

IX LEGISLATURA

RELAZIONE
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

(articolo 32 legge 13 settembre 1982, n. 646)

PRESIDENTE: ALINOVİ ABDON, *deputato*

COMMISSARI: ARMATO BALDASSARE, *deputato*; AULETA FRANCESCO, *deputato*; AZZARO GIUSEPPE, *deputato*; CAFARELLI FRANCESCO, *deputato*; CASINI CARLO, *deputato*; CIOFI DEGLI ATTI PAOLO EMILIO, *deputato*; DI RE CARLO, *deputato*; FIORINO FILIPPO, *deputato*; FITTANTE COSTANTINO, *deputato*; LECCISI PINO, *deputato*; LO PORTO GUIDO, *deputato*; LUSSIGNOLI FRANCESCO, *deputato*; MANCINI GIACOMO, *deputato*; MANNINO ANTONINO, *deputato*; MONGIELLO GIOVANNI, *deputato*; OCCHETTO ACHILLE, *deputato*; POLLICE GUIDO, *deputato*; RIZZO ALDO, *deputato*; TEODORI MASSIMO, *deputato*; VIOLANTE LUCIANO, *deputato*; COCO GIOVANNI SILVIO, *senatore*; D'AMELIO SAVERIO, *senatore*; FERRARA SALUTE GIOVANNI, *senatore*; FIMOGNARI GIUSEPPE, *senatore*; FLAMIGNI SERGIO, *senatore*; GRECO FRANCESCO, *senatore*; LOI GIOVANNI BATTISTA, *senatore*; CARTA GIANUARIO, *senatore*; MARTORELLI FRANCESCO, *senatore*; PALUMBO VINCENZO, *senatore*; PINTO MICHELE, *senatore*; PINTUS FRANCESCO, *senatore*; PISANÒ GIORGIO, *senatore*; SALVATO ERSILIA, *senatore*; SAPORITO LEARCO, *senatore*; SCLAVI RENZO, *senatore*; SEGRETO DOMENICO, *senatore*; TARAMELLI ANTONIO, *senatore*; VITALONE CLAUDIO, *senatore*; ZITO SISINIO, *senatore*.

Relatore: ALINOVİ ABDON, *deputato*

Presentata alla Presidenza il 5 ottobre 1987

INDICE

Avvertenza	<i>Pag.</i>	5
Relazione	»	9
Allegati	»	63

AVVERTENZA

La relazione, di cui all'articolo 32 della legge 13 settembre 1982, n. 646, consta dei resoconti stenografici delle sedute del 28 aprile e del 12 maggio 1987, nel corso delle quali il Presidente della Commissione, onorevole Abdon Alinovi, svolse una relazione introduttiva ed alla quale seguì il relativo dibattito. La Commissione, quindi, al termine della discussione deliberò di considerare gli atti delle due sedute, quale relazione da trasmettere al Parlamento.



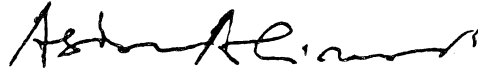
*Il Presidente della Commissione Parlamentare
sul fenomeno della mafia*

Roma, 6. 6. 87
Prot. n. 4142 /CFM

Onorevole Presidente,

allegata alla presente, mi onoro trasmetterLe, ai sensi dell'articolo 32 della legge 13 settembre 1982, n. 646, copia della relazione approvata dalla Commissione, nella seduta del 12 maggio 1987.

Con i migliori saluti.


(Abdon Alinovi)

On. Nilde IOTTI
Presidente della
Camera dei Deputati
S E D E



*Al Presidente della Commissione Parlamentare
sul fenomeno della mafia*

Roma, 6.6.87
Prot.n. 4163 /CFM

Onorevole Presidente,

allegata alla presente, mi onoro trasmetterLe, ai sensi dell'articolo 32 della legge 13 settembre 1982, n. 646, copia della relazione approvata dalla Commissione nella seduta del 12 maggio 1987.

Con i migliori saluti.

