolto sui rapporti economici, sulle condizioni di vita che favoriscono l'insorgere del fenomeno mafioso; nella coscienza di aver accumulato fondamentale materiale di lavoro che, per la suddetta ampiezza, non ha permesso in questa Legislatura di arrivare a conclusioni finali, al miglioramento di base delle condizioni civili ed economiche della popolazione, affida i compiti ai Commissari che, per la legge istitutiva, riprenderanno i lavori nella prossima Legislatura ».

Dopo la seduta dell'8 marzo 1968, la Commissione cessò la propria attività in coincidenza con lo scioglimento delle Camere, intervenuto il 10 marzo 1968.

Il giorno prima, il Presidente del Senato ed il Presidente della Camera comunicarono alle due Assemblee che il Presidente della Commissione aveva trasmesso il rapporto sullo stato dei lavori al termine della IV Legislatura ed i tre ordini del giorno allegati.

Alla Camera, l'annuncio del Presidente fu seguito da una discussione, a cui parteciparono i deputati Macaluso, Gullotti, Nicosia e Valitutti.

Il primo, criticando la mancata pubblicazione di una relazione generale conclusiva prima della fine della Legislatura, chiese che i Presidenti della Camera e del Senato si adoperassero per la pubblicazione degli atti già acquisiti. Invece i deputati Gullotti, Nicosia e Valitutti sottolinearono gli effetti positivi dell'attività della Commissione e rilevarono che i lavori avrebbero potuto proficuamente proseguire nella successiva Legislatura. Dal canto suo, il Presidente della Camera chiarì che l'autonomia costituzionale delle Commissioni d'inchiesta impediva ogni iniziativa del Parlamento, intesa a rendere pubblico il materiale raccolto dalla Commissione, essendo riservata solo alle Commissioni la competenza di decidere sul modo e sul tempo in cui ciò sarebbe potuto avvenire.

Anche al Senato, nella seduta del 10 marzo 1968, i senatori Terracini e Lussu, chiedendo la parola in sede di approvazione del processo verbale della seduta precedente, lamentarono la mancata approvazione di una relazione conclusiva e chiesero che gli atti della Commissione d'inchiesta fossero messi a disposizione dei parlamentari, mediante deposito negli uffici della Segreteria del Senato. In risposta ai due senatori, il Presidente dell'Assemblea precisò che la Presidenza del Senato non poteva disporre di autorità la pubblicazione del materiale raccolto dalla Commissione, trattandosi non di documenti del Senato nè di documenti posti a disposizione del Senato, ma di documenti acquisiti da una Commissione parlamentare di inchiesta autonoma rispetto alle sin-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gole Camere, derivando essa i suoi poteri — oltre che dalla Costituzione — dalla legge istitutiva 20 dicembre 1962, n. 1720.

Il Presidente del Senato aggiunse che, pertanto, poichè la Commissione, nella sua autonomia, aveva ritenuto di non pubblicare il materiale istruttorio fino ad allora raccolto, non poteva essere la Presidenza del Senato ad imporre una diversa decisione, tanto più che la Commissione medesima aveva dichiarato di non aver esaurito i compiti ad essa attribuiti dalla legge istitutiva: compiti per l'adempimento dei quali la legge istitutiva non aveva fissato alcun limite temporale, restando, peraltro, in facoltà del Parlamento stabilire, con altra legge, un termine per la conclusione dell'inchiesta.

Il Presidente del Senato concluse ricordando che non si sarebbe potuto parlare di obbligo di pubblicazione dei documenti raccolti neppure dopo la conclusione dell'inchiesta, rientrando, a suo avviso, nella valutazione discrezionale della Commissione ogni decisione in materia.

Le polemiche sviluppate in sede parlamentare sulla conclusione dei lavori della Commissione ebbero notevole risonanza sulla stampa quotidiana e periodica; il che stava a dimostrare con quanto interesse l'opinione pubblica guardava all'attività della Commissione, ormai convenzionalmente indicata — con una significativa abbreviazione della denominazione attribuitale nella sua legge istitutiva — « Commissione Antimafia ».

CAPITOLO TERZO

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE NELLA V LEGISLATURA

All'inizio della nuova Legislatura, in data 4 ottobre 1968, i Presidenti delle Camere nominarono il nuovo Presidente della Commissione nella persona del deputato Cattanei, che succedeva così al senatore Pafundi.

Nella stessa data i Presidenti delle Camere nominarono, su indicazione dei Gruppi parlamentari, i quindici deputati ed i quindici senatori membri della Commissione che, pertanto, risultò così composta:

Presidente:

Deputato Francesco Cattanei (DC);

Componenti:

Senatori: Gelasio Adamoli (PCI); Marzio Bernardinetti (DC); Amato Bernhet (DC); Fausto Bisantis (DC); Peter Brugger (Gruppo Misto); Luigi Carraro (DC); Nicolò Rosario Cipolla (PCI); Annibale Fada (DC); Simone Gatto (Sin. Ind.); Raffaele Jannuzzi (PSU); Girolamo Li Causi (PCI); Alessandro Morino (PSU); Ignazio Petrone (PCI); Nicola Signorello (DC); Franco Varaldo (DC);

Deputati: Emidio Bruni (PCI); Roberto Cantalupo (PLI); Libero Della Briotta (PSU); Natalino Di Giannantonio (DC); Carlo Donat Cattin (DC); Sergio Flamigni (PCI); Vincenzo Gatto (PSIUP); Antonino Gullotti (DC); Alberto Malagugini (PCI); Enzo Meucci (DC); Angelo Nicosia (MSI); Carlo Sangalli (DC); Emanuele Tuccari (PCI); Gianni Usvardi (PSU); Mario Valiante (DC).

Nel corso della Legislatura, peraltro, la fisionomia della Commissione subì numerose modifiche, essendo subentrati:

il deputato Giuseppe Alessi, in luogo del deputato Carlo Sangalli, dimissionario (18 dicembre 1968);

il senatore Salvatore Mannironi, in luogo del senatore Annibale Fada, nominato Sottosegretario di Stato (13 gennaio 1969);

il deputato Corrado Scardavilla, in luogo del deputato Gianni Usvardi, nominato Sottosegretario di Stato (15 gennaio 1969);

il senatore Michele Zuccalà, in luogo del senatore Alessandro Morino, deceduto (5 febbraio 1969);

il senatore Giorgio Morandi, in luogo del senatore Luigi Carraro, dimissionario (14 marzo 1969);

il deputato Guglielmo Nucci, in luogo del deputato Mario Valiante, dimissionario (25 marzo 1969);

il deputato Gennaro Papa, in luogo del deputato Roberto Cantalupo, dimissionario (1° giugno 1969);

il deputato Carlo Sangalli, in luogo del deputato Carlo Donat-Cattin, nominato Ministro (11 ottobre 1969);

il senatore Francesco Lugnano, in luogo del senatore Ignazio Petrone, dimissionario (25 ottobre 1969);

il senatore Mario Follieri, in luogo del senatore Salvatore Mannironi, nominato Ministro (25 novembre 1969);

il deputato Albertino Castellucci, in luogo del deputato Antonino Gullotti, dimissionario (1° febbraio 1970);

il deputato Giuseppe Azzaro, in luogo del deputato Giuseppe Alessi, dimissionario (15 febbraio 1970);

il deputato Marcello Sgarlata, in luogo del deputato Guglielmo Nucci, dimissionario (26 febbraio 1970);

il deputato Gianfranco Merli, in luogo del deputato Natalino Di Giannantonio, dimissionario (1° luglio 1970);

il senatore Osvaldo Cagnasso, in luogo del senatore Giorgio Morandi, dimissionario (16 luglio 1971);

il senatore Carlo Torelli, in luogo del senatore Amato Berthet, deceduto (3 dicembre 1971).

La Commissione, secondo la prassi che vede avvicinarsi, da una Legislatura all'altra, la sede delle Commissioni bicamerali, la cui esistenza travalichi l'arco temporale di durata di ciascuna delle Legislature medesime, presso il Senato e, rispettivamente, presso la Camera, parallelamente al succedersi di un senatore ad un deputato nell'Ufficio di Presidente delle stesse, si trasferì presso il Palazzo di Montecitorio, dove tenne la sua prima seduta il 13 novembre 1968, procedendo alla elezione dei Vice Presidenti nelle persone del deputato Libero Della Briotta e del senatore Girolamo Li Causi, e dei Segretari nelle persone dei senatori Annibale Fada e Simone Gatto (1).

In data 11 dicembre 1968, il senatore Simone Gatto, sciogliendo la riserva formulata all'atto dell'elezione, declinò l'incarico e fu sostituito dal deputato Vincenzo Gatto. Dal canto suo, il senatore Annibale Fada, nominato Sottosegretario di Stato, fu sostituito, in data 13 gennaio 1969, dal senatore Salvatore Mannironi, il quale, quando assunse un incarico di Governo nel novembre 1969, fu, a sua volta, sostituito dal senatore Fausto Bisantis.

Sin dalla sua ricostituzione, la Commissione, a ciò vigorosamente sollecitata dal Presidente Cattanei, procedette ad una rie-

laborazione dell'impostazione dell'inchiesta, secondo una più articolata interpretazione evolutiva della sua legge istitutiva: interpretazione che, prospettata dallo stesso Presidente Cattanei all'Ufficio di Presidenza (o Consiglio di Presidenza, come quest'organo verrà denominato durante la V Legislatura), ebbe il conforto unanime dei membri del medesimo Ufficio (Consiglio) di Presidenza.

Tale impostazione nasceva dal convincimento del Presidente Cattanei e dei suoi colleghi dell'Ufficio (Consiglio) di Presidenza che la Commissione — per le caratteristiche stesse del fenomeno mafioso, il quale investe aspetti sociali, politici ed economici difficilmente regolabili o modificabili con soli interventi sul piano giuridico od amministrativo — non potesse adempiere retamente ai suoi compiti con la semplice formulazione di proposte legislative.

E ciò nel presupposto che nessuna disciplina normativa potesse incidere su aspetti di costume, di mentalità, di tradizione, e che nessuno strumento legislativo o amministrativo potesse indurre i singoli a mutare il loro punto di vista in materia di rapporti economici, politici e sociali.

La Commissione — concordando con l'interpretazione prospettata dal Presidente Cattanei e dall'Ufficio (Consiglio) di Presidenza — veniva, così ad affermare che essa — in quanto organo del Parlamento, e cioè della più alta e sovrana espressione della comunità nazionale, punto di convergenza dei più validi e generali interessi pubblici — doveva soprattutto avere il compito di suscitare una generale presa di coscienza del problema della mafia. Presa di coscienza che doveva illuminare ed orientare, fino alla definitiva eliminazione del fenomeno, tanto i poteri pubblici aventi singole responsabilità operative (e, in primo luogo, naturalmente il Parlamento) quanto l'intera collettività nazionale intesa come corpo sociale che occorreva stimolare a reagire contro il fenomeno della mafia, anche e soprattutto dal punto di vista morale e civico.

In questo quadro, la Commissione condivise la proposta, formulata dal Presidente Cattanei e dall'Ufficio (Consiglio) di Presidenza, che ai metodi, fino allora seguiti, di

(1) Il deputato Nicosia, ravvisando nella scelta dei membri dell'Ufficio di Presidenza l'adozione di rigidi criteri di rappresentatività politica, a suo giudizio in contrasto con la delicata natura dei compiti affidati alla Commissione, desiderò sottolineare il suo dissenso dichiarando che avrebbe votato scheda bianca. La stessa dichiarazione il deputato Nicosia reiterò, a nome del suo Gruppo, in tutte le successive votazioni per l'Ufficio di Presidenza, anche nella VI Legislatura.

una indagine per campione condotta secondo moduli estremamente ampi, dovesse aggiungersi quello della rilevazione totale o globale di alcuni aspetti del fenomeno. Metodo che appariva soprattutto valido per la nuova impostazione di particolari aspetti dell'inchiesta, e cioè per l'analisi completa delle strutture mafiose, con speciale riguardo alle persone qualificate come mafiose da provvedimenti giudiziari, agli ambienti pubblici indicati come compromessi col mondo della mafia, alle strutture agricole siciliane, al « rendimento » delle prime misure repressive contro le attività mafiose, al funzionamento della giustizia, della Pubblica amministrazione e della scuola, al rapporto della mafia con altri fenomeni delinquenziali italiani e stranieri, ad essa non direttamente riconducibili.

Intimamente connesso con tale rielaborazione dell'impostazione dell'inchiesta era, poi, il convincimento che la limitazione della inchiesta al fenomeno mafioso in Sicilia non impedisse di indagare anche altrove, quando l'oggetto degli accertamenti riguardasse manifestazioni mafiose che avessero in Sicilia le loro radici o fossero ad esse ricollegabili.

Parve alla Commissione che questa nuova impostazione dell'inchiesta dovesse comportare una nuova ristrutturazione dell'assetto interno della Commissione medesima. Alla ricostituzione di tutti i Comitati che avevano operato nella precedente Legislatura, si aggiunse la costituzione di nuovi Comitati, quali il Comitato per la documentazione e il Comitato per l'indagine sul comportamento della Pubblica amministrazione in Sicilia: il primo col compito di studiare i rapporti fra mafia e pubblici poteri, il secondo col com-

pito di studiare lo stesso problema con riguardo al funzionamento di determinati organi periferici dell'Amministrazione statale.

Dal canto suo, il Comitato per l'indagine sugli Enti locali, data la complessità e la vastità della materia oggetto del suo esame, ritenne di darsi un più articolato assetto organizzativo interno, ridistribuendo i compiti di indagine e di studio ad esso commessi fra sei Sottocomitati competenti rispettivamente:

- 1) per i problemi di carattere istituzionale;
- 2) per la città di Palermo;
- 3) per le provincie di Caltanissetta e Agrigento;
- 4) per le provincie di Trapani e Palermo (escluso il capoluogo);
- 5) per le esattorie e le attività degli Enti regionali;
- 6) per il piano regolatore della città di Palermo.

Successivamente, nel 1971, quando scoppiò il « caso Rimi », il « caso », cioè, del ragioniere di Alcamo figlio di Vincenzo Rimi e fratello di Filippo Rimi che era stato distaccato dal Comune di Alcamo alla Regione Lazio e che subito dopo, in data 15 luglio 1971, era stato denunciato e tratto in arresto dall'Arma dei Carabinieri perchè imputato di associazione per delinquere ed altri reati — venne costituito un Comitato speciale col compito di indagare sul delicato caso, che denunciava una inquietante infiltrazione della mafia negli apparati amministrativi della Capitale (2).

(2) I Comitati operanti della V Legislatura risultarono così composti:

1. *Comitato per l'indagine sociologica e storica:*

Sen. Signorello, *coordinatore*
Sen. Cagnasso
Sen. Gatto Simone
Dep. Merli
Dep. Nicosia
Dep. Tuccari

2. *Comitato istruttorio per l'esame delle denunce presentate da Danilo Dolci ed altri contro i deputati Mattarella e Volpe:*

Dep. Scardavilla, *coordinatore*
Dep. Cattanei
Sen. Follieri
Sen. Lugnano
Dep. Papa

Compiti ed indagini particolari furono, poi, anche attribuiti a singoli Commissari incaricati di riferire ai Comitati, all'Ufficio (Consiglio) di Presidenza o direttamente alla Commissione.

Allo scopo di procedere sollecitamente alla raccolta di una vastissima mole di dati e di elementi informativi, la Commissione ritenne opportuno l'affidamento di una serie di attribuzioni ai suddetti Comitati ed all'Uffi-

cio (Consiglio) di Presidenza. I Comitati furono autorizzati a procedere alle indagini ed agli esami necessari con gli stessi poteri della Commissione, ma con l'obbligo di riferire alla Commissione nel suo *plenum* ogni volta che fosse stato necessario adottare decisioni, interlocutorie o finali, che non fossero meramente strumentali all'esercizio dell'attività istruttoria. I Comitati vennero incaricati di svolgere, al termine delle indagini, una rela-

(segue nota 2)

3. Comitato per le indagini sui casi di singoli mafiosi, sul traffico di stupefacenti, sul legame tra fenomeno mafioso e gangsterismo italo-americano:

Dep. Della Briotta, *coordinatore*
Dep. Azzaro
Dep. Bruni
Dep. Gatto Vincenzo
Dep. Tuccari
Sen. Varaldo
Sen. Zuccalà

4. Comitato per gli affari giudiziari e l'esame delle vicende processuali concernenti i reati di mafia:

Dep. Malagugini, *coordinatore*
Dep. Azzaro
Sen. Jannuzzi Raffaele
Sen. Li Causi
Dep. Nicosia
Dep. Papa
Sen. Zuccalà

5. Comitato per l'indagine sulle strutture scolastiche in Sicilia:

Dep. Meucci, *coordinatore*
Dep. Flamigni
Dep. Scardavilla
Sen. Torelli

6. Comitato per l'indagine sugli Enti locali in Sicilia:

Dep. Nicosia, *coordinatore*
Sen. Adamoli
Sen. Bisantis
Dep. Bruni
Dep. Castellucci
Sen. Cipolla
Dep. Flamigni
Sen. Gatto Simone
Sen. Jannuzzi Raffaele
Dep. Meucci
Dep. Sangalli
Dep. Scardavilla
Dep. Sgarlata

7. Comitato per l'indagine sulle strutture rurali in Sicilia:

Sen. Bisantis, *coordinatore*
Dep. Castellucci
Sen. Cipolla
Dep. Della Briotta

8. Comitato per l'indagine sui rapporti tra la mafia e il fenomeno del banditismo in Sicilia:

Sen. Bernardinetti, *coordinatore*
Dep. Azzaro
Sen. Brugger
Sen. Gatto Simone
Sen. Li Causi
Dep. Tuccari

9. Comitato per la documentazione:

Sen. Adamoli, *coordinatore*
Dep. Azzaro
Dep. Gatto Vincenzo
Dep. Merli
Dep. Scardavilla

10. Comitato per l'indagine sugli istituti di credito e sullo sviluppo industriale in Sicilia:

Sen. Adamoli, *coordinatore*
Sen. Lugnano
Dep. Merli
Dep. Nicosia
Dep. Scardavilla

11. Comitato speciale per l'indagine su Natale Rimi:

Sen. Bisantis, *coordinatore*
Dep. Azzaro
Dep. Della Briotta
Sen. Gatto Simone
Dep. Malagugini

12. Comitato per l'indagine sul comportamento della Pubblica amministrazione in Sicilia:

Sen. Lugnano, *coordinatore*
Sen. Follieri
Sen. Torelli.

zione sulle conclusioni raggiunte e di sottoporla all'esame della Commissione, così che questa avesse la possibilità di valutare *ex novo* tutto il materiale raccolto e di discutere i risultati e i giudizi cui i Comitati fossero pervenuti. La Commissione, comunque, si riservò sempre la facoltà di intervenire, con proprie iniziative, nei settori attribuiti alla competenza dei Comitati e di indicare in proposito, con le necessarie direttive, i concreti moduli operativi.