(Abdon Alinovi)

Sen. Giovanni SPADOLINI
Presidente del

SENATO DELLA REPUBBLICA

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, al termine di questa mia introduzione adotteremo le decisioni opportune. La lunga crisi politico-parlamentare e l'avvio ad un epilogo traumatico della legislatura condizionano pesantemente il lavoro di questa Commissione, ci impediscono il completamento e lo sviluppo di importanti indagini sul sistema creditizio, bancario, societario e della spesa pubblica, cui avevamo appena posto mano proficuamente; interrompono un lavoro, che pure avevamo iniziato, sui temi della droga, delle iniziative da intraprendere all'interno del nostro Paese e sul piano internazionale; fanno cadere un programma di incontri e collaborazioni con il Consiglio superiore della magistratura ed il ministro di grazia e giustizia volto ad affrontare carenze, disfunzioni, problemi (che abbiamo drammaticamente riscontrato nel corso dei numerosi sopralluoghi che abbiamo svolto, specialmente nelle regioni calde del fenomeno mafioso); frustra il proposito di estendere la nostra vigile presenza e indagine nel centro e nel nord del nostro Paese.

Era nostro intendimento comune, a conclusione di questa attività, presentare una nuova organica relazione al Parlamento relativa alla fase nuova della lotta dello Stato democratico contro i poteri criminali. Collocherei l'inizio di tale nuova fase a metà dell'anno 1985, successivamente, cioè, alla presentazione della nostra prima relazione complessiva. Non possiamo farlo e mi consentirete di notare che basterebbe già questo quadro di

difficoltà di realizzare i nostri propositi — certamente non dettati da astratto attivismo, ma reclamati da realtà gravi ed urgenze vere — a testimoniare la profondità della crisi che travaglia il nostro sistema politico.

Se, da un lato, il nostro osservatorio, dedicato ad una problematica tanto spinosa, allarmante e complessa, ci induce a misurare i riflessi negativi della crisi politica in un campo decisivo per la democrazia italiana, dall'altro lato, consegnando a questo Parlamento ed a quello della prossima legislatura le riflessioni, le valutazioni che scaturiranno dal dibattito di questa Commissione nella sua fase finale, spero che possiamo contribuire responsabilmente, certo modestamente, a rafforzare la consapevolezza della necessità di proporre le esigenze del Paese come motivi ispiratori di un'opera volta a superare, in positivo ed al più presto, la crisi politica. Ci auguriamo pertanto che il filo del discorso che siamo venuti svolgendo in questi anni possa essere ripreso, a livello più alto, nel nuovo Parlamento.

Nell'introdurre questo dibattito, mi atterrò ai compiti specifici assegnati alla Commissione dalla legge istitutiva: avviare una verifica, alla luce della nostra esperienza, sulla congruità della normativa vigente — non solo di quella solitamente definita antimafia —; esporre le nostre valutazioni a seguito dell'accertamento dell'azione conseguente dei pubblici poteri; delineare l'evoluzione in atto del fenomeno mafioso e della criminalità

organizzata; avanzare linee di proposta in relazione agli strumenti con cui lo Stato ha cercato di attrezzarsi, a partire dal settembre 1982, per far fronte al fenomeno mafioso.

Punti di riferimento essenziali di questa introduzione sono due documenti fondamentali: la relazione approvata in Commissione nel marzo 1985 e la risoluzione approvata il 13 marzo 1986 dalla Camera dei deputati a conclusione dell'esame e della discussione sulla nostra relazione. Dico subito che considero pienamente ancora valida la sostanza di questi due documenti, fortemente raccordati tra di loro. Nella parte analitica si sottolineava, in particolare, il carattere di sistematica eversione rappresentato dalle organizzazioni di tipo mafioso (non solo nel Mezzogiorno) come minaccia per la democrazia, per la convivenza civile, per l'economia; in secondo luogo, il radicamento delle associazioni di tipo mafioso in settori dell'economia per sfruttare le aggregazioni produttive, i servizi, per padroneggiare risorse pubbliche e private, subordinando ed emarginando il sistema delle imprese sane, distorcendo i meccanismi di mercato; in terzo luogo, i pesanti condizionamenti, nell'ambito di strutture ed amministrazioni pubbliche, fondato su sostegni e complicità all'interno di settori dei pubblici poteri, dei partiti, del mondo finanziario ed imprenditoriale; in quarto luogo, il configurarsi di un accertato rapporto di esponenti mafiosi con bande eversive e poteri occulti, come la P2.