Ulteriori attribuzioni furono affidate all'Ufficio di Presidenza, che, sotto la nuova denominazione di Consiglio di Presidenza, oltre a svolgere funzioni di impulso, di organizzazione e di controllo sui moduli e tempi di attuazione dell'attività della Commissione e dei Comitati e di affiancare il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni, svolse anche indagini preliminari e sommari accertamenti, per poi rimettere le varie questioni ai Comitati competenti. Per questioni di particolare rilievo che richiedessero interventi immediati l'Ufficio (Consiglio) di Presidenza si costituì in comitato speciale di indagine, talora di propria iniziativa, altre volte per delega della Commissione, affiancandosi in alcune occasioni altri membri della Commissione medesima o i componenti di taluni dei Comitati. A sua volta il Presidente — oltre a svolgere i compiti tradizionali di direzione, di impulso e di organizzazione dei lavori nonchè di rappresentanza all'esterno della Commissione, propri di ogni soggetto preposto alla presidenza di organi collegiali — provvide in molti casi a curare direttamente la ricerca e l'acquisizione di atti e documenti utili ai fini dell'indagine.

L'attività di tutti questi organi fu sempre, comunque, ricondotta ad unità dalla Commissione che, anche nei casi in cui lo svolgimento dell'attività istruttoria non era stato da essa direttamente curato, procedè il più delle volte ad una diretta deliberazione e discussione dei risultati dell'attività istruttoria svolta dagli altri organi, dandone *ex post* il suggello della sua convalida.

Man mano che proseguiva nello svolgimento della sua attività istruttoria, la Com-

missione deliberò anche la pubblicazione di talune relazioni settoriali che nel frattempo erano state approvate o che erano in via di definizione.

Questo problema, della opportunità di rassegnare ai Presidenti delle Camere relazioni parziali per la loro pubblicazione ufficiale ai fini di provocare su di esse un eventuale dibattito in Parlamento, era stato discusso nella precedente Legislatura ed era stato risolto negativamente. Si era ritenuto, allora, che le relazioni settoriali potessero trovare collocazione solo nel contesto unitario di una relazione generale che esaminasse la genesi e le caratteristiche del fenomeno nel suo complesso e proponesse gli opportuni rimedi: e quindi come specificazioni e approfondimenti, per i diversi settori dell'indagine, di un unico discorso.

A questo principio si era derogato soltanto con la pubblicazione, avvenuta il 7 agosto 1963, della « Relazione e proposte della Commissione al termine della prima fase dei lavori » (Atti IV Legislatura, Doc. n. 6) cui si è prima accennato; il fatto, però, trovava giustificazione obiettiva nella necessità, anche a seguito della clamorosa esplosione di violenza culminata nella strage di Ciaculli, di prospettare al Parlamento e al Governo l'opportunità di provvedimenti urgenti contro la mafia. Invece, la successiva presentazione della prima relazione settoriale, quella sulle « Risultanze acquisite nell'indagine sul Comune di Palermo » non fu seguita dalla pubblicazione negli Atti parlamentari, ma fu solo comunicata alle Camere; ad iniziativa del Presidente del Senato, inoltre, una copia della relazione fu trasmessa ai Presidenti dei Gruppi parlamentari.

L'orientamento ora esposto aveva indotto la Commissione, durante la IV Legislatura, ad impostare i lavori nel senso che le singole relazioni settoriali, una volta approntate dai Comitati e sottoposte ad una prima discussione generale in Commissione, venissero accantonate in attesa di una approvazione definitiva, da effettuarsi contestualmente, per le relazioni concernenti le indagini in tutti i diversi settori e per la relazione generale, al termine dei lavori.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le polemiche suscitate dalla mancata conclusione dei lavori al termine della IV Legislatura, portarono a far riesaminare il problema, che fu discusso in seno alla Commissione e prospettato ai Presidenti delle Camere. Con nota del 30 gennaio 1969, il Presidente della Camera comunicò che egli aveva esaminato la questione insieme con il Presidente del Senato, e che entrambi erano pervenuti alla conclusione che fosse possibile una risposta positiva al quesito circa una autonoma e immediata pubblicazione di relazioni parziali a condizione che:

1) « le relazioni parziali (fossero) conclusive di un settore, o di un gruppo di settori, di indagine »;

2) « che esse (fossero) rivolte a suggerire iniziative legislative e amministrative idonee a conseguire urgenti finalità preventive o repressive del fenomeno della mafia ».

Di conseguenza, la Commissione prese in esame ed approvò in via definitiva alcune relazioni conclusive di particolari indagini: quella sui mercati all'ingrosso (in data 8 gennaio 1970) e quella sulle vicende connesse alla fuga di Luciano Leggio (in data 12 febbraio 1970). Dopo l'approvazione, entrambe le relazioni furono trasmesse ai Presidenti delle Camere e la seconda fu anche trasmessa al Presidente della Repubblica, quale Presidente del Consiglio superiore della magistratura, al Ministro di grazia e giustizia, al Ministro dell'interno e al Procuratore generale presso la Corte di appello di Palermo; ciò a causa delle possibili implicazioni di carattere disciplinare e penale che essa comportava. Tale circostanza portò anche a far segnalare ai Presidenti delle Camere la esistenza di ragioni che imponevano che il contenuto della relazione trasmessa fosse temporaneamente coperto dal segreto.

Successivamente, fu richiesta ai Presidenti delle Camere, e da loro disposta, la pubblicazione delle tre relazioni già presentate (sul Comune di Palermo, sui mercati all'ingrosso e sul caso Leggio) e di altre due relazioni (sull'indagine riguardante casi di singoli mafiosi e sulle strutture scolastiche in Sicilia) approvate, rispettivamente, il 16 giugno e l'8 luglio 1971.

In questo modo, con l'autonoma pubblicazione di talune relazioni settoriali, la Commissione dava un primo ma incisivo contributo alla realizzazione dei suoi compiti istituzionali nella lotta contro la mafia. In primo luogo, si offriva al Parlamento la opportunità di aprire un dibattito su taluni aspetti di un fenomeno così preoccupante e si dava ad un tempo allo stesso Parlamento ed agli organi di governo lo strumento adatto per prendere, con tempestività, le opportune iniziative ai fini della prevenzione e repressione di singole manifestazioni di mafia.

Inoltre, mentre si forniva una responsabile risposta alle attese dell'opinione pubblica, particolarmente turbata dei gravi fatti delittuosi avvenuti nel frattempo, si creavano le premesse per stabilire un dialogo continuo con le forze del Paese, così da impegnarle concretamente in uno sforzo di rinnovamento del costume sociale onde riceverne ad un tempo suggerimenti e validi apporti nella continuazione del difficile lavoro intrapreso.

Anche la V Legislatura si concluse, però, senza che la Commissione avesse potuto presentare la sua relazione conclusiva al Parlamento.

L'impegno profuso dalla Commissione era stato veramente eccezionale (la Commissione nel suo *plenum* aveva tenuto 75 sedute; 129 erano state le sedute dell'Ufficio (Consiglio) di Presidenza; 368 quelle dei diversi Comitati, considerati nel loro complesso; due i sopralluoghi effettuati dall'Ufficio (Consiglio) di Presidenza, mentre altri 121 sopralluoghi erano stati effettuati dai singoli Comitati di indagine, da singoli Commissari e da funzionari della segreteria e dell'organismo tecnico); ma l'impresa cui la Commissione medesima si era accinta, con l'impostazione cui si è prima accennato, era titanica, e difficilmente avrebbe potuto consumarsi nell'arco della intera Legislatura. A questa considerazione deve aggiungersi l'altra che l'anticipato scioglimento delle Camere aveva bruscamente accorciato di un anno l'intero arco della Legislatura medesima, contraendo così sensibilmente il tempo a disposizione della Commissione per la conclusione dei suoi lavori.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La Commissione, dopo aver proceduto alla trasmissione al Parlamento delle relazioni settoriali di cui si è detto (e di cui, si ripete, fu disposta la pubblicazione), dovette, perciò, limitarsi alla trasmissione di una « Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso al termine della V Legislatura » della quale anche venne disposta la pubblicazione.

Lo stato dei lavori era, comunque, più che soddisfacente. Gli atti relativi all'amplissima istruttoria testimoniale ed alla vastissima documentazione acquisita — ordinati, anche ai fini di una più agevole consultazione secondo criteri sistematici e con riferimenti analitici in un apposito schedario — costi-

tuivano un ricchissimo *corpus* documentale che offriva un punto di riferimento di fondamentale importanza ai fini dell'avvio ad una sollecita conclusione della lunga attività della Commissione. Questa, d'altra parte, poteva, con legittimo orgoglio, compiacersi del fatto che l'interesse manifestatosi nella comunità nazionale intorno alle sue iniziative — interesse sempre vivo ed appassionato, anche se talvolta si era manifestato in attacchi e critiche ingiusti ed eccessivi — dimostrava che nel corso della V Legislatura la Commissione medesima si era veramente configurata come il centro di ogni valida iniziativa nella lotta contro la mafia.

CAPITOLO QUARTO

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE NELLA VI LEGISLATURA

All'inizio della VI Legislatura, in data 28 luglio 1972, i Presidenti delle due Camere procedettero alla nomina dei nuovi membri della Commissione, scegliendo di comune accordo, come Presidente, il senatore Luigi Carraro.

La Commissione risultò così composta:

Presidente

Senatore Luigi Carraro (DC).

Componenti

Senatori: Gelasio Adamoli (PCI); Virginio Bertinelli (PSDI); Emmenegildo Bertola (DC); Gerardo Chiaromonte (P.C.I.); Onio Della Porta (DC); Mario Follieri (DC); Vincenzo Gatto (PSI); Francesco Lagnano (PCI); Biagio Pinto (Misto); Ignazio Pirastu (PCI); Giorgio Pisanò (MSI-Destra nazionale); Vito Rosa (DC); Carlo Torelli (DC); Franco Varaldo (DC); Michele Zuccalà (PSI).

Deputati: Giuseppe Azzaro (DC); Libero Della Briotta (PSI); Carlo Felici (DC); Sergio Flamigni (PCI); Giuseppe Gargani (DC); Mario Domenico Gerolimetto (PLI); Pio La Torre (PCI); Alberto Malagugini (PCI); Giovanni Matta (DC); Enzo Meucci (DC); Giuseppe Niccolai (MSI-Destra nazionale); Angelo Nicosia (MSI-Destra nazionale); Carlo Sangalli (DC); Marcello Sgarlata (DC); Cesare Terranova (Misto).

Prima ancora che la ricostituita Commissione iniziasse i suoi lavori, il deputato Giuseppe Gargani si dimise dalla medesima, in data 4 ottobre 1972, e venne sostituito col deputato Francesco Patriarca (DC).

La Commissione, secondo la prassi prima ricordata — che, per quanto attiene all'Ufficio di Presidente, era stata già confermata con la sostituzione di un senatore ad un deputato nella titolarità dell'Ufficio medesimo

— si trasferì presso il Senato della Repubblica — dove tenne la sua prima seduta il 5 ottobre 1972, procedendo alla costituzione del suo Ufficio di Presidenza, con l'elezione a Vice Presidenti dei senatori Bertinelli e Chiaromonte ed a Segretari del deputato Sgarlata e del senatore Vincenzo Gatto.

Sin dall'inizio di questo nuovo ciclo di attività della Commissione, il Presidente manifestò la convinzione che ormai fossero maturi i tempi per la sollecita conclusione dei lavori della medesima, ed in tal senso, confortato dal consenso unanime dei Commissari, desiderò assumerne pubblico impegno; impegno che, oltre a corrispondere alle vaste attese suscitate nel Paese dalla pubblicazione della relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso al termine della V Legislatura, si collegava in coerente linea di continuità con gli intendimenti a più riprese manifestati dal Presidente e da autorevoli componenti della Commissione nel corso di quella Legislatura, vanificati solo dallo scioglimento anticipato delle Camere che aveva, come si è detto, troncato l'operosa attività della Commissione medesima.

Senonchè apparve subito evidente che i rilevanti mutamenti intervenuti nella composizione di questa — in cui, accanto ad alcuni Commissari che avevano già illustrato col loro impegno l'attività della stessa, attingendo una profonda ed affinata conoscenza dell'enorme materiale documentale acquisito durante la sua ormai decennale attività istruttoria, numerosi erano gli altri chiamati a cimentarsi per la prima volta con i complessi problemi che la valutazione di quel materiale comportava — rendevano necessaria una breve pausa di riflessione e di studio, che consentisse a questi ultimi Commis-

sari una esauriente ricognizione del materiale medesimo e li mettesse in grado di inserirsi, senza soluzione di continuità, nel flusso operativo della Commissione stessa. D'altra parte, e più in generale, questa pausa di riflessione avrebbe potuto consentire la selezione e l'eventuale integrazione del materiale raccolto ai fini della sintesi valutativa che sarebbe servita da supporto per la redazione della relazione conclusiva.

Il Presidente ritenne, perciò, opportuno sollecitare la Commissione ad articolarsi in una serie di Gruppi di lavoro composti di Commissari scelti a due a due in modo che in ciascun Gruppo fosse assicurata la partecipazione delle minoranze (1) e ad affidare a ciascuno di detti Gruppi l'incarico di esaminare approfonditamente il materiale accumulatosi, rispettivamente nei diversi settori che avevano formato oggetto, nelle passate Legislature, dell'indagine dei diversi Comitati, e di riferire sul contenuto di detto materiale in una successiva riunione della Commissione nel suo *plenum*. Le relazioni dei diversi Gruppi di lavoro alla Commis-

sione avrebbero potuto, così, consentire a questa di prendere diretta cognizione del materiale medesimo, di suggerire ulteriori adempimenti istruttori in funzione della sua necessaria integrazione e di trarre l'avvio, dalla valutazione globale del risultato del pluriennale lavoro compiuto, per un ampio confronto dialettico le cui conclusioni sarebbero sfociate nella relazione conclusiva.

Ma questa fase di riflessione e di studio subì ben presto una brusca battuta d'arresto, a causa di una profonda crisi che investì la Commissione.

Il 15 novembre 1972, il senatore Carlo Torelli rassegnava le dimissioni dalla Commissione, motivando le stesse con la circostanza che nella Commissione medesima sedevano alcuni Commissari, quali il deputato Matta ed il deputato Terranova, che erano stati in passato ascoltati dalla Commissione in qualità di testimoni e nei confronti dei quali egli riteneva applicabili le norme del codice di procedura penale concernenti l'incompatibilità dei giudici; in particolare, asseriva il senatore Torelli, gravi motivi di con-

(1) I Gruppi di lavoro risultarono così composti:

1. Gruppo di lavoro per l'indagine sociologica e storica:

Dep. Niccolai
Sen. Rosa

2. Gruppo di lavoro per le indagini sui singoli mafiosi, sul contrabbando di tabacchi e stupefacenti e sui rapporti fra mafia e gangsterismo italo-americano.

Dep. Azzaro
Sen. Zuccalà

3. Gruppo di lavoro per gli affari giudiziari:

Sen. Follieri
Dep. Malagugini

4. Gruppo di lavoro per le indagini sulle strutture scolastiche:

Dep. Meucci
Sen. Pirastu

5. Gruppo di lavoro per le indagini sulle strutture rurali:

Sen. Chiaromonte
Sen. Pinto

6. Gruppo di lavoro per la documentazione:
Sen. Bertola
Sen. Gatto Vincenzo

7. Gruppo di lavoro per l'indagine sugli istituti di credito:

Sen. Adamoli
Dep. Patriarca

8. Gruppo di lavoro sul « caso Rimi »:

Sen. Torelli
Dep. Della Briotta

9. Gruppo di lavoro per l'indagine sugli Enti locali in Sicilia:

URBANISTICA:

Dep. Nicosia
Dep. Sangalli

ENTI TERRITORIALI:

Dep. Gerolimetto
Dep. Terranova

ENTI LOCALI NON TERRITORIALI:

Sen. Della Porta
Sen. Lugnano

ESATTORIE:

Dep. Flamigni
Dep. Sgarlata

venienza avrebbero dovuto obbligare il deputato Matta ad astenersi dal partecipare ai lavori della Commissione, avendo egli ricoperto la carica di assessore ai lavori pubblici e di assessore all'urbanistica nel Comune di Palermo, sulla cui amministrazione la Commissione aveva svolto e avrebbe dovuto svolgere accertamenti.

Il senatore Carlo Torelli veniva sostituito col senatore Alessandro Agrimi: ma sulle motivazioni delle sue dimissioni — che, pur essendone stata ampiamente diffusa notizia sulla stampa quotidiana, non avevano formato oggetto di alcun dibattito in Commissione, essendosi ritenuto che sfuggisse alla competenza di questa interloquire sui problemi attinenti alla sua composizione — fu con forza sollecitata una discussione dai Commissari del Gruppo comunista nella seduta del 7 dicembre 1972.