L'evoluzione del fenomeno mafioso va innanzitutto valutata alla luce di questi profili di orientamento e di analisi così pregnanti e la nostra attenzione non può non soffermarsi sui delitti più eclatanti commessi nel periodo successivo all'approvazione della relazione da parte di questa Commissione: uccisione del sindaco Di Maio in Calabria nel marzo 1985; strage di Pizzolungo, in provincia di Trapani, il 2 aprile 1985 per l'attentato al giudice Palermo ed alla sua scorta, in cui cadevano vittime innocenti una giovane madre con due figliolette;

uccisione nei pressi di Palermo, nel luglio 1985, del commissario Montana, funzionario impegnato nella ricerca di importanti latitanti; uccisione del vicequestore Ninni Cassarà, capo della squadra mobile di Palermo, e dell'agente Roberto Antiochia, nell'agosto del 1985; attentato omicida al giovane giornalista de *Il Mattino* Giancarlo Siani, che conduceva un'inchiesta sul traffico di droga in provincia di Napoli, nel settembre 1985; uccisione dell'avvocato D'Uva a Messina nel maggio 1986; strage di Porto Empedocle nel settembre 1986; strage di Marcianise, in provincia di Caserta, alla fine del 1986; uccisione del piccolo undicenne Claudio Domine nell'ottobre 1986; uccisione di diversi imprenditori nel palermitano, sempre nel corso del 1986; infine l'assassinio del brigadiere dei carabinieri Iozzia, all'inizio di questo mese di aprile 1987. Non si può non rilevare la circostanza che questo delitto è stato compiuto immediatamente dopo lo svolgimento della visita *in loco* del comandante generale dell'Arma, che era stata preannunciata alla nostra Commissione.

Si tratta di delitti che hanno connotazioni, moventi e autori diversi, compiuti in differenti momenti e località. Non si può, però, non sottolineare che, in questo quadro, i delitti compiuti contro pubblici ufficiali, appartenenti alle forze dell'ordine, magistrati, come gli eccidi dell'estate 1985 a Palermo, la strage di Pizzolungo, gli assassinii di Siani, di D'Uva e del brigadiere Iozzia, rivelano la capacità di informazione, di organizzazione, di intervento armato delle cosche mafiose. Malgrado i colpi indubbiamente inferti a diversi *clan* criminali, esiste, da parte di essi, una straordinaria capacità di riproduzione, di riorganizzazione e di tenuta. Anche se l'elenco dei delitti di cui ho fatto cenno non raggiunge la tragica sequenza degli anni 1979-1983, sarebbe un grave errore non considerare una sostanziale continuità nella strategia del terrorismo politico-mafioso, che mira a precisi obiettivi nell'ambito dei servitori dello Stato, colpendo i più esposti, ma non rinuncia a seminare terrore in settori

della società civile (avvocatura, giornalismo) e anche tra gente indifferenziata, del tutto estranea e ignara.

A proposito di terrorismo politico-mafioso, non posso tacere che pesa sull'oggi e su questa fase l'ombra lunga, tutt'altro che dissolta, di quelli che abbiamo definito i grandi delitti di mafia. Solo per una parte di questi ultimi sono in corso procedimenti penali; per un'altra parte si registrano, in diversi gradi del giudizio, assoluzioni che non discuto nella loro validità, ma che tuttavia segnalano, se non errori di valutazione, certamente carenze di investigazione e di istruttoria nonché pericoli, come per il passato, di oblio e di impunità; per un'altra parte ancora di quei grandi delitti, come ad esempio per Mattarella e La Torre, siamo ancora alla fase della pre-esplorazione.

Mi si consenta di affermare che, fino a quando questi delitti rimarranno non svelati e quindi sostanzialmente impuniti, è e sarà in gioco lo stesso rapporto di forze tra i poteri criminali ed eversivi da un lato e lo Stato democratico dall'altro.

Anche l'andamento degli omicidi derivanti da guerre di mafia fa giustizia di parecchie illusioni, che erano state coltivate quando la catena degli omicidi sembrava in fase calante. Avvertimmo allora che l'esistenza di periodi più o meno lunghi di tregua fra le cosche non significava affatto rinuncia o caduta del fenomeno di tipo mafioso, in Sicilia e altrove, e purtroppo abbiamo avuto ragione.

Intanto, nei periodi di minore acutezza degli scontri si constatava da parte nostra che, però, la stragrande maggioranza degli omicidi rimaneva senza identificazione degli autori. Abbiamo constatato che talvolta in qualche provincia i procedimenti contro autori ignoti raggiungono l'85 per cento dei processi per omicidio. Nessuno di noi può sottovalutare la difficoltà enorme della identificazione, della scoperta, della raccolta delle prove e del perseguimento degli autori. Non è accettabile però che si considerino di fatto quasi un fenomeno naturale e inevitabile la proliferazione degli omicidi e le guerre per bande; né tutto può essere

spiegato e giustificato in base alla constatazione di una persistente e diffusa omertà o di una paura generalizzata.