Dal breve dibattito che ne seguì — dibattito che, peraltro, il Presidente non consentì si incentrasse sul merito della vicenda testè conclusa, ritenendo scorretto che la Commissione interloquisse in una materia che doveva ritenersi riservata all'alta autorità dei Presidenti delle Camere, titolari del potere di nomina dei membri della Commissione medesima — emerse che una parte dei Commissari tendeva a distinguere la posizione, all'interno della Commissione, del deputato Matta da quella del deputato Terranova, essendo stato questi in passato sentito dalla Commissione, più che come testimonio vero e proprio, essenzialmente in qualità di consulente o di collaboratore in ragione della sua qualificata esperienza di magistrato istruttore di numerosi processi di mafia. Tale orientamento si concretò nella presentazione di un ordine del giorno da parte dei Commissari del Gruppo comunista, i quali — facendo riferimento alla circostanza che il deputato Matta aveva ricoperto la carica di assessore ai lavori pubblici e all'urbanistica del Comune di Palermo in un periodo fortemente caratterizzato da episodi e fatti che avevano interessato e interessavano la Commissione — invitavano il medesimo a dimettersi dalla Commissione stessa.

Durante lo svolgimento di quest'ordine del giorno da parte del deputato La Torre, il deputato Matta si ritenne leso nella sua onorabilità da taluni addebiti mossigli da quel deputato; egli manifestò, perciò, la sua intenzione di chiedere al Presidente della Camera dei deputati la nomina di una Commissione che, a termini dell'articolo 58 del Regolamento della Camera, avrebbe dovuto indagare sul fondamento degli addebiti stessi, ed abbandonò l'Aula della Commissione dichiarando che, per ragioni di correttezza, avrebbe disertato i lavori della medesima — pur continuando a farne parte — fino a che non si fosse fatta piena luce sulla sua onorabilità.

All'interno della Commissione si venne così a determinare un'acuta situazione di disagio, che invano il Presidente si sforzò di sanare.

Tale situazione andò presto evolvendo al suo punto di crisi nella seduta del 17 gennaio 1973 (in precedenza (2) il senatore Vincenzo Gatto aveva, da parte sua, dato le dimissioni dall'ufficio di Segretario della Commissione, motivandole col profondo dissenso da lui nutrito sull'interpretazione riduttiva dei compiti dell'Ufficio di Presidenza data dal Presidente: interpretazione sulla quale ci si intratterrà più oltre).

In quella seduta, i rappresentanti di tutti i Gruppi presenti nella Commissione, constatando il mancato buon esito degli sforzi fatti dal Presidente per rasserenare i rapporti all'interno di questa, manifestarono (eccezion fatta per i rappresentanti del MSI-Destra nazionale) con diverse motivazioni, l'intendimento dei Commissari appartenenti ai rispettivi Gruppi di dimettersi dalla medesima, auspicandone la ricostituzione in un clima di rinnovata serenità e fiducia (3).

(2) L'11 gennaio 1973.

(3) Poco prima dell'apertura della seduta, il senatore Varaldo aveva, per conto suo, informato il Presidente Carraro di aver rassegnato nelle mani del Presidente del Senato le sue dimissioni dalla Commissione.

I rappresentanti dei Gruppi del PLI e del PSDI, che non erano presenti alla seduta, dettero notizia delle loro dimissioni dalla Commissione il giorno successivo.

A conclusione della seduta, anche il Presidente manifestò la sua intenzione di rassegnare nelle mani dei due Presidenti delle Camere il suo mandato, allo scopo di facilitare la delicata opera che ai Presidenti medesimi incombeva in vista della ricostituzione della Commissione stessa.

Il 23 gennaio 1973, i Presidenti delle Camere dettero notizia alle rispettive Assemblee delle dimissioni del presidente Carraro, nonchè di tutti i membri, rispettivamente deputati e senatori, della Commissione, eccezione fatta per i membri del Gruppo MSI-Destra nazionale (la cui permanenza nella Commissione era stata motivata nella seduta del 17 gennaio, dal deputato Nicosia e dal deputato Giuseppe Niccolai, con il rifiuto, da parte loro, di assumersi la corresponsabilità obiettiva di eventuali tentativi di affossamento dell'inchiesta sul fenomeno mafioso).

Nel corso delle tormentate vicende che avevano condotto alle dimissioni della quasi totalità dei membri della Commissione, non era stato posto in dubbio da alcuno che la Commissione medesima avrebbe dovuto immediatamente essere ricostituita, essendosi quelle dimissioni configurate unicamente come lo sbocco politico inevitabile di una situazione interna divenuta, per il suo carico di tensioni e di polemiche anche personali, ormai insostenibile, e tale da compromettere irreparabilmente la funzionalità operativa della Commissione. La convinzione della necessità dell'immediata ricostituzione della Commissione stessa veniva, d'altra parte, correttamente suffragata dall'argomento che le dimissioni avevano fatto venir meno (e neppure nella sua totalità) solo il collegio che era stato, *pro-tempore*, investito delle titolarità dell'organo creato con la legge 20 dicembre 1962, n. 1720: organo la cui esistenza non poteva non continuare a ritenersi presupposta, in quanto essa sarebbe potuto venir meno solo con la presentazione al Parlamento della sua relazione conclusiva contenente le proposte sulle misure ritenute necessarie a combattere il fenomeno mafioso, secondo quanto previsto dalla legge medesima.

I Presidenti delle due Camere procedettero, così, senza indugio, il 22 febbraio 1973, alla ricostituzione del collegio, riconfermando, di comune accordo, Presidente della Commissione il senatore Luigi Carraro.

La Commissione risultò, quindi, così composta:

Presidente

Senatore Luigi Carraro (DC).

Componenti

Senatori: Gelasio Adamoli (PCI); Alessandro Agrimi (DC); Ermenegildo Bertola (DC); Gerardo Chiaromonte (PCI); Giancarlo De Carolis (DC); Mario Follieri (DC); Walter Garavelli (PSDI); Eugenio Gatto (DC); Vincenzo Gatto (PSI) (4); Francesco Lignano (PCI); Roberto Maffioletti (PCI); Giorgio Pisanò (MSI-Destra nazionale); Biagio Pinto (Misto) (5); Vito Rosa (DC); Michele Zuoccalà (PSI).

Deputati: Giuseppe Azzaro (DC) (6); Gianfilippo Benedetti (PCI); Carlo Felici (DC) (7); Mario Domenico Gerolimetto (PLI); Pio La Torre (PCI); Giuseppe Niccolai (MSI-Destra nazionale); Angelo Nicosia (MSI-Destra nazionale); Alberto Malagugini (PCI); Enzo Meucci (DC); Francesco Patriarca (DC); Enea Piccinelli (DC) (8); Pietro Riccio (DC)

(4) Il senatore Vincenzo Gatto rassegnò, successivamente, le dimissioni dalla Commissione e fu sostituito, in data 4 ottobre 1973, col senatore Silvano Signori.

(5) Il senatore Biagio Pinto cessò, successivamente, di far parte della Commissione, perchè nominato Sottosegretario di Stato, e fu sostituito, in data 14 dicembre 1974, col senatore Michele Cifarelli.

(6) Il deputato Giuseppe Azzaro cessò, successivamente, di far parte della Commissione, perchè nominato Sottosegretario di Stato, e fu sostituito, in data 25 settembre 1973, col deputato Francesco Mazzola (DC).

(7) Il deputato Carlo Felici cessò, successivamente, di far parte della Commissione, perchè nominato Sottosegretario di Stato, e fu sostituito, in data 14 dicembre 1974, col deputato Niccolò Grassi Bertazzi.

(8) Il deputato Enea Piccinelli rassegnò, successivamente, le dimissioni dalla Commissione e fu sostituito, in data 23 marzo 1974, col deputato Emilio Revelli (DC).

(9); Marcello Sgarlata (DC); Cesare Terranova (Misto); Manlio Vineis (PSI).

Nella seduta del 28 febbraio 1973, la Commissione procedette alla costituzione del suo Ufficio di Presidenza, eleggendo Vice Presidenti i senatori Garavelli e Chiaromonte, e Segretari i deputati Sgarlata e Terranova.

Nel clima di tensione alimentato dalle polemiche che avevano investito la Commissione e che avevano trovato il loro sbocco nelle dimissioni in massa del 17 gennaio, era stato impossibile per questa portare avanti quel programma di riflessione e di studio che era stato impostato sin dalla prima seduta del 5 ottobre 1972. D'altra parte, il programma medesimo era parso di non facile attuazione nei tempi brevi, che sembravano essere imposti dall'esigenza, prospettata con forza da tutti gli ambienti politici e dai diversi strati della pubblica opinione nelle discussioni che avevano accompagnato la ripresa dell'attività della Commissione nella VI Legislatura, di un sollecito definitivo adempimento del compito affidato alla Commissione medesima dalla legge istitutiva. La Commissione, dandosi carico immediatamente di quelle difficoltà e di questa esigenza, ed accogliendo i suggerimenti del Presidente, si prefisse, quindi, in questo ciclo di attività susseguente

(9) Purtroppo la Commissione, verso la conclusione della sua attività, fu privata del prezioso apporto del deputato Pietro Riccio, vittima, il 14 novembre 1975, di un banditesco sequestro di persona. Il Presidente manifestò così alla Commissione, nella seduta del 19 novembre 1975, i suoi sentimenti di emozione e di sdegno per l'attentato alla libertà personale dell'eminente collega:

« Esprimo la mia emozione più profonda ed il mio sdegno più vivo per il rapimento del deputato Pietro Riccio. Nel formulare l'augurio che il deputato Pietro Riccio possa essere restituito al più presto all'affetto della sua famiglia e possa riprendere il suo posto in Parlamento, continuando così ad arrecare alla Commissione — che si onora di annoverarlo fra i suoi componenti — l'insostituibile contributo della sua esperienza e della sua preparazione, traggio occasione dal banditesco attentato alla libertà personale del valoroso collega per sollecitare il più energico impegno delle pubbliche autorità nella lotta alla delinquenza ed alla criminalità organizzata ».

alla sua ricostituzione, un nuovo programma di lavoro.

Essa incaricò cinque Commissari (il deputato Nicosia, il senatore Bertola, il senatore Chiaromonte, il senatore Follieri ed il senatore Zuccalà) di predisporre delle proposte di relazione concernenti cinque fondamentali settori dell'indagine (rispettivamente il settore dell'indagine storica, il settore dell'indagine relativa ai rapporti fra mafia e pubblici poteri, il settore dell'indagine sulle strutture economico-sociali siciliane, il settore dell'indagine sull'amministrazione della giustizia in Sicilia, il settore dell'indagine sulle responsabilità mafiose nel traffico di tabacchi e stupefacenti nonché sui rapporti fra mafia e gangsterismo italo-americano) nei quali, per comodità di trattazione, si sarebbe dovuto ricondurre e riordinare il vasto materiale istruttorio; operando, nell'approccio all'esame e alla valutazione di esso, una rifusione, per così dire, delle molteplici indagini settoriali corrispondenti ai diversi gruppi di lavoro che nelle precedenti Legislature avevano, con impegno e serietà encomiabili, proceduto ad una analitica, paziente e pressochè completa ricognizione del fenomeno mafioso in tutte le variegate forme del suo dispiegarsi. Si stabilì che la redazione di ciascuna delle suddette proposte di relazione avrebbe dovuto essere preceduta da una sintetica informazione alla Commissione del contenuto del materiale raccolto nei relativi settori di indagine, nonché dalla contestuale formulazione di proposte per la deliberazione, da parte della medesima, di eventuali integrazioni dello stesso. Successivamente, conclusasi questa eventuale fase di integrazione dell'istruttoria, ciascuno dei Commissari designati avrebbe proceduto alla stesura delle rispettive proposte di relazione, che, sottoposte alla Commissione, avrebbero consentito lo svolgimento di un ampio dibattito da cui sarebbero potuti emergere sia un giudizio complessivo sulla genesi, sulla struttura, sulle cause del fenomeno mafioso complessivamente considerato, sia l'elaborazione delle proposte per reprimere le manifestazioni ed eliminare le cause del fenomeno medesimo, secondo il compito assegnato alla Commis-

sione dalla sua legge istitutiva; giudizio e proposte che avrebbero potuto essere calati in uno schema di relazione conclusiva elaborato dal Presidente, da sottoporre all'approvazione della Commissione, e di cui le cinque proposte di relazione settoriale, da trasmettersi dopo la loro approvazione al Parlamento in allegato alla relazione suddetta, avrebbero dovuto costituire il complementare supporto. Fu altresì stabilito che i cinque Commissari designati avrebbero potuto avvalersi, durante la redazione delle rispettive proposte di relazione della collaborazione di altri Commissari scelti, tenuto conto dell'esigenza di rappresentatività di tutte le componenti politiche della Commissione, nel presupposto che l'attività di redazione delle diverse proposte di relazione sarebbe stata tanto più proficua, ed il dibattito relativo tanto più teso a riflettere un impegno unitario di lotta contro la mafia, quanto più ampia ed unitaria fosse stata la mobilitazione delle diverse componenti della Commissione, sollecitate, sin dalla prima fase di elaborazione delle proposte di relazione medesime, ad una continua opera di consulenza, di stimolo e di revisione critica nei confronti dell'attività dei relatori incaricati. Per mantenere fermo, però, il principio che la redazione delle proposte di relazione dovesse ritenersi affidata primariamente alla responsabilità di ciascuno dei cinque Commissari designati, si convenne di evitare ogni carattere di designazione formale da parte della Commissione alla indicazione dei diversi Commissari scelti a prestare ai primi la loro collaborazione e consulenza, sicché la loro scelta non venne formalizzata come incarico ufficialmente conferito dalla Commissione, ma fu mantenuta sul piano di una

organizzazione di fatto operante nel mero ambito dell'assetto interno della Commissione (10).

Infine, la Commissione autorizzò i diversi relatori ad effettuare — eventualmente insieme ai Commissari scelti a collaborare con loro secondo quanto si è detto prima — fuori della sede della medesima, tutti i sopralluoghi conoscitivi che avessero ritenuto necessari per acquisire più aggiornati elementi di informazione e di giudizio sulla evoluzione del fenomeno mafioso nei rispettivi settori di indagine, elementi che avrebbero consentito una più dinamica valutazione del materiale acquisito.

Verso la fine del giugno 1974, il Presidente, constatando che i tempi di attuazione del programma suindicato difficilmente avrebbero consentito di avviare a conclusione la attività della Commissione entro la fine dell'anno, secondo quanto egli più volte, in pubbliche dichiarazioni, aveva affermato di ripromettersi (a quella data, infatti, erano state depositate presso la Segreteria della Commissione solo le bozze informali di una traccia di relazione nel settore dell'indagine relativa ai rapporti fra mafia e pubblici poteri e di una traccia di relazione nel settore dell'indagine concernente le strutture socio-economiche siciliane, redatte rispettivamente dal senatore Bertola e dal senatore Chiaromonte) fu indotto a proporre alla Commissione medesima alcune modifiche al programma prima concordato. Secondo le proposte del Presidente — restando fermo l'impegno affidato ai cinque Commissari di procedere alla redazione di distinte proposte di relazione settoriale — si sarebbe dovuta omettere la fase preliminare della discussione sulle medesime, che, anche per il ritardo nella stesura delle proposte stesse,

(10) I Commissari scelti a collaborare con i cinque relatori furono: per il settore dell'indagine storica i senatori Garavelli e Adamoli; per il settore dell'indagine sulle strutture socio-economiche siciliane il deputato Sgarlata ed il senatore Vincenzo Gatto (sostituito, poi, dopo le sue dimissioni dalla Commissione, col senatore Signori); per il settore dell'indagine sull'amministrazione della giustizia in Sicilia, il senatore Lugnano ed il deputato Giuseppe Niccolai; per il settore dell'inda-

gine relativa ai rapporti fra mafia e pubblici poteri i deputati Malagugini e Vineis; per il settore delle indagini relative alle implicazioni mafiose nel traffico di tabacchi e stupefacenti ed ai rapporti fra mafia e gangsterismo italo-americano i deputati Azzaro (poi sostituito, quando cessò di far parte della Commissione a seguito della sua nomina a Sottosegretario di Stato, col deputato Sgarlata) e Terranova.

avrebbe rischiato di protrarsi nell'arco di tempi assai lunghi. Sarebbe stato, invece, il Presidente a procedere alla stesura di una proposta di relazione conclusiva, utilizzando le bozze di relazione settoriale già presentate, nonché le altre che fossero state successivamente elaborate dagli altri relatori.

Tale proposta di relazione sarebbe stata sottoposta alla discussione ed alla votazione della Commissione, e si sarebbe studiata, successivamente, la possibilità di allegarvi le diverse relazioni settoriali, nei limiti in cui esse non fossero state integralmente rielaborate nella proposta di relazione suddetta.

La Commissione convenne sull'opportunità di accogliere le proposte del Presidente, che miravano a dare un deciso impulso all'acceleramento dell'attività della Commissione stessa in vista della definitiva conclusione dei suoi lavori. Fu così che il Presidente poté sottoporre alla Commissione, verso la metà del mese di marzo del 1975, una proposta di relazione da lui redatta, utilizzando le bozze informali delle proposte di relazione settoriale già presentate e segnatamente quella predisposta dal senatore Bertola, che ritenne di dover quasi totalmente recepire.

Su tale proposta si svolse un'ampia discussione generale nelle sedute del 19 aprile, del 16 aprile, del 14 maggio, del 21 maggio, del 2 luglio, del 10 luglio e del 16 luglio 1975.

Conclusa la discussione generale, il Presidente rielaborò accuratamente la sua proposta di relazione, tenendo conto delle indicazioni e dei suggerimenti emersi nel corso dell'ampio dibattito, e portò a conoscenza dei Commissari il nuovo testo della medesima il 10 agosto 1975.

Nel frattempo, era stata anche depositata presso la Segreteria della Commissione la proposta di relazione settoriale elaborata dal senatore Zuccalà, concernente il traffico mafioso di tabacchi e stupefacenti nonché i rapporti fra mafia e gangsterismo italo-americano, proposta di relazione che il Presidente ritenne potesse mantenere una sua autonomia di collocazione rispetto alla propria proposta di relazione, nella quale si opera-

va, appunto, un rinvio alle conclusioni cui era pervenuto il senatore Zuccalà; il 18 settembre 1975, poi, il deputato Giuseppe Nicolai depositava una sua proposta di relazione alternativa a quella del Presidente.

Il Presidente, nella sua proposta di relazione si era limitato ad approfondire l'analisi della genesi e delle caratteristiche del fenomeno mafioso, omettendo, per il momento, la formulazione delle proposte per la repressione del fenomeno medesimo e la eliminazione delle sue cause. E ciò soprattutto nel presupposto che, costituendo tale formulazione il compito più alto e qualificante affidato alla Commissione — quello che, in definitiva, ne giustificava la stessa ragion d'essere, alla stregua della legge istitutiva — la formulazione medesima avrebbe attinto maggiore concretezza ed incisività, se, anziché procedere lungo indicazioni aprioristicamente suggerite dal Presidente, fosse stata il frutto di un vasto dibattito generale che si fosse giovato del contributo di esperienza, di conoscenza, di studio e di riflessione critica offerto da tutte le componenti della Commissione.

Dopo un'ampia ed appassionata discussione svoltasi nelle due sedute, antimeridiana e pomeridiana, del 30 ottobre 1975 — discussione incentrata su due documenti: l'uno, elaborato dal deputato La Torre e dal senatore Agrimi, concernente l'indicazione di una serie di proposte suscettibili di incidere radicalmente sulle strutture socio-economiche siciliane; l'altro, elaborato dal deputato Terranova, concernente l'indicazione di una serie di proposte per una riforma dell'attuale sistema delle misure di prevenzione nei confronti di indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose — il Presidente ritenne di poter sottoporre, ulteriormente, alla Commissione due suoi documenti contenenti l'indicazione di massima di una serie di proposte nei settori che avevano formato oggetto della discussione medesima.

Il Presidente elaborò tali documenti tenendo anche conto di tutti i suggerimenti emersi nel dibattito svoltosi nelle due sedute del 30 ottobre, nonché di talune indicazioni contenute in uno studio del deputato Malagugini sulle carenze del sistema attuale delle misure repressive a carico de-

gli indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose, presentato alla Commissione nei primi di novembre del 1975.

Tali documenti furono approvati dalla Commissione con talune integrazioni e modifiche, a conclusione di un ulteriore amplissimo dibattito che si svolse nell'arco di ben quattro sedute (sedute antimeridiana e pomeridiana del 13 novembre 1975, e del 19 e 20 novembre 1975).

Il Presidente provvide, poi, a rielaborare ulteriormente tali documenti in un testo definitivo, che fu conclusivamente approvato, con emendamenti e con l'astensione dei soli Commissari del Gruppo MSI-Destra nazionale, nella seduta del 16 dicembre 1975.

Definito il testo delle proposte da formulare al Parlamento al fine di reprimere il fenomeno mafioso e di eliminarne le cause, non rimaneva che compiere l'ultimo atto dell'approvazione della relazione conclusiva.

Alla data del 16 dicembre 1975, risultavano sottoposte all'esame ed alle determinazioni della Commissione, oltre alla proposta di relazione del Presidente (proposta alla quale questi aveva ritenuto di apportare nel frattempo talune modifiche rese necessarie da una più approfondita riflessione su talune circostanze di fatto cui la proposta medesima faceva ampio riferimento), ed alla proposta di relazione settoriale del senatore Zuccalà (che il Presidente dichiarava di considerare come integrativa della sua nel settore specifico del traffico mafioso dei tabacchi e degli stupefacenti e dei rapporti fra mafia e gangsterismo italo-americano) la proposta di relazione già depositata il 18 settembre 1975 dal deputato Giuseppe Nicolai (che il deputato Nicosia ed il senatore Pisanò dichiararono di voler integrare con altre due parti, rispettivamente a firma di ciascuno di essi) nonché una proposta di relazione depositata nel frattempo dal deputato La Torre (recante, altresì, le firme dei deputati Benedetti, Malagugini e dei senatori Adamoli, Chiaromonte, Lugnano e Maffioletti, alle quali si aggiunse quella del deputato Terranova).

L'esame delle diverse proposte di relazione aveva, peraltro, dovuto subire un certo rallentamento, determinato dalla mancata definizione dei criteri per la selezione dei do-

cumenti, formati dalla Commissione o comunque da questa acquisiti, da pubblicare in allegato alla relazione che, a seguito della approvazione conclusiva da parte della Commissione medesima, si sarebbe qualificata di maggioranza e alle altre relazioni, che, pur se qualificate come relazioni di minoranza, si sarebbero dovuto ugualmente comunicare, unitamente a quella, alle Camere, in omaggio ad una consolidata prassi parlamentare.

D'altra parte, ritenendo opportuno che i criteri in questione manifestassero una efficacia vincolante nei confronti di tutte le relazioni che sarebbero state comunque licenziate a conclusione dei lavori della Commissione, il Presidente sottolineò la necessità che la definizione dei medesimi avrebbe dovuto in ogni caso precedere la votazione sulle diverse proposte di relazione.

Nonostante che la Commissione avesse dedicato tre sedute (quella pomeridiana del 27 novembre 1975, e le sedute del 3 e 10 dicembre 1975) alla discussione preliminare ai fini della definizione dei criteri medesimi, tale definizione si era rivelata assai faticosa, stante anche l'estrema complessità ed eterogeneità del materiale raccolto e stanti le particolari modalità (11) con cui gran parte di esso era stato formato e che ne sconsigliavano, a giudizio di numerosi Commissari, la sua indiscriminata pubblicità.

Nella seduta del 16 dicembre 1975, la Commissione concordò, pertanto, nel rinviare la votazione sulle proposte di relazione ad essa sottoposte ad altra seduta da tenersi alla metà di gennaio, demandando ad un Comitato, presieduto dal Presidente Carraro e composto dal senatore Follieri e dai deputati La Torre, Nicosia, Terranova e Vineis il compito di formulare concrete proposte ai fini della determinazione dei criteri per la selezione dei documenti suddetti.

Parallelamente, la Commissione adottò una decisione di non secondario rilievo, che praticamente segnava la definitiva conclusione della sua lunga fatica. Essa concordò, alla unanimità, nel ritenere conclusa la sua at-

(11) Su tali modalità, cfr. quanto si dice nel Cap. V.

tività di acquisizione di elementi conoscitivi, di rilevazione di dati, di studi e di proposte concernenti il fenomeno mafioso, stabilendo che rimaneva in funzione unicamente al fine dell'approvazione della relazione conclusiva e della individuazione dei documenti da pubblicare.

La Commissione si riunì per l'ultima volta il 15 gennaio 1976. In quella occasione essa deliberò preliminarmente i criteri alla cui stregua sarebbe dovuta avvenire la selezione dei documenti, depositati nel suo archivio, da rendere pubblici. Dopo aver ribadito la decisione, già adottata in una precedente seduta, di non rendere pubblici gli anonimi, e cioè i documenti, comunque acquisiti dalla Commissione, provenienti da fonte ignota e apocrifa, la Commissione stessa — preso atto che tutti gli altri documenti potevano suddividersi, in generale, in due categorie, comprendenti l'una i documenti che erano serviti come fonte di notizie o di valutazione per tutte le proposte di relazione ad essa sottoposte, l'altra concernente i documenti che non erano stati in nessun modo utilizzati nelle suddette proposte di relazione — stabilì che fossero resi pubblici i documenti compresi nella prima categoria, con le seguenti esclusioni:

a) documenti formati dalla Segreteria e dall'organismo tecnico della Commissione (non potendosi parlare in questi casi di documenti in senso proprio, ma di documenti interni della Commissione, preparati ai fini dei suoi lavori);

b) le stesure preparatorie delle diverse relazioni, le « scalette », « bozze » o « tracce » inerenti alla preparazione o predisposizione di studi, indagini, documenti della Commissione; gli appunti e resoconti informali stesi a documentazione dell'attività dei vari Comitati;

c) documenti o parti di documenti anonimi per il loro contenuto, e cioè sostanzialmente anonimi, nel senso che, pur provenendo da persone individuate o da autorità pubbliche, contenessero notizie o riferimenti di cui fosse ignota la fonte;

d) documenti o parti di documenti che contenessero mere illazioni di coloro che ne erano gli autori.

La Commissione stabilì, inoltre, che i documenti formalmente unici, i quali fossero riconducibili alle ipotesi di cui alle lettere c) e d) solo per una parte del loro contenuto, dovessero esser resi pubblici soltanto per le altre parti, come stralci.

La Commissione stabilì, altresì, di non rendere pubblici, in via generale, i documenti compresi nella seconda categoria, con le seguenti eccezioni:

a) i processi verbali delle sedute della Commissione; di tutte le sedute dell'Ufficio (Consiglio) di Presidenza nella V Legislatura, nonché delle sedute dello stesso organo nella IV Legislatura che si fossero concretate nello svolgimento di attività istruttorie: con esclusione di quelli in cui si facesse riferimento agli anonimi, intesi nel doppio senso prima precisato (anonimi in senso formale e in senso sostanziale);

b) le dichiarazioni rese da terzi alla Commissione e all'Ufficio (Consiglio) di Presidenza, comprese quelle rese con l'assicurazione che sarebbero rimaste segrete, sempre che i loro autori, preventivamente interpellati, avessero dichiarato per iscritto di consentire alla pubblicazione;

c) la relazione Ferrarotti;

d) la tavola rotonda tenuta il 21 giugno 1965.

La Commissione respinse un emendamento del deputato Vineis, tendente a limitare l'ambito di estensione della locuzione « sostanzialmente anonimi » nel senso che non si sarebbero dovuti espungere dai documenti da rendere pubblici gli accertamenti fondati meramente su voci correnti; respinse un emendamento presentato dal deputato Nicotia, tendente alla pubblicazione di tutti i resoconti stenografici delle sedute della Commissione; respinse, inoltre, un emendamento subordinato dello stesso deputato Nicotia, tendente alla pubblicazione dei resoconti stenografici delle sedute della Commissione in cui si fossero dibattuti problemi di particolare interesse; respinse, infine, un emendamento del deputato Malagugini, tendente alla conservazione, nei processi verbali delle sedute della Commissione e

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle sedute dell'Ufficio (Consiglio) di Presidenza, del riferimento agli anonimi.

La Commissione deliberò, inoltre, di pubblicare i resoconti stenografici delle sedute della Commissione stessa in cui erano state discusse le proposte da formulare al Parlamento per reprimere le manifestazioni del fenomeno mafioso ed eliminare le cause, nonché di pubblicare le dichiarazioni di voto che sarebbero state rese in sede di approvazione della relazione.

La Commissione stabilì, poi, che fossero pubblicate le lettere ad essa inviate da privati cittadini che si erano sentiti lesi nella loro onorabilità personale da apprezzamenti contenuti nelle precedenti relazioni da essa licenziate.

La Commissione demandò la verifica concreta della conformità dei documenti da rendere pubblici ai criteri da essa stabiliti ad un Comitato, composto dai deputati La Torre, Nicosia, Terranova e Vineis, dal senatore Follieri e dal Presidente, Comitato che avrebbe dovuto, a sua volta, sottoporre al giudizio della Commissione — la quale, pur concludendo formalmente la sua attività con la comunicazione della relazione conclusiva ai Presidenti delle Camere avrebbe, perciò, potuto in seguito « rivivere » in quella sola eccezionale eventualità — la definizione delle sole questioni di controversa interpretazione circa l'applicazione dei criteri medesimi.

La Commissione concordò, poi, sulla necessità che la relazione di maggioranza e le eventuali relazioni di minoranza non contenessero trascrizioni, nè richiami dei documenti, o di parte dei documenti che si era deliberato di non rendere pubblici, restando peraltro liberi gli estensori delle proposte medesime di esprimere come propri i giudizi e gli apprezzamenti contenuti nei suddetti documenti, senza citarne la fonte.

Rimase, poi, stabilito che i documenti che la Commissione aveva deliberato di non rendere pubblici fossero depositati, unitamente a quelli di cui veniva disposta la pubblicazione, nell'Archivio del Senato.

La Commissione passò, quindi, alla votazione sulle proposte di relazione sottoposte al suo esame.

Dopo dichiarazioni di voto dei senatori Follieri e Signori, e dei deputati Giuseppe Niccolai, Terranova, Vineis, Malagugini, Nicosia e Patriarca, la Commissione approvò la proposta di relazione del Presidente Carraro, nonché la proposta di relazione del senatore Zuccalà, che la integrava, nel settore del traffico mafioso dei tabacchi e stupefacenti e dei rapporti tra mafia e gangsterismo italo-americano.

La Commissione, nel prendere atto della presentazione delle altre due proposte di relazioni di cui s'è detto prima — proposte che i rispettivi presentatori dichiararono di mantenere — stabilì che tali proposte fossero comunicate, unitamente alle due relazioni approvate dalla maggioranza, ai Presidenti delle due Camere (11bis).

Nel suo conclusivo ciclo di attività durante la VI Legislatura, la Commissione nel suo *plenum* ha tenuto complessivamente 77 sedute ed il suo Ufficio di Presidenza 15. Non è stato, invece, possibile procedere ad una rilevazione analitica del numero di sedute tenute dai Gruppi di Commissari chiamati alla collaborazione con i relatori designati, in quanto, coerentemente all'impostazione che assegnava la veste di una struttura organizzativa di fatto ai Gruppi suddetti, i Commissari che li componevano hanno intrattenuto solo qualche incontro episodico assolutamente informale, che non è stato registrato con le consuete verbalizzazioni poste in essere per le riunioni di altri organi formalmente costituiti in seno alla Commissione.

Il raffronto comparativo fra il numero delle riunioni dei Gruppi di lavoro e dell'Ufficio di Presidenza della Commissione durante la VI Legislatura con quello delle corrispondenti riunioni durante le precedenti Legislature, se denuncia un'attività riflessiva, quasi umbratile, della Commissione stessa nel ciclo conclusivo della sua attività, non deve, peraltro, indurre in equivoco, le-

(11-bis) Accogliendo un'esplicita richiesta avanzata per iscritto dal senatore Cifarelli, la Commissione deliberò altresì, sempre nella seduta del 15 gennaio 1976, di pubblicare il testo di un intervento per fatto personale, svolto dallo stesso senatore Cifarelli nella seduta del 3 dicembre 1975, contestualmente alla parte di relazione di minoranza a firma del deputato Giuseppe Niccolai.

gittimando il dubbio, pur qualche volta affacciato in certi affrettati giudizi della stampa, di una presunta rallentata, o peggio, appannata efficienza operativa della medesima.

A parte ogni considerazione sul più ridotto arco temporale in cui questo ciclo si è consumato e sulle vicende prima descritte che ne hanno reso particolarmente lento e faticoso l'avvio, occorre sottolineare le diverse caratteristiche dell'attività della Commissione nella presente Legislatura. La Commissione, si è detto prima, si è trovata, da una parte, nella necessità di svolgere una complessa opera di rilevazione dell'imponente materiale istruttorio raccolto nei suoi precedenti cicli di attività, nonchè di riflessione e di studio sul medesimo. D'altra parte, l'indubbia esigenza di una sollecita conclusione dei suoi lavori — di cui la Commissione si è costantemente data carico, sensibilizzandosi alle pressanti istanze della pubblica opinione — ha consigliato di limitare all'indispensabile lo svolgimento di ulteriori atti istruttori, tenuto conto che un indiscriminato ampliamento dei medesimi, anche se di più sicura risonanza sul piano della spicciola cronaca quotidiana, avrebbe forse irreparabilmente allontanato nel tempo quella conclusione, dissolvendo nella polverosa ragnatela dei mille e mille indizi incerti e contraddittori con cui la mafia sa abilmente velare il suo volto, il quadro complessivo del fenomeno mafioso che gli accertamenti svolti con appassionato impegno dalla Commissione nelle due precedenti Legislature avevano concorso a delineare ormai con definitiva chiarezza, e che necessitava di essere aggiornato solo seguendo le grandi linee lungo le quali poteva cogliersi la sua trasformazione.

Questa esigenza non ha, però, precluso alla Commissione lo svolgimento di approfondite indagini istruttorie che si sono rese necessarie di volta in volta per chiarire talune vicende che avevano attirato la viva attenzione della pubblica opinione, vicende su cui si proiettava l'ombra fosca della mafia e dalle quali sembrava si potessero emblematicamente cogliere nuove e più sprejudicate forme di adattamento di essa a certe distorte condizioni in cui si era rea-

lizzato il più recente processo di sviluppo della società italiana.

Basterà qui ricordare l'ampia istruttoria testimoniale che la Commissione avviò e concluse nel febbraio-marzo del 1974 per accertare la fondatezza delle accuse mosse da Frank Coppola al questore Angelo Mangano nel corso del procedimento penale a carico del Coppola per il tentato omicidio nei confronti dello stesso Questore (che, secondo le affermazioni del Coppola, avrebbe proceduto, dietro compenso, alla manipolazione delle bobine contenenti le registrazioni delle intercettazioni telefoniche disposte a carico dell'apparecchio telefonico dello stesso Coppola durante le indagini a suo tempo svolte per accertare le responsabilità nel favoreggiamento della incredibile fuga di Luciano Leggio dalla Clinica « Villa Margherita ») nonchè per chiarire definitivamente tutta l'intera vicenda della c.d. « ballata delle bobine », riesumata a seguito di una clamorosa intervista rilasciata dal Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Roma, dottor Carmelo Spagnuolo, al settimanale *Il Mondo*, in cui venivano adombrate gravi responsabilità della Polizia e degli ambienti della Procura della Repubblica di Roma nell'intera vicenda.

I risultati degli accertamenti cui la Commissione pervenne a conclusione di questa indagine istruttoria — che, del resto, si collegava, completandola, a quella svolta nella precedente Legislatura dal Comitato costituito per indagare sul cosiddetto « caso Rimi » (12) — e le valutazioni conseguenti, fecero oggetto di una pregevole relazione predisposta dal deputato Mazzola, la quale, approvata all'unanimità dalla Commissione, avrebbe dovuto costituire un apposito capitolo della presente relazione conclusiva. Senonchè la Commissione stessa nella seduta del 5 febbraio 1975 — anche per sottolineare, con l'atto significativo dell'anticipata pub-

(12) I risultati degli accertamenti svolti dal « Comitato Rimi » per delega della Commissione, non avevano potuto essere sottoposti alla medesima a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere, sicchè essi non si erano potuti formalizzare come atti propri della Commissione nel suo *plenum*.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

blicizzazione dei risultati di alcune sue indagini, la sua intenzione di concludere definitivamente in termini assai brevi la sua attività — decise di comunicare immediatamente la relazione Mazzola ai Presidenti delle Camere, chiedendone la pubblicazione.

La relazione medesima, completa di numerosi allegati, ufficialmente classificata agli atti parlamentari come *Doc. XXIII*, n. 1 della VI Legislatura, è stata già stampata e distribuita ai membri delle due Camere.

Ai fini dello svolgimento delle suindicate indagini istruttorie, e di ogni altra resa necessaria dall'esigenza di registrare tutte le nuove forme assunte dalla mafia nella sua continua capacità di annidarsi parassitariamente in ogni crepa aperta dal disordinato moto di sviluppo della società italiana, la Commissione ha ricevuto sollecitazione ed impulso da un Comitato costituito *ad hoc* e composto, oltre che dal Presidente, dai deputati La Torre, Sgarlata, Vineis e dal senatore Pisanò, col compito appunto, di « seguire la dinamica della mafia ». All'istituzione di questo Comitato si è addivenuti (accogliendosi una proposta fatta dal senatore Adamoli, nel quadro delle decisioni adottate dalla Commissione per integrare il materiale istruttorio già acquisito), nel presupposto che la relazione conclusiva non avrebbe potuto trascurare di prendere in considerazione le nuove dimensioni assunte, nel corso dell'evoluzione della società italiana, dal fenomeno mafioso.

Detto Comitato si è riunito 16 volte e, in correlazione con ogni nuova manifestazione di fatti di mafia, ha di volta in volta proposto alla Commissione il compimento di specifici accertamenti. In due circostanze i membri del Comitato — ad esclusione del Presidente, che ha preferito svolgere in ogni occasione il compito di tramite istituzionale fra le proposte formulate dal Comitato e la illustrazione delle medesime alla Commissione — hanno svolto sopralluoghi conoscitivi fuori della sede della Commissione allo scopo di attingere elementi di informazione e di giudizio su qualche particolare vicenda che aveva turbato l'opinione pubblica e trarne spunto per proporre alla Commissione medesima lo svolgimento di indagini istruttorie più complete.

Di notevole rilievo è stato il sopralluogo conoscitivo effettuato a Palermo nei giorni 20 e 21 marzo 1974, durante il quale i deputati La Torre, Sgarlata e Vineis ed il senatore Pisanò hanno tentato, in una serie di incontri e di colloqui con magistrati, alti funzionari di P.S., ufficiali superiori dei Carabinieri e della Guardia di finanza, giornalisti, di verificare la riconducibilità ad una comune matrice di marca mafiosa, di una serie di impressionanti crimini che hanno insanguinato in questi ultimi tempi la Sicilia, di disegnare una mappa delle irradiazioni della delinquenza di marca mafiosa dalla Sicilia al territorio nazionale, di effettuare una rilevazione diretta del « rendimento » dell'attuale sistema delle misure di prevenzione, che consentisse di individuarne le eventuali imperfezioni o lacune.

Qualche mese prima (esattamente il 10 e l'11 dicembre 1973) gli stessi Commissari (ad eccezione del deputato Sgarlata, sostituito in quella circostanza dal deputato Mazzola) si erano recati a Torino e a Bardonecchia, per acquisire elementi di informazione e di giudizio sul fenomeno dell'infiltrazione di una delinquenza di stampo mafioso in Piemonte nel settore del collocamento della mano d'opera nell'attività edilizia: un fenomeno che aveva già iniziato a formare oggetto di indagine da parte della Commissione nella scorsa Legislatura, e in ordine al quale la Commissione medesima, a causa dell'anticipata fine della Legislatura stessa, non era riuscita ad andare oltre ad alcuni sommari accertamenti rimasti ad uno stadio di prima approssimazione. Le risultanze del suddetto sopralluogo furono condensate in una pregevole relazione svolta dal deputato Mazzola davanti alla Commissione nel suo *plenum*, relazione in cui, per la prima volta, il dilagare di forme di delinquenza mafiosa fuori della tradizionale matrice siciliana veniva collegato, con una chiara dimostrazione (la quale dava sostanzialmente conferma ad un'intuizione affacciata, però, più che altro come una ipotesi di lavoro, dalla Commissione operante nella passata Legislatura) alle obiettive lacune dell'istituto delle misure di prevenzione. Ricollegandosi a questa dimostrazione, la Commissione decise successivamente — quando

il livello di sviluppo e di forza attinto dalla delinquenza mafiosa nell'Italia settentrionale fu messo in evidenza, nella sua preoccupante gravità, da una serie clamorosa di sequestri di persona a tipico sfondo mafioso avvenuti in Lombardia e dall'avvenimento, ancor più clamoroso, dell'arresto di Luciano Leggio a Milano (dove questi aveva potuto nascondersi indisturbato dal 1969 dopo la sensazionale fuga dalla clinica romana « Villa Margherita ») — di recarsi nel suo *plenum* a Milano (il che avvenne il 15 e 16 luglio 1974) per ascoltare sulle ultime vicende alti magistrati, autorità di Pubblica sicurezza, ufficiali dei Carabinieri e della Guardia di finanza, dirigenti di pubblici uffici, sindacalisti e privati cittadini. Da quel sopralluogo emerse, in tutta la sua pericolosità, il sinistro volto di una delinquenza di stampo mafioso ormai saldamente radicata nelle più sviluppate zone del Paese.

Infine, approssimandosi la data della discussione generale sulla relazione conclusiva, la Commissione stabilì di svolgere, nei giorni 16, 17, 18 e 19 dicembre 1974, un sopralluogo conoscitivo in Sicilia allo scopo di conseguire una rappresentazione più immediata ed aggiornata delle condizioni della società siciliana nonché di procedere ad una ultima ricognizione dello stato in atto del fenomeno mafioso, da cui la discussione generale potesse attingere concrete indicazioni tali da conferirle una più organica incisività, soprattutto ai fini dell'individuazione delle misure da suggerire al Parlamento per combattere efficacemente quel fenomeno.

In detto sopralluogo, che fu accuratamente organizzato con l'ausilio di una preliminare missione di studio *in loco* effettuata nei giorni 6, 7 e 8 novembre 1974 dal Comitato incaricato di seguire la dinamica della mafia, la Commissione poté raccogliere dalla viva voce e dalla sofferta esperienza di autorità di Pubblica sicurezza, di ufficiali dei Carabinieri e della Guardia di finanza, di uomini politici e di sindacalisti, un quadro composito di denunce, sollecitazioni, suggerimenti e proposte che venivano così ad arricchire, vivificandolo, il materiale documentale sulla scorta del quale essa si apprestava ormai a tirare le somme della sua plurienale attività.

Non va, poi, neppure trascurata l'intensa azione di stimolo ai fini dell'aggiornamento della documentazione della Commissione, svolta dai Commissari incaricati della stesura delle relazioni settoriali, autorizzati, come si è già detto, ad effettuare tutti i sopralluoghi conoscitivi da loro ritenuti allo scopo necessari. Particolarmente degna di menzione è l'infaticabile attività del senatore Zuccalà, che, nell'arco di una numerosa serie di sopralluoghi conoscitivi (uno a Palermo, effettuato con la collaborazione del deputato Terranova, nei giorni 26, 27 e 28 aprile 1973; uno a Catania, effettuato nei giorni 16, 17 e 18 maggio 1973; uno a Roma, effettuato con la collaborazione dei deputati Azaro e Terranova nei giorni 12 e 13 giugno 1973; un altro a Milano, effettuato con la collaborazione dei deputati Sgarlata e Terranova nei giorni 26 e 27 novembre 1973; ed infine uno a Napoli, effettuato, con la collaborazione dei medesimi deputati Sgarlata e Terranova, nei giorni 3 e 4 dicembre 1973), ha accumulato, attraverso una serie di colloqui ed incontri con autorità di Pubblica sicurezza, ufficiali delle forze dell'ordine e giornalisti, preziose informazioni che hanno dato l'avvio ad ulteriori atti istruttori della Commissione volti ad individuare i nuovi itinerari del traffico dei tabacchi e degli stupefacenti e le nuove forme organizzative che nel settore aveva assunto l'intermediazione mafiosa. Un doveroso cenno va fatto, poi, all'interessante sopralluogo conoscitivo effettuato in Sicilia dal senatore Bertola, che si è recato a Palermo e ad Agrigento nei giorni 28, 29 e 30 novembre 1973 per verificare *in loco*, in una serie di colloqui con le pubbliche Autorità e le forze di Polizia impegnate nella lotta alla mafia, nonché con noti studiosi del fenomeno mafioso, la fondatezza di taluni giudizi cui egli era pervenuto nella elaborazione della sua proposta di relazione nel settore dei rapporti tra mafia e pubblici poteri (13), nonché per acquisire ogni utile suggerimento ai fini dello stu-

(13) Come si è già detto a pag. 66, tale proposta è stata, poi, ampiamente utilizzata dal Presidente nella stesura della sua proposta di relazione conclusiva ed è rimasta da essa assorbita.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dio delle proposte per stroncare il fenomeno stesso.

Infine, per concludere questa breve panoramica dei dati relativi all'attività della Commissione, va ricordato il numero delle sedute (27) tenute dall'apposito Comitato incaricato di dar parere al Presidente in or-

dine alle richieste di atti e documenti depositati nell'archivio della Commissione, Comitato sulla cui struttura e finalità si dirà ampiamente, più avanti, nel capitolo destinato all'illustrazione dei moduli organizzativi dell'attività della Commissione medesima.

CAPITOLO QUINTO

IL METODO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE: SUA ORGANIZZAZIONE INTERNA
E MODI DELLA SUA ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

Nello svolgimento della propria attività la Commissione si è trovata fin dall'inizio nella necessità di risolvere alcuni problemi attinenti ai suoi rapporti con il Parlamento, alle modalità di svolgimento dell'inchiesta, ai suoi limiti. Problemi, da un lato, di non facile soluzione per la mancanza di precise disposizioni nella legge istitutiva e soprattutto per la mancanza di una legislazione generale in tema di organizzazione dei lavori delle Commissioni d'inchiesta, di delimitazione del loro *modus operandi* e dei loro poteri (anche ammesso — ciò che non sembra affatto pacifico nella dottrina costituzionalistica italiana — che la legge istitutiva o una legge generale sulle inchieste possano aprioristicamente operare tale delimitazione). Problemi, dall'altro lato, di non secondario rilievo, tenuto conto del valore di precedente — il cui peso, come è noto, è assai rilevante nella prassi parlamentare italiana — che la loro soluzione avrebbe innegabilmente acquistato.

Poichè le soluzioni dei problemi suddetti sono state realizzate in forza di autonome determinazioni, adottate dalla Commissione di volta in volta, in relazione a circostanze contingenti, tali soluzioni non si sono mai cristallizzate in formule rigidamente vincolanti per il futuro, essendosi riservata la Commissione la possibilità, nella sua autonomia, di riesaminarle in un momento successivo, traendone lo spunto da una più affinata analisi maturata a seguito di nuove indicazioni della dottrina o dell'esperienza registrata nel funzionamento di altre Commissioni parlamentari d'inchiesta o delle linee di riforma dei moduli dell'attività parlamen-

tare emergenti dai nuovi regolamenti delle due Camere emanati nel 1971.

Unica preoccupazione della Commissione — preoccupazione che ha costituito una coerente linea di scelta operativa, la quale ha accomunato i diversi collegi che, nell'arco di tre Legislature, si sono con essa via via identificati — è stata quella che le diverse soluzioni di volta in volta adottate non fossero, comunque, mai tali da obliterare la fisionomia dell'inchiesta parlamentare quale emerge in via di interpretazione dal nostro sistema costituzionale.

Il primo problema affrontato è stato quello della posizione della Commissione rispetto al Parlamento. Si è pervenuti, al riguardo, alla conclusione che la Commissione medesima, pur configurandosi, nei limiti temporali della sua operatività e per certi aspetti, come una sorta di *organo* straordinario del Parlamento (limitatamente, cioè, agli aspetti concernenti l'imputazione finale delle spese — poste per metà a carico del bilancio della Camera e del bilancio del Senato della Repubblica —, l'utilizzazione delle strutture materiali e burocratiche delle Camere, il dovere di dare comunicazione ai Presidenti delle medesime di missioni fuori sede della Commissione o di suoi componenti) dovesse per il resto ritenersi dotata della massima autonomia, anche sul piano della scelta degli strumenti operativi sussidiari allo svolgimento della propria attività.

In questa prospettiva, non è parso dubbio che i rapporti fra la Commissione ed il Parlamento dovessero rivestire una natura squisitamente intersoggettiva e concretarsi nell'obbligo primario della Commissione di riferire al Parlamento sullo stato e sui risul-

tati dei propri lavori, rimanendo ogni altra attività della Commissione stessa (ad eccezione di quelle relative agli aspetti sopra ricordati) esclusivamente riferibile all'autonomia determinazione della medesima ed esclusivamente ad essa imputabile.

Tale interpretazione ha ricevuto, proprio verso la fine dei lavori della Commissione, l'autorevolissimo avallo della Corte costituzionale, che, chiamata a giudicare su due ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promossi nell'aprile 1975, nei confronti della Commissione medesima, dai Tribunali di Torino e di Milano, a seguito del rifiuto, opposto dalla Commissione di trasmettere taluni documenti richiesti da quei Tribunali (1), ha, nelle ordinanze (ordinanza n. 228 e ordinanza n. 229 in data 17 luglio 1975) con cui sono stati dichiarati ammissibili i ricorsi stessi, affermato la legittimazione passiva della Commissione (e non del Parlamento) « oltre e prima ancora che per l'autonomia di determinazioni ad essa, nella specie, derivante dall'avvenuta istituzione con legge, per la considerazione di ordine più generale che, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, la potestà riconosciuta alle Camere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, delle quali può ben dirsi perciò che, nell'espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento, dichiarandone perciò definitivamente "la volontà" ai sensi del primo comma dell'articolo 37 della legge n. 87 del 1953 ».

La stessa argomentazione la Corte ha riaffermato con forza nella sentenza n. 231 del 22 ottobre 1975 (che decise i suddetti ricorsi), sottolineando « l'indipendenza di cui godono, durante il corso del loro mandato, le Commissioni parlamentari di inchiesta, anche nei confronti delle Camere, le quali, come non potrebbero procedere esse stesse, direttamente, ad inchieste ex articolo 82 della Costituzione, così nemmeno sono autorizzate ad interferire nelle deliberazioni adottate

dalle Commissioni medesime per il più proficuo svolgimento dei loro lavori ».

E doveroso, d'altra parte, dare, qui, atto dell'esemplare scrupolo con cui i Presidenti delle due Camere, confortati dall'avviso dei rispettivi Uffici e/o Consigli di Presidenza, si sono sempre rigorosamente astenuti dal porre in essere comportamenti o dall'assumere posizioni che avrebbero potuto correre il rischio di essere interpretati come una pur minima interferenza nella sfera di autonomia della Commissione. Significativi al riguardo appaiono alcuni episodi: la pubblica affermazione (cui si è già prima accennato) fatta nel marzo 1968 dai Presidenti delle due Camere — in risposta alle sollecitazioni rivolte nelle rispettive Assemblee perchè fossero depositati e pubblicati gli atti raccolti dalla Commissione che non aveva potuto concludere i suoi lavori alla fine della IV Legislatura — secondo cui essi non potevano « disporre d'autorità la pubblicazione del materiale raccolto data l'autonomia della Commissione » medesima; la risposta con la quale i Presidenti delle due Camere, nel luglio 1971, significarono al Presidente della Commissione Cattanei — il quale, nella sua lettera di trasmissione di una relazione settoriale già approvata dalla Commissione, pregava i due Presidenti di valutare l'opportunità di procedere alla pubblicazione della stessa — che ogni decisione al riguardo rientrava nelle autonome competenze della Commissione medesima (2); la cortese richiesta del Presidente della Camera (cui era stata avanzata da un deputato istanza per la nomina di una Commissione di indagine che accertasse la fondatezza di accuse lesive della sua onorabilità che egli sosteneva fossero

(2) Scriveva, in quella occasione, il Presidente del Senato sen. Fanfani: « ... Quanto Ella cortesemente scrive... costituisce un atto di riguardo nei confronti dei Presidenti delle Assemblee e di ciò La ringrazio. Rilevo, tuttavia, che la Commissione, approvando la Sua proposta di pubblicare i predetti documenti, ha già preso una decisione. Nell'ambito delle mie facoltà ne ho dato annuncio all'Assemblea e ne ho disposto la stampa e la distribuzione ».

Contemporaneamente, il Presidente della Camera dei deputati on. Pertini rispondeva in questi

(1) Sulle questioni sollevate da tali ricorsi, V. più oltre nel testo.

state a lui mosse da altro deputato durante una seduta della Commissione (2-bis), nel corso della VI Legislatura) rivolta alla Commissione stessa per il tramite del suo Presidente, perchè questa, valutata l'opportunità di derogare al principio della segretezza dei suoi atti interni, gli consentisse di venire a conoscenza del resoconto della seduta limitatamente alla parte che riguardava l'incidente fra i due deputati; la ferma decisione dei Presidenti delle due Camere — cui si era direttamente rivolto, il 31 gennaio 1975, il Tribunale di Torino con una ordinanza che disponeva la trasmissione di taluni atti della Commissione, che questa si era rifiutata di inviare al medesimo Tribunale che ne aveva fatto ad essa originariamente richiesta — di rimettere al Presidente della Commissione l'ordinanza suddetta pregandolo di « volerla sottoporre all'attenzione della Commissione medesima » affinché questa « (potesse) adottare le proprie autonome deliberazioni per la parte di sua competenza ».

È parso a qualche Commissario che l'assoluta autonomia della Commissione nella determinazione delle modalità di organizzazione della propria attività — affermata senza apprezzabili contrasti durante la IV e la V Legislatura — abbia subito quasi un certo appiattimento durante la VI Legislatura, allorchè la Commissione medesima (essendo nel frattempo intervenuta l'emanazione del nuovo Regolamento del Senato, il quale, al secondo comma dell'articolo 26, stabilisce

(segue nota 2)

termini: « ... Penso che la formula usata voglia costituire un atto di riguardo nei confronti dei Presidenti delle Assemblée nell'adombrare quasi un giudizio di opportunità circa la pubblicazione degli atti che, peraltro, la Commissione ha formalmente deliberato.

Seppure apprezzi la cortesia riservatami, debbo tuttavia pregarLa di tenere presente che, in presenza di formali decisioni delle Commissioni parlamentari, ivi comprese quelle di inchiesta, non ritengo che ai Presidenti delle Assemblée siano da attribuire competenze che spettano alle Commissioni stesse a norma dell'ordinamento vigente ».

(2-bis) Cfr. pag. 62.

che, per il funzionamento degli organi collegiali bicamerali si osservano, quando essi hanno sede in Senato, le disposizioni dello stesso Regolamento del Senato, in quanto applicabili) ha condiviso, nella sua maggioranza, il suggerimento del Presidente Carraro di far ampio ricorso alla normativa del suddetto Regolamento del Senato per la disciplina di numerose fattispecie suscettibili di essere sussunte in quelle contemplate da tale Regolamento.

Senonchè non di compressione dell'autonomia della Commissione si è trattato, quanto, piuttosto, di un ancoraggio dei limiti del *modus operandi* della medesima ad una disciplina che offriva il grande pregio di impostare in termini non equivoci e di risolvere una serie di problemi procedurali, che la Commissione medesima aveva più volte, in passato, incontrato sul suo cammino; d'altra parte, la riconducibilità dell'ancoraggio suddetto ad una autonoma determinazione della maggioranza della Commissione (maggioranza comprensiva anche di numerosi deputati) sembra possa tranquillamente fugare qualche dubbio, che pure è stato affacciato in dottrina, circa la piena legittimità della ricordata norma regolamentare che, a dire di taluni, avrebbe sottoposto indebitamente i Commissari deputati all'obbligo di osservare norme dettate nel Regolamento del Senato.

Importante conseguenza della suddetta decisione è stato il nuovo ruolo dell'Ufficio (Consiglio nella IV e V Legislatura) di Presidenza. Le attribuzioni di detto Ufficio, in forza dell'applicazione del secondo comma dell'articolo 29 del Regolamento del Senato, sono state limitate a quelle attinenti alla programmazione indicativa dei lavori della Commissione, il che spiega anche l'assai limitato numero delle sedute di quest'organo durante la VI Legislatura, dato che la programmazione dei lavori è stata, soprattutto nella prima fase del nuovo ciclo dell'attività della Commissione, prevalentemente predisposta dalla Commissione medesima.

Quanto ai moduli di svolgimento dell'attività istruttoria, la Commissione ha fatto ricorso a quelli più vari, e segnatamente ai

moduli riconducibili a quelli utilizzati dall'Autorità giudiziaria (3).

In prevalenza sono stati impiegati l'acquisizione di documenti e le escussioni testimoniali. Per quanto riguarda queste ultime, la Commissione ha di solito citato le persone da esaminare con lettera o telegramma; solo in qualche caso ha fatto invitare i testimoni a mezzo di organi di polizia giudiziaria, mentre non si è mai servita dell'istituto dell'accompagnamento, e ciò anche perchè le persone invitate si sono sempre presentate spontaneamente, mostrando in genere un elevato spirito di collaborazione.

Gli interrogatori dei testimoni sono stati svolti di norma dalla Commissione, od anche, come si è più dettagliatamente riferito nel capitolo dedicato ai lavori della medesima durante la V Legislatura, dai diversi Comitati o da singoli Commissari sulla base di una delega conferita dalla Commissione medesima, che ha poi proceduto *ex post* a recepire le risultanze degli interrogatori stessi. Il sistema della delega ai Comitati o ai singoli Commissari è stato, di norma, preferito quando si è trattato di esaminare persone detenute, ritenendosi più opportuno, in tali casi, che gruppi ristretti di Commissari, previ accordi con l'Autorità giudiziaria competente e con i competenti organi penitenziari, si recassero direttamente negli isti-

tuti di pena in cui i testimoni erano ristretti, piuttosto che richiederne la presenza nella sede della Commissione.

Occorre, però, rilevare che, successivamente, nel corso della VI Legislatura, anche per il venir meno delle esigenze che avevano richiesto nella precedente il massiccio concorso di tutte le componenti della Commissione nell'opera di svolgimento dell'attività istruttoria, la Commissione medesima — pur procedendo alla legittimazione formale dell'attività istruttoria svolta precedentemente da organismi ristretti della medesima, che non si era potuto operare dalla precedente Commissione a causa dell'anticipata fine della Legislatura — non ha ritenuto di delegare più ad organismi siffatti lo svolgimento di compiti istruttori che implicassero l'esercizio di poteri propri dell'Autorità giudiziaria, sicchè tali organismi, come il Comitato sulla dinamica della mafia, o i singoli relatori coadiuvati dai collaboratori di cui s'è detto al capitolo IV, sono stati invitati a limitarsi alla mera assunzione informativa di notizie o dati in base ai quali la Commissione avrebbe successivamente valutato se trarne spunto per lo svolgimento di atti istruttori implicanti l'esercizio dei poteri suddetti. Tali poteri la Commissione ha voluto riservarli esclusivamente al suo *plenum*, corrispondendo, anche, in tal modo, ad alcuni suggerimenti formulati dalla più recente dottrina, che collegava l'attribuzione di quei poteri all'esigenza del loro esercizio col concorso della proporzionale rappresentanza dei vari Gruppi politici, quale può manifestarsi, appunto, solo nella Commissione nel suo *plenum*.

Questa nuova impostazione ha reso, di conseguenza, necessarie nuove procedure per l'escussione di testi detenuti. Per l'escussione di Frank Coppola — detenuto presso il carcere di Regina Coeli perchè imputato di tentato omicidio in persona del questore dottor Angelo Mangano — si è disposto, previo nulla-osta del Procuratore della Repubblica di Firenze, a cui disposizione il Coppola si trovava ristretto, la traduzione dello stesso Coppola presso la sede della Commissione perchè questa, nel suo *plenum*, potesse interrogarlo, dopo che, d'accordo col Diret-

(3) Come si potrà meglio desumere da quanto si dice più oltre nel testo, i moduli di svolgimento dell'attività istruttoria riconducibili a quelli utilizzati dall'Autorità giudiziaria *non sono* stati, peraltro, i soli cui ha fatto ricorso la Commissione. La legittimità *in thesi* di siffatto comportamento è stata affermata, con ineguagliabile chiarezza, dalla Corte costituzionale nella sopra ricordata sentenza n. 231 del 1975. Scrive, infatti, la Corte: « Il secondo comma dell'art. 82 Cost. attribuisce, bensì, alle Commissioni d'inchiesta "gli stessi poteri" e prescrive "le stesse limitazioni" dell'Autorità giudiziaria, e ciò per consentire loro di superare, occorrendo, anche coercitivamente, gli ostacoli nei quali potrebbero scontrarsi nel loro operare. Ma le Commissioni restano libere di prescegliere modi di azione diversi, più duttili ed esenti da formalismi giuridici, facendo appello alla spontanea collaborazione dei cittadini e di pubblici funzionari, al contributo di studiosi, ricorrendo allo spoglio dei giornali e riviste, e via dicendo ».

tore del carcere di Regina Coeli, erano state adottate tutte le misure di sicurezza e di vigilanza del caso. Al fine di procedere alla audizione di Luciano Leggio, ristretto nel carcere giudiziario di Parma, la Commissione stessa, dovendo far sosta a Parma di ritorno dal sopralluogo conoscitivo effettuato a Milano il 15 e il 16 luglio 1974, preferì includere nel suo programma anche il trasferimento, nel suo *plenum*, presso quel carcere giudiziario, anche allo scopo di evitare l'approntamento di una serie di misure di vigilanza e di sicurezza che la traduzione del Leggio presso la sede della Commissione avrebbe comportato.

Nell'esame di testi detenuti non si è, invece, ritenuto che la Commissione fosse tenuta ad applicare integralmente tutte le formalità processuali per l'interrogatorio degli imputati e, conseguentemente, quelle che assicurano ai medesimi il diritto di essere interrogati con l'assistenza del difensore: e ciò nel presupposto che tali formalità debbano essere applicate unicamente nel corso del procedimento penale cui l'imputato è sottoposto, ma non in relazione ad attività, come quella della Commissione, svolta da organi che non hanno compiti giudiziari e diretta a fini diversi dall'individuazione di responsabilità penali.

Nel caso specifico dell'interrogatorio, nel carcere giudiziario di Parma, di Luciano Leggio, questi, premesso che era suo intendimento non rendere alcuna deposizione prima che fossero concluse le vicende giudiziarie in cui si trovava coinvolto, dichiarò di essere disposto ad essere interrogato eventualmente dopo la conclusione delle medesime, ma solo con l'assistenza di un suo avvocato. La Commissione non ritenne di poter recedere dalla sua impostazione, ribadendo che, non avendo essa scopi giudiziari e non essendo le sue iniziative rivolte ad individuare responsabilità personali in ordine ad episodi delittuosi determinati, davanti a sé non potevano trovare applicazione le norme relative al diritto degli imputati di essere assistiti dal proprio avvocato durante gli interrogatori. Insistendo il Leggio nella sua decisione di non deporre, la Commissione si limitò a prenderne atto.

Nel corso della sua lunga attività, la Commissione si è sempre attenuta al principio di distinguere fra l'esame di persone chiamate a testimoniare su circostanze o fatti specifici relativi sia ad episodi attuali sia ad avvenimenti del passato di cui fossero a conoscenza, e l'esame di persone invitate a riferire le loro conoscenze sui vari aspetti del fenomeno. Poiché queste persone erano ascoltate a titolo meramente informativo e non come testimoni, appunto perché erano chiamate a dare giudizi e valutazioni e non a deporre sui fatti, in questa ipotesi non sono state mai adottate le formalità previste dalle leggi processuali per la escussione di testimoni. Invece, quando si è trattato di persone ascoltate in qualità di veri e propri testimoni, talora è stato loro richiesto il giuramento rituale, altre volte ci si è limitati all'ammonizione dei testimoni stessi prevista dal codice di procedura penale. Le dichiarazioni rese sono state in genere verbalizzate o sommariamente o mediante il resoconto stenografico e l'incisione su nastro magnetico; i verbali sono stati di norma sottoscritti dagli autori delle deposizioni.

L'altro mezzo istruttorio a cui si è fatto ricorso con maggiore frequenza è stata l'acquisizione dei documenti. Si è trattato in genere di documenti acquisiti presso pubblici uffici e, più precisamente, presso uffici amministrativi centrali e periferici, statali, regionali e degli enti minori. Sono stati anche acquisiti documenti esistenti presso banche o in possesso di privati. Questi ultimi per lo più hanno provveduto di propria iniziativa ad inviare o a consegnare documenti che ritenevano interessanti ai fini delle indagini della Commissione. Invece, per quanto riguarda i documenti provenienti da uffici o da banche, è stata di solito la Commissione a farne richiesta. Non è mancato, tuttavia, il caso di enti pubblici che hanno preso l'iniziativa di inviare atti e documenti vari: così, ad esempio, sono pervenuti numerosi ordini del giorno e deliberazioni approvati da consigli comunali, con cui si sollecitava l'interessamento della Commissione per alcune questioni di carattere particolare. Specificamente il Consiglio della Regione Lazio, in occasione dell'inchiesta svolta sul « caso

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Rimi », ha approvato un ordine del giorno con cui si trasmettevano tutti gli atti raccolti alla Commissione per l'uso che ritenesse di farne.

Per venire in possesso dei documenti necessari alle sue indagini, la Commissione in genere si è limitata a richiederne l'esibizione con lettere inviate ai responsabili degli uffici depositari. Solo in alcuni casi, quando le lettere sono rimaste senza risposta per un periodo eccessivo o quando si è ritenuto necessario disporre di alcuni documenti con la maggiore immediatezza possibile, la Commissione ha fatto ricorso alla procedura formale dell'ordine di esibizione degli atti occorrenti, ai sensi dell'articolo 342 del codice di procedura penale, e dell'esecuzione dell'ordine tramite propri organi o tramite l'ausilio delle forze di Polizia. A questa procedura si è fatto, altresì, ricorso nel caso in cui è stato necessario ricercare ed acquisire tutti i documenti esistenti presso determinati uffici e relativi a specifiche vicende.

D'altra parte, in taluni casi, la Commissione, invece di acquisire direttamente i documenti necessari per le proprie indagini, ha preferito attendere i risultati di specifiche iniziative assunte in materia da altri organi secondo le loro competenze istituzionali.

In particolare, la Commissione ha adottato questo criterio allorchè la Regione siciliana comunicò che, nel quadro delle proposte formulate al termine della prima fase dei lavori della Commissione medesima, erano state disposte ispezioni straordinarie presso il Comune e la Camera di commercio di Palermo ed era stato nominato un Commissario governativo al mercato ortofrutticolo e al mercato ittico di Palermo.

Alle richieste della Commissione, anche se rivolte con semplice lettera, non è stato mai opposto un esplicito rifiuto, nè dai pubblici uffici, locali o centrali, nè dalle banche. In nessun caso, in particolare, è stato invocato il segreto d'ufficio o bancario: solo qualche volta, alcune banche hanno richiesto il consenso degli interessati prima di trasmettere atti che li concernevano alla Commissione. In un'occasione, durante la

IV Legislatura, i funzionari del Comune di Palermo fecero presente di non poter esibire i documenti richiesti asserendo che questi erano conservati in un palazzo dichiarato pericolante e pertanto inaccessibile. In altre occasioni, responsabili uffici pubblici hanno negato di essere in possesso dei documenti richiesti e la Commissione, non disponendo di elementi certi in ordine alla esistenza degli atti, non ha ritenuto di ricorrere a mezzi coercitivi per rendere operanti le sue deliberazioni istruttorie, non mancando, tuttavia, di esprimere, talora, le proprie riserve in merito alle risposte ottenute o di continuare per altre vie nella ricerca dei documenti o delle prove circa la loro esistenza. Così, in particolare, il Comitato incaricato delle indagini nel settore dei rapporti fra mafia e banditismo, nel prendere atto della risposta fornita da uffici governativi di non essere in possesso di una serie di documenti relativi al periodo storico interessato al banditismo, manifestò « il proprio stupore che un periodo contrassegnato da tanto gravi e complessi problemi sul terreno dell'ordine pubblico non (trovasse) riscontro, per la sua ricostruzione storico-politica, in quella che deve ritenersi la naturale e ordinaria informazione che gli organi periferici del potere politico debbono fornire agli organi centrali ». Così, ancora, in Commissione furono ripetutamente espresse riserve sull'asserita irreperibilità del cosiddetto « dossier Tandoy », e ciò specie dopo gli accertamenti compiuti nel processo di primo grado a carico dei responsabili dell'omicidio del commissario e dopo l'avvenuta trasmissione, a molti anni di distanza, di alcuni appunti del dottor Tandoy, ritrovati presso gli uffici della Questura di Agrigento.

La Commissione si è servita anche di altri mezzi di prova oltre a quelli prima indicati. Infatti, essendo venuta in possesso di nastri magnetici contenenti la registrazione di telefonate intercettate ad opera della Polizia in occasione delle indagini sulla fuga di Luciano Leggio, dispose una perizia sulle medesime, affidando a due tecnici l'incarico di accertare le eventuali manipolazioni dei nastri e di specificarne, in caso affermativo, le cause e le modalità.

La Commissione ha, inoltre, proceduto ad ispezioni di località, così come è avvenuto in occasione delle indagini sul mercato ortofrutticolo di Palermo e in molti altri casi in occasione dell'indagine sulle strutture scolastiche in Sicilia.

La Commissione, infine, ha svolto un'ampia attività diretta a raccogliere, in modo informale e senza il ricorso a specifici mezzi di prova, informazioni e notizie su persone, situazioni e avvenimenti. L'occasione a queste indagini è stata il più delle volte fornita da esposti di privati, anonimi o sottoscritti, o da comunicazioni di uffici, enti, associazioni, partiti, sindacati, eccetera.

Per quanto riguarda gli esposti anonimi, la Commissione ha tenuto distinti quelli che formulavano generiche e vaghe accuse da quelli che fornivano, invece, notizie precise e circostanziate su fatti specifici e rilevanti ai fini dell'inchiesta.

La Commissione ha avviato opportune indagini solamente lungo le segnalazioni offerte da quelli che apparivano non solo circostanziati ma anche apprezzabili per gli spunti di ricerca che fornivano o, comunque, ne ha disposto la trasmissione all'Autorità giudiziaria, per l'ipotesi che questa potesse trarne l'indicazione di eventuali notizie di reato (sul punto si tornerà fra breve).

Il numero di questi esposti è stato notevole (circa 1.500) ed anche quando gli elementi in essi indicati non hanno trovato riscontro nei risultati delle indagini istruttorie disposte in proposito dalla Commissione, essi sono comunque valsi a concorrere alla rappresentazione di un quadro complessivo assai significativo delle torbide ramificazioni della mafia e del tessuto di connivenze omertose di cui essa si alimenta nonché del terrore con cui essa mortifica ogni capacità di reazione delle coscienze individuali.

Altre volte l'iniziativa dell'indagine è stata presa direttamente dalla Commissione o a seguito di avvenimenti che ne hanno sollecitato l'intervento, o sulla base di notizie di stampa, o di informazioni in possesso di singoli Commissari.

Circa le modalità di svolgimento delle indagini, la Commissione si è servita qualche

volta o dei suoi stessi membri o dei funzionari di polizia (Carabinieri, Pubblica sicurezza e Guardia di finanza) distaccati alle sue dipendenze, costituenti, come s'è detto, il cosiddetto organismo tecnico. Nella maggioranza dei casi, però, la Commissione ha fatto richiesta di rapporti informativi su determinati argomenti ad uffici o ad organi di Polizia: rispetto a questi ultimi, le richieste hanno avuto per oggetto sia rapporti già inviati all'Autorità giudiziaria, sia note informative riguardanti aspetti rilevanti per le finalità proprie della Commissione (4), note informative che, pertanto, venivano richieste in relazione a tutti i dati riferibili o, comunque, collegabili alle vicende che formavano oggetto delle particolari indagini della Commissione medesima, anche se risultanti solo dalla voce pubblica o non suffragati da obiettivi elementi di prova.

Questo modo di svolgimento delle indagini è stato usato, come si è detto, con netta prevalenza rispetto all'altro, in quanto la Commissione ha ritenuto di intervenire direttamente mediante propri canali informativi soltanto quando si è trovata di fronte ad indagini lacunose o meritevoli di autonomi approfondimenti in determinate direzioni.

In tutti i casi, tanto gli uffici pubblici quanto gli organi di Polizia hanno prestato alla Commissione una fattiva e sollecita collaborazione. D'altra parte, la necessità di corrispondere alle richieste della Commis-

(4) Che, occorre sempre tenerlo presente, sono ben diverse dalle finalità dell'Autorità giudiziaria. Come la Corte costituzionale ha affermato nella più volte ricordata sentenza n. 231 del 1975: «... compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di "giudicare" ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere; esse non tendono a produrre, né le loro relazioni conclusive producono, alcuna modificazione giuridica (com'è, invece, proprio degli atti giurisdizionali), ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo ad adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso ».

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sione ha indotto gli organi responsabili ad assumere autonome iniziative nell'esercizio dei propri poteri attivi o di controllo ed ha posto gli organi di Polizia in condizione di operare anche in situazioni difficili con maggiore tranquillità: ne sono derivati indubbiamente benefici effetti; più volte le segnalazioni della Commissione hanno dato luogo a specifiche denunce e a conseguenti procedimenti penali.

Ai fini delle proprie indagini, la Commissione ha dovuto talvolta richiedere direttamente all'Autorità giudiziaria atti e fascicoli in suo possesso. Più specificamente è stato necessario ottenere gli incarti di procedimenti definiti da tempo e già archiviati, copie di provvedimenti giudiziari divenuti pubblici e qualche volta atti relativi a procedimenti ancora in corso di istruzione. Mentre per i primi due casi non sono state mai sollevate difficoltà, l'Autorità giudiziaria ha talora opposto il vincolo del segreto istruttorio alle richieste riguardanti atti e documenti (in particolare rapporti di denuncia) concernenti fatti per i quali era ancora in corso l'istruttoria. L'obiezione però non è sembrata valida alla Commissione, che in taluni casi ha rinnovato le sue richieste, considerando in punto di legittimità che non era nella specie invocabile il vincolo del segreto istruttorio, in quanto l'articolo 165 del codice di procedura penale consente il rilascio di copie di atti, anche nel corso dell'istruttoria, a chiunque vi abbia interesse, nel presupposto che la Commissione parlamentare d'inchiesta, essendo munita, dalla Costituzione, degli stessi poteri dell'Autorità giudiziaria ha, quindi, un interesse per lo meno pari a quello di quest'ultima di venire a conoscenza di tutti i fatti comunque utili ai fini dell'inchiesta.

D'altra parte non sono mancati i giudici che, in uno spirito di aperta collaborazione con la Commissione, non hanno esitato ad accogliere le sue richieste di atti ancora coperti dal segreto istruttorio: basterà qui ricordare il G.I. del Tribunale di Palermo che — su conforme parere del Procuratore della Repubblica di Palermo — dispose, con nota n. 20/71 G.I. del 20 dicembre 1971, la trasmissione di tutti i rapporti giudiziari,

con relativi allegati, riguardanti i procedimenti per il rapimento di Mauro De Mauro e per l'associazione a delinquere configurata in ordine ai più recenti episodi di mafia e contestata a Giuseppe Albanese ed altre 113 persone, nonché il G.I. del Tribunale di Firenze, che — su conforme parere del Procuratore della Repubblica di Firenze — fece tenere alla Commissione, in data 13 marzo 1974, gli atti relativi al procedimento penale contro Frank Coppola per il tentato omicidio in persona del questore dottor Angelo Mangano.

Ma il problema più delicato che la Commissione si è trovata, a più riprese, a dover affrontare nell'arco della sua pluriennale attività, è stato quello attinente alla pubblicità dei suoi lavori, inteso sotto il triplice profilo dell'ammissione del pubblico ad assistere alle sue sedute, della diffusione di resoconti sommari o integrali dei suoi lavori e dei limiti della pubblicità da accordare alle proprie conclusioni. Si sostenne, al riguardo, da taluni Commissari, durante le precedenti Legislature, che i profili politici che qualificano le inchieste parlamentari, la ricorrente esigenza di sensibilizzare su certi argomenti l'opinione pubblica, la natura stessa dei fatti che possono formare oggetto d'inchiesta erano tutti elementi che suggerivano l'opportunità di una prassi diretta a rendere in qualche modo pubblici i lavori delle Commissioni parlamentari. Si aggiunse, anzi, che questa opportunità doveva essere ancora più avvertita per la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia: le positive esperienze straniere in settori analoghi e per indagini similari (inchiesta Kefauver) ammaestravano — ad avviso di taluni Commissari — come, per poter sconfiggere la mafia, fosse anzitutto necessario sollecitare il concorso di tutti i cittadini in un impegno democratico di rifiuto di tutte le imposizioni prevaricatrici e di ogni forma di sfruttamento del potere che costituiscono i tipici connotati del fenomeno mafioso. A tal fine, si concludeva, la pubblicità dei lavori della Commissione sarebbe stato un efficace strumento di mobilitazione dell'opinione pubblica e di stimolo costante per una più incisiva

azione dei pubblici poteri nella lotta alla mafia.

Furono opposte a queste ragioni una serie di obiezioni, innanzitutto di carattere giuridico. Si rilevò, tra l'altro, che la pubblicità dei lavori della Commissione avrebbe inciso in modo inammissibile sul diritto del Parlamento ad essere il primo destinatario dei risultati dell'inchiesta, sul diritto al segreto ed alla riservatezza dei privati cittadini comunque coinvolti nell'indagine, sul diritto al segreto della Pubblica amministrazione e, infine, sull'obbligo di segretezza relativo all'attività dell'Autorità giudiziaria che si fosse eventualmente trovata ad indagare parallelamente sugli stessi fatti oggetto dell'indagine della Commissione.

Si obiettò, inoltre, sul piano politico, che una anticipata o intempestiva divulgazione dei lavori della Commissione avrebbe potuto comprometterne i risultati finali, favorendo reazioni interessate o manovre manipolatorie degli elementi di prova mentre avrebbe anche potuto determinare il pericolo di facili esercitazioni demagogiche in una materia meritevole, invece, di serena ed obiettiva valutazione.

Questo vivace dibattito sull'argomento della pubblicità dei lavori, giunse a maturazione nel corso della V Legislatura, e si concluse con l'approvazione, nella seduta della Commissione del 31 luglio 1969, del seguente regolamento, che fu allora considerato come la soluzione più avanzata per il temperamento delle opposte esigenze emerse dalla discussione:

« Art. 1. — La pubblicità dell'attività della Commissione, salvo quanto disposto al successivo articolo 2, è assicurata nel modo previsto dall'articolo 41 del Regolamento della Camera dei deputati. (Per assicurare la pubblicità di tutti i lavori delle Giunte e delle Commissioni permanenti e speciali è pubblicato il Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari a cura del Segretario generale della Camera).

Art. 2 — Gli atti istruttori compiuti dalla Commissione in base ai poteri di cui all'arti-

colo 82, secondo comma, della Costituzione sono coperti da segreto.

Art. 3 — Alle sedute della Commissione e dei Comitati di indagine non è di regola ammessa la presenza di persone estranee alla Commissione stessa.

La Commissione può, a maggioranza, derogare caso per caso a tale divieto, osservato sempre il disposto dell'articolo 2, limitatamente alle riunioni che hanno carattere conoscitivo. La Commissione o il Consiglio di Presidenza su delega della stessa potranno decidere volta per volta la pubblicità delle sedute conoscitive dei Comitati di indagine.

Art. 4 — Ogni qualvolta il Consiglio di Presidenza lo riterrà opportuno, sarà predisposto e, previo esame ed approvazione della Commissione, sarà trasmesso alla stampa ed alla RAI-TV un ampio rapporto sullo stato dei lavori della Commissione stessa e dei suoi Comitati di indagine ».

In attuazione di questa normativa, durante la V Legislatura furono sempre pubblicati sul Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera e sul Resoconto delle sedute delle Commissioni parlamentari del Senato i resoconti relativi alle sedute della Commissione, con la sommaria indicazione degli argomenti trattati, degli interventi e delle decisioni adottate.

Più ampi comunicati-stampa furono diffusi al termine di riunioni della Commissione e dell'Ufficio (Consiglio) di Presidenza in occasione di avvenimenti di maggior rilievo.

Il contatto con l'opinione pubblica fu inoltre mantenuto attraverso numerose interviste, concesse dal Presidente e dai Vice Presidenti della Commissione, ad organi di stampa e di informazione radiotelevisiva italiani e stranieri.

Durante il sopralluogo dell'Ufficio (Consiglio) di Presidenza nelle province occidentali della Sicilia dal 24 al 28 marzo 1969, i giornalisti presenti furono ammessi ad assistere alle audizioni delle personalità convenute.

In data 4 novembre 1970, fu anche tenuta dall'Ufficio (Consiglio) di Presidenza, pres-

so la sede della Prefettura di Palermo, una conferenza stampa durante la quale furono fornite indicazioni sullo stato dei lavori e sui programmi di attività della Commissione, e ciò al fine di corrispondere alle ansie manifestate dall'opinione pubblica a seguito di recenti gravi episodi di mafia, come il rapimento del giornalista Mauro De Mauro e l'uccisione di Candido Ciuni.

Il dibattito sulla pubblicità dell'attività della Commissione fu riaperto all'inizio del nuovo ciclo di attività della medesima all'inizio della VI Legislatura. Dopo una serie di animate discussioni, si convenne che, stante la mancanza di una specifica normativa nella legge istitutiva che prescrivesse la segretezza dei lavori della Commissione (come aveva disposto, ad esempio, la legge istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti del giugno-luglio 1964) l'obbligo della segretezza non potesse neppure farsi discendere in assoluto dal parallelismo fra la Commissione e l'Autorità giudiziaria operato dall'articolo 82 della Costituzione, dato che tale parallelismo riguarda solo i limiti dei relativi poteri.

D'altra parte si convenne che neppure un valido aiuto potesse essere offerto dal richiamo alle norme del nuovo Regolamento del Senato (fra le quali ve ne erano alcune che avevano operato, com'è noto, un'ampia apertura in direzione della pubblicità dei lavori delle Commissioni permanenti in sede deliberante), richiamo che la Commissione, come si è detto, aveva ritenuto opportuno effettuare in relazione a talune particolari fattispecie sulla base dell'articolo 26, secondo comma, del Regolamento medesimo. E ciò per l'indubbia difficoltà di individuare nel Regolamento suddetto le fattispecie da cui risalire alle norme da osservare, « in quanto applicabili » alle corrispondenti fattispecie che si dovessero inverare nel corso dell'attività della Commissione.

Si convenne, perciò, che una decisione sulla pubblicità dell'attività della Commissione potesse adottarsi solo in base ad una valutazione politica della Commissione medesima, nell'ambito della sua riconosciuta auto-

nomia (5). Fu così che si pervenne, nella seduta del 16 maggio 1973, alla adozione di un nuovo regolamento interno che qui di seguito si trascrive:

« Art. 1. — La pubblicità dell'attività della Commissione è assicurata tramite la pubblicazione, sul Resoconto delle sedute delle Commissioni del Senato della Repubblica e sul Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati, di riassunti delle sedute con la indicazione degli argomenti trattati, degli interventi e delle decisioni adottate.

Nella redazione di tali riassunti saranno in ogni caso osservati i criteri necessari per garantire la segretezza degli atti istruttori compiuti dalla Commissione in base all'articolo 82 della Costituzione.

Art. 2 — Ogni qualvolta lo si riterrà opportuno, saranno predisposti, e, previo esame da parte della Commissione, diramati comunicati sui programmi, sullo stato dei lavori o su altri argomenti attinenti all'attività della Commissione stessa.

La Commissione può disporre che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire lo svolgimento di determinate sedute nelle quali si discutano argomenti che non compromettano il segreto istruttorio.

Art. 3 — Tutti i documenti — eccettuati quelli cui le disposizioni vigenti attribuisco-

(5) Che nella loro autonoma valutazione le Commissioni parlamentari d'inchiesta possano stabilire i limiti in cui dare pubblicità alla loro attività è stato sottolineato, con una messa a punto assai vigorosa, dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 231 del 1975, dove si afferma che « le Commissioni parlamentari d'inchiesta, le quali, sostituendo necessariamente a norma dell'art. 82, primo comma Cost. il *plenum* delle Camere, a buon diritto possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta, sono libere di organizzare i propri lavori anche stabilendo — in tutto o in parte — il segreto delle attività da esse direttamente svolte e della documentazione risultante dalle indagini esperite: e ciò in funzione del conseguimento dei fini istituzionalmente ad esse propri ».

no natura di atto pubblico — formati a seguito di accertamenti direttamente effettuati o comunque disposti dalla Commissione sono coperti dal segreto d'ufficio.

Resta fermo l'obbligo della Commissione di fare rapporto all'Autorità giudiziaria di ogni notizia di reato di cui venga a conoscenza nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, ai sensi dell'articolo 2 del codice di procedura penale.

Di fronte ad eventuali richieste da parte dell'Autorità giudiziaria o di pubbliche autorità di documenti coperti da segreto d'ufficio, il Presidente, d'intesa con un Comitato di tre membri della Commissione, valuterà l'opportunità della loro trasmissione, in deroga a quanto disposto nel primo comma del presente articolo.

In ogni caso, il Presidente indicherà le fonti delle notizie contenute nei documenti richiesti in modo da consentire alle autorità richiedenti l'effettuazione di propri autonomi accertamenti in merito ».

Come si vede, questo regolamento ricalcava in gran parte il precedente, rispetto al quale, peraltro, aveva il pregio di circoscrivere meglio la discrezionalità della Commissione per ciò che concerneva la trasmissione, di fronte ad eventuali richieste da parte dell'Autorità giudiziaria o di altre autorità, di documenti formati a seguito dell'attività istruttoria della Commissione e non aventi natura di atto pubblico a norma delle disposizioni vigenti. Esso, infatti, disegnava alcune grandi linee direttive per ricondurre ad un regime univoco la formazione di decisioni che, fino ad allora, erano intervenute caso per caso, ed avevano talvolta — pur se il diniego opposto a talune richieste era stata l'eccezione ma non la regola — suscitato vivaci polemiche.

La questione era stata riproposta in considerazione del fatto che, a seguito della pubblicazione nella « Relazione sui lavori svolti e sullo stato del fenomeno mafioso al termine della V Legislatura » dell'elenco analitico di tutti i documenti raccolti dalla Commissione nel corso della sua attività istruttoria — pubblicazione che, per un singolare equivoco, era stata da taluni ritenuta rife-

rirsi anche al contenuto materiale dei documenti suddetti — si erano moltiplicate le richieste di trasmissione di tali documenti, soprattutto da parte di numerosi Autorità giurisdizionali che ritenevano rilevante il contenuto degli stessi ai fini dell'acquisizione della prova in processi davanti ad esse pendenti. Senonchè era parso alla maggioranza dei Commissari che un accoglimento indiscriminato di tali richieste non fosse possibile. E ciò sia per le considerazioni, esposte in precedenza, che erano state a suo tempo formulate dai Commissari che si opponevano ad un generalizzato regime di pubblicità dei lavori della Commissione, sia perchè molti di tali documenti, che potevano servire di sussidio alla Commissione stessa in funzione del perseguimento, da parte di essa, delle finalità istituzionalmente sue proprie, in quanto suscettibili di « colorire » il quadro complessivo di certi fenomeni evidenziandone il caratteristico stampo mafioso, apparivano di problematica utilizzazione ai fini della formazione di prove da assumere in sede giurisdizionale.

Infatti, come si è detto, molti di tali documenti si concretavano in esposti o rapporti in cui il riferimento a dati fenomeni mafiosi o a date responsabilità di cittadini che in essi risultavano coinvolti era fondato su semplici voci e non era suffragato da obiettivi dati di fatto, essendo stato, il riferimento stesso, esplicitato dagli estensori soltanto per meglio mettere in grado la Commissione di avere una visione complessiva di certi « spaccati » della vita siciliana in cui l'infiltrazione mafiosa, pur lasciandosi cogliere da certe sfumate allusioni o illazioni, risultava difficilmente accertabile alla stregua di obiettivi elementi di prova. Di talchè la immediata pubblicità di quegli atti, senza la preventiva mediazione di un « filtro » suscettibile di assumerli nella loro dimensione squisitamente politica come fondamento di una valutazione politica — quale è in sostanza quella per cui una Commissione parlamentare è istituzionalmente qualificata — avrebbe rischiato di ritorcersi, con l'inevitabile corteo di querele o di denunce, contro gli estensori di quei rapporti o espo-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sti, che mai sarebbero stati ripagati della solerte collaborazione da loro offerta alla Commissione (6).

Con particolare riferimento alle richieste di documenti avanzate dall'Autorità giudiziaria, la regolamentazione adottata dalla Commissione tendeva a realizzare una equilibrata sintesi fra due diversi interessi: quello obiettivo del funzionamento della giustizia e quello della garanzia della riservatezza intorno ai lavori della Commissione medesima.

Partendo dal principio della segretezza di tutti i documenti formati a seguito di accertamenti da essa direttamente effettuati o comunque disposti, la Commissione si riservava, cioè, la facoltà discrezionale — parallela a quella riconosciuta all'Autorità giudiziaria a norma del sopra ricordato articolo 165 del

codice di procedura penale — di derogarvi di volta in volta, previa una valutazione dell'opportunità dell'accoglimento delle singole richieste di trasmissione di taluni documenti fatte dall'Autorità giudiziaria, demandata al Presidente, confortato dal parere di un Comitato di tre membri. Il Presidente ed il Comitato (composto dai senatori Follieri e Pisanò e dal deputato Terranova) hanno ogni volta attentamente esaminato le diverse richieste di documenti avanzate dall'Autorità giudiziaria e, valutando, ogni volta, sia l'incidenza che la pubblicità dei documenti medesimi avrebbe potuto avere ai fini di agevolare la definizione dei procedimenti nel corso dei quali gli stessi documenti venivano richiesti, sia il pregiudizio che da quella pubblicità sarebbe potuto conseguire per il sereno andamento dei lavori

(6) La piena legittimità dell'operato della Commissione in proposito è stata ampiamente riconosciuta — al di sopra del frastuono che certe polemiche, se non preconcepite, quanto meno determinate da una non perfetta conoscenza dei fatti, hanno sollevato intorno a quell'operato nei cui confronti sono state mosse talvolta le più incredibili accuse — dalla sentenza n. 231 del 1975 della Corte costituzionale, più volte ricordata. In proposito, la Corte, dopo una finissima delimitazione delle finalità delle Commissioni d'inchiesta, ha svolto le seguenti considerazioni: « Come esattamente fu notato da una antica dottrina, le persone dalle Commissioni interrogate non depongono propriamente quali « testimoni », ma forniscono informazioni; e lo stesso è a dirsi delle relazioni varie che pubbliche autorità possono, su richiesta delle Commissioni, ad esse presentare con riferimento a determinate situazioni e circostanze ambientali, tra cui bene possono trovar posto anche stati d'animo e convincimenti diffusi, registrati per quel che sono, indipendentemente dalla loro fondatezza, da chi, per la sua particolare esperienza o per l'ufficio ricoperto, sia meglio in grado di averne diretta notizia.

Ma siffatti obiettivi e mezzi di azione, nella loro reciproca connessione, postulano logicamente che le Commissioni d'inchiesta abbiano il potere di opporre il segreto alle risultanze di volta in volta acquisite nel corso della loro indagine, libere rimanendo di derogarvi, quando non lo vietino altri principi, ogni qual volta non possono derivarne conseguenze tali da impedire o intralciare gravemente l'assolvimento del loro compito: specie per venire incontro a richieste provenienti da autori-

tà giudiziarie, in uno spirito di doverosa collaborazione tra organi di poteri distinti e diversi, per fini di giustizia. In questo senso, il segreto delle Commissioni di inchiesta non corrisponde, a rigore, ai vari specifici tipi di segreto previsti dalle norme dei codici di diritto e procedura penale, ma può qualificarsi piuttosto, più genericamente, come un segreto funzionale, del quale spetta alle Commissioni medesime determinare la necessità ed i limiti ».

Per quanto concerne, poi, la delicata questione accennata nel testo, relativa all'esigenza di non esporre gli informatori che avevano collaborato con la Commissione comunicandole tutte le notizie di cui erano in possesso, non sembra superflua la citazione di quest'altro passo della suddetta sentenza: « Le considerazioni... quanto ai particolari metodi di indagine cui una Commissione d'inchiesta può ricorrere, alla natura confidenziale o comunque riservata che possono avere le informazioni ad essa fornite o da essa raccolte, delle quali non sempre la Commissione è in grado di accertare con sufficiente sicurezza la piena conformità al vero, giustificano, infatti, la eventuale segretezza dei risultati in tali forme acquisiti, e di questi soltanto, anche per non esporre quanti forniscono informazioni al rischio di conseguenze dannose. Ed è ovvio che anche la sola prospettiva di consimili rischi costituirebbe una remora non indifferente per gli interessati, minacciando di compromettere il conseguimento, non soltanto delle finalità della singola inchiesta, ma altresì, in prospettiva, di ogni possibile inchiesta futura, vanificando in definitiva il potere che l'articolo 82 Cost. conferisce alle Camere ».

della Commissione medesima, hanno concluso per il diniego della trasmissione dei documenti richiesti solo quando si sono convinti che quel pregiudizio non sarebbe stato in alcun modo bilanciato col concreto aiuto che la pubblicità dei documenti stessi avrebbe potuto fornire all'Autorità giudiziaria ai fini dello svolgimento dei suoi compiti istituzionali, stante l'insuscettibilità di utilizzazione, ai fini della definizione dei procedimenti suddetti, dei documenti medesimi, o per la loro manifesta irrilevanza, o per la non corrispondenza del loro contenuto con obiettive risultanze di fatto, o per essere essi il risultato di accertamenti nè completi, nè definitivi, che richiedevano di essere integrati con lo svolgimento di ulteriori indagini istruttorie.

Il Presidente ed il Comitato — che in ogni caso hanno chiamato la Commissione a deliberare sulle proposte conseguenti alle loro valutazioni quando si è trattato della trasmissione di atti consistenti in resoconti stenografici delle sedute della Commissione stessa o di resoconti di interrogatori effettuati dalla medesima, nonché quando si è trattato di decidere su richieste avanzate nel corso di procedimenti di particolare rilievo — non hanno poi trascurato mai di esporre, tutte le volte in cui hanno dovuto confermare il principio della segretezza dei documenti richiesti, le motivazioni del diniego opposto, dando tutte le indicazioni relative alle fonti da cui i documenti stessi promanavano, onde porre in grado le diverse Autorità richiedenti di effettuare esse direttamente presso quelle fonti gli accertamenti necessari allo scopo di entrare in possesso delle notizie che le fonti medesime avevano fatto pervenire alla Commissione.

In taluni casi, infine, la Commissione ha disposto l'invio del contenuto parziale dei documenti richiesti, previo lo stralcio dai medesimi di parti in cui erano esposte notizie non suffragate da alcun dato di prova o desunte puramente dalla voce pubblica.

La collaborazione della Commissione con l'Autorità giudiziaria si è più accentuata allorchè le richieste di documenti provenivano da Autorità giudiziarie operanti in fase istruttoria. In tali casi, anche se il carat-

tere di segretezza dei documenti è stato confermato, sicchè i medesimi non sono stati trasmessi formalmente alle Autorità giudiziarie richiedenti perchè li allegassero ai relativi atti, le medesime Autorità sono state, comunque, invitate a prendere *informalmente* visione del contenuto dei documenti presso l'archivio della Commissione, onde trarre, dalla conoscenza in tal modo conseguibile, tutti gli spunti necessari ai fini dello svolgimento di propri autonomi accertamenti.

La Commissione, infine, non ha mai trascurato di informare le competenti Autorità giudiziarie del contenuto di notizie giunte in suo possesso in cui venivano denunciati fatti che potessero concretare ipotesi di reato, astenendosi dal farlo solo nei casi in cui risultava che le Autorità giudiziarie medesime ne erano venute, comunque, a conoscenza. E ciò avendo la Commissione ritenuto prevalente l'obiettivo di collaborare con la giustizia, alla difesa ad oltranza della prerogativa dell'immunità che caratterizza l'istituto parlamentare, intesa da certa parte della dottrina non solo come divieto di accesso alla sede del Parlamento per gli estranei, ma anche come sottrazione degli organi parlamentari all'obbligo, sancito per gli altri pubblici ufficiali, di riferire all'Autorità giudiziaria ogni ipotesi di reato di cui vengono a conoscenza.

Come si è ricordato prima, a seguito del rifiuto opposto dalla Commissione alle richieste di suoi documenti avanzate dal Tribunale di Torino (II sezione penale) e dal Tribunale di Milano (I sezione penale) gli stessi Tribunali promossero, nei confronti della Commissione medesima, rispettivamente con ordinanze emesse in data 18 aprile 1975 ed in data 16 aprile 1975, ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Tali ricorsi, la cui ammissibilità fu preliminarmente dichiarata dalla Corte con le ordinanze nn. 228 e 229 del 17 luglio 1975, furono decisi congiuntamente con la sentenza n. 231 del 1975, alla quale si è più volte fatto dianzi riferimento. In quella sentenza, la Corte — dopo una serie di puntuali considerazioni sulle finalità proprie delle Commissioni d'inchiesta, sulla loro autonoma discrezionalità nella scelta dei moduli di svol-

gimento delle proprie indagini nonchè sulla piena disponibilità, in capo alle medesime, del regime di pubblicità o di segretezza degli atti e documenti da esse direttamente formati e disposti (considerazioni di cui si sono citati ampi stralci nelle precedenti note 4), 5 e 6), statuì che la Commissione non aveva l'obbligo di trasmettere ai Tribunali di Torino e di Milano gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, atti tutti che la Commissione medesima avesse ritenuto di mantenere segreti ai fini dell'adempimento delle proprie funzioni, nonchè gli atti già a disposizione del potere giudiziario; affermò, viceversa, l'obbligo della Commissione di trasmettere ai Tribunali predetti gli altri atti e documenti in suo possesso, che, a norma di legge, non fossero coperti all'origine da segreto o fossero coperti da segreto non opponibile all'Autorità giudiziaria penale.

La Corte, in conseguenza, annullò le note con cui la Commissione aveva esternato il rifiuto dei documenti richiesti, limitatamente al rifiuto dei soli documenti compresi nella seconda categoria, quali i documenti n. 8,

(7) Il contenuto dei documenti nn. 8, 12, 69 e 627, di cui la Corte dispose la trasmissione al Tribunale di Torino è il seguente:

Doc. n. 8: « Relazioni del direttore della Cassa di Risparmio « Vittorio Emanuele » sull'esposizione debitoria dell'impresa Francesco Vassallo, trasmesse il 26 agosto 1963 e il 19 aprile 1966 » limitatamente agli atti di cui ai punti:

1) « Copie delle deliberazioni relative ai rapporti tra la Cassa di Risparmio "Vittorio Emanuele" e Francesco Vassallo »;

2) « Estratti dei conti relativi alle varie operazioni ».

Doc. n. 12: « Fascicolo personale di Francesco Vassallo, trasmesso dal Comando di zona della Guardia di finanza di Palermo il 12 agosto 1963 »;

Doc. n. 69: « Prospetti dei voti di preferenza riportati dai candidati di ciascun raggruppamento politico nei singoli seggi della provincia di Palermo in occasione delle elezioni regionali del 1963, trasmessi dal Prefetto l'8 novembre 1963 »;

Doc. n. 627: « Documentazione varia, trasmessa dalla Questura di Palermo il 18 novembre 1971, relativa alla proposta di assegnazione al soggiorno obbligato di Francesco Vassallo ».

n. 12, n. 69 e n. 627 (7) (richiesti dal Tribunale di Torino) ed i documenti nn. 736, 784 e 790 (8) (richiesti dal Tribunale di Milano).

Parve, però, alla Commissione — la quale procedette all'analisi ed allo studio della suddetta sentenza in un ampio ed approfondito dibattito — che il dispositivo della sentenza medesima non fosse del tutto perspicuo e coerente con l'inesorabile rigore logico che aveva sorretto le sue motivazioni. Alla stregua di quelle motivazioni, la Commissione — fu acutamente osservato — non avrebbe avuto, infatti, l'obbligo di trasmettere al Tribunale di Torino i documenti nn. 12, 8 e 627, *che erano già a disposizione di organi del potere giudiziario*, essendo stati già posti, nel 1971, a disposizione del Tribunale di Palermo — Sezione misure di prevenzione, o dalla Commissione medesima, in considerazione della peculiare natura del procedimento in atto presso quel Tribunale, o (per quanto riguarda il documento n. 627) dalla Questura che originariamente lo aveva formato; d'altra parte la Commissione medesima avrebbe, forse, dovuto far precedere l'invio al Tribunale di Milano degli atti raggruppati nei documenti nn. 736 e 784 da un accertamento preliminare, presso la Regione Lazio, inteso a stabilire se gli atti stessi — e specificamente gli atti diversi dai resoconti stenografici delle sedute del Consiglio della Regione Lazio, che, a norma dell'articolo 12 dello Statuto di quella Regione sono pub-

(8) Il contenuto dei documenti nn. 736, 784 e 790, di cui la Corte dispose la trasmissione al Tribunale di Milano è il seguente:

Doc. n. 736: « Fascicolo trasmesso dal Consiglio regionale del Lazio in data 2 agosto 1971, relativo ai lavori della Commissione regionale di indagine riunitasi nei giorni 20, 21, 22 e 23 luglio 1971, per accertare circostanze e responsabilità per il distacco a Roma del ragioniere Natale Rimi »;

Doc. n. 784: « Resoconti stenografici ed atti relativi all'attività della Commissione regionale di inchiesta sul caso Rimi, trasmessi dal Presidente del Consiglio regionale del Lazio l'8 e il 12 novembre 1971 »;

Doc. n. 790: « Fascicolo personale, contenente note informative, documentazione e corrispondenza varia, di Italo Jalongo, trasmesso dalla Questura di Roma il 26 novembre 1971 ».

bliche — fossero o meno coperti da segreto opponibile anche all'Autorità giudiziaria.

Senonchè la Commissione, nel presupposto che la Corte non aveva potuto essere materialmente a conoscenza della circostanza di fatto relativa alla disponibilità negli organi del potere giudiziario dei documenti nn. 12, 8 e 627, e nel presupposto che l'accertamento circa la natura degli atti raggruppati nei documenti nn. 736 e 784 fosse stato implicitamente operato dalla Corte, non reputò opportuno, per ovvie ragioni di cortesia, di frapporre alcuna remora alla esecuzione della sentenza della Corte medesima, ritenendo, peraltro, impregiudicata la questione di principio nei nitidi termini in cui la Corte l'aveva impostata e risolta.

Quanto al regime di pubblicità dei lavori della Commissione esso è rimasto, durante la VI Legislatura, e dopo l'approvazione del ricordato regolamento interno, sostanzialmente affidato a mezzi analoghi a quelli adoperati nella Legislatura precedente. Resoconti sommari contenenti brevissimi riassunti delle sedute con l'indicazione degli argomenti trattati, degli interventi e delle decisioni adottate (delle sedute è stato redatto, anche, come è avvenuto durante le precedenti Legislature, resoconto stenografico, destinato esclusivamente ai fini di documentazione interna della Commissione) sono stati pubblicati sul Resoconto delle sedute delle Commissioni del Senato della Repubblica e sul Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati. La diffusione di più ampie notizie sull'attività e sui programmi della Commissione è stata assicurata con comunicati stampa e con interviste o dichiarazioni alla stampa rilasciate dal Presidente.

Ampie dichiarazioni alla stampa sono state rilasciate anche dal senatore Zuccalà nel

corso dei sopralluoghi da lui effettuati a Catania, Palermo, Milano, Genova e Napoli, nonché da componenti del Comitato incaricato di seguire la dinamica della mafia nel corso dei sopralluoghi conoscitivi effettuati a Bardonecchia, a Torino e a Palermo.

Notevole eco, infine, hanno suscitato le conferenze-stampa che furono tenute dal Presidente, a conclusione dei due sopralluoghi conoscitivi che la Commissione, nel suo *plenum*, ebbe a svolgere, rispettivamente, nel luglio e nel dicembre 1974, a Milano e a Palermo. In quelle conferenze-stampa vennero illustrate le finalità che avevano spinto la Commissione allo svolgimento dei sopralluoghi medesimi, mentre furono fornite numerose indicazioni sull'attività della Commissione, ormai pervenuta alla sua fase conclusiva.

Per garantire il massimo riserbo intorno allo svolgimento della sua attività istruttoria, la Commissione ha, poi, adottato, una serie di particolari misure.

Tutta la documentazione raccolta è stata conservata in un archivio costantemente vigilato da sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri; l'accesso all'archivio è stato consentito solo ai Commissari ed ai funzionari ed impiegati addetti agli uffici della Commissione; in linea di massima, non è stata consentita — salvo il diritto dei Commissari di prendere visione dei documenti depositati in archivio e di estrarre qualche appunto sul contenuto dei medesimi, perchè ne fossero facilitati la consultazione e lo studio — alcuna forma di riproduzione dei documenti o della parti di essi che non avevano già formato oggetto di pubblicazione, salvo specifiche autorizzazioni rilasciate dal Presidente caso per caso.