È emblematica la strage di Porto Empedocle, avvenuta in una piena domenica di passeggio e di svago della gente e nel punto più centrale della città. Nessun servizio preventivo era stato disposto, eppure non poteva essere ignorato il fatto che lo stazionamento di un gruppo di personaggi sicuramente di mafia era già di per sé una manifestazione di presenza armata e di sfida verso qualche avversario: vigilare, controllare il territorio era il minimo che si potesse fare, ma non è avvenuto. Questo non è il solo caso. Abbiamo dovuto constatare in special modo che c'è stata una sottovalutazione grave per la provincia di Agrigento, anche se vi erano stati importanti segnali perfino di rilievo internazionale, completamente ignorati e qualcuno persino andato lungamente disperso, che indicavano l'esistenza nell'agrigentino di gruppi centrali nel sistema mafioso siciliano e nordamericano.

Le guerre di mafia si sono riaccese. Nella Calabria meridionale dall'anno scorso e ancor più nel 1987 si registra nella sola provincia di Reggio Calabria, con oltre cinquanta uccisi dall'inizio dell'anno, una vera esplosione della guerra di mafia, mentre si continua a registrare, sia pure con alterne conclusioni, il fenomeno ancora endemico dei sequestri di persona in quella regione.

In Sicilia la guerra di mafia non è mai cessata del tutto, come pure in Campania, dove la scomposizione e la ricomposizione degli equilibri e delle rivalità appare in continuo mutamento rispetto allo schema dualistico delle aggregazioni e contrapposizioni dei primi anni Ottanta.

Inoltre è da rimarcare una presenza di aggregazioni di tipo mafioso, che in precedenza era completamente sfuggita al quadro stesso da noi tracciato nel 1985 sulla base delle informazioni ricevute dagli organi competenti, in Puglia. In particolare, non sono da sottovalutare le presenze mafiose in provincia di Foggia, Taranto, Brindisi, nelle quali, all'ombra di

comitati di affari e in collegamento con organizzazioni criminali della Campania, come anche della Calabria e della Sicilia, si sono venuti organizzando i poteri criminali.

Anche in altre parti del Paese, perfino nel centro-nord, si cominciano a raccogliere segnali allarmanti di presenze criminali, inusitate per certe zone.

Il sindaco di Pistoia si è rivolto alla nostra Commissione per attirare l'attenzione su una città, che era reputata del tutto indenne e fuori del raggio di iniziativa del crimine organizzato, e per richiedere un intervento a sostegno di una mobilitazione civile e dei poteri dello Stato a scopo di prevenzione e di contrasto.

A Bassano del Grappa io stesso recentemente ho raccolto preoccupazioni e segnalazioni, circa massicce penetrazioni nel tessuto economico e finanziario veneto, provenienti dal presidente del consiglio regionale, da altre autorità nonché da esponenti della società civile e anche del clero, in concomitanza con la polarizzazione in quella regione di circuiti di riciclaggio di denaro « sporco » intorno al Casinò di Venezia.

Non può essere taciuta, anzi va sottolineata rispetto all'accento di una ipotesi segnalata nella relazione del 1985, la realtà di un rapporto criminale fra gruppi mafiosi e raggruppamenti del terrorismo interno e internazionale di destra e di sinistra. Uno studio sugli atti giudiziari in possesso di questa Commissione, affrontato dalla nostra consulenza, documenta questi rapporti a partire dal lontano 1975 tra famiglie sicule e napoletane con gruppi stranieri per scambi droga-armi. Non si tratta soltanto delle famose mitragliette Kalashnikov, usate da terroristi di sinistra e neri, nonché di omicidi di mafia in Sicilia e in Campania, ma anche di affari che comprendono persino carri armati Leopard e Centurion. Nell'attentato al rapido 904 del Natale 1986, come risulta ancora dalle verifiche dei consulenti, appaiono provati collegamenti fra il Calò, ben noto in processi di mafia, e

quella strage, nonché il coinvolgimento nell'episodio di noti *boss* di una famiglia camorristico-mafiosa del napoletano.

Si potrebbe continuare nel dimostrare interconnessioni preoccupanti fra criminalità mafiosa e politica, traffico di stupefacenti e di armi in Italia, in Europa e nel bacino del Mediterraneo, le cui coste meridionali esercitano il ruolo di snodo di una logistica assai sofisticata di questo tipo di criminalità.

Concludendo sul punto relativo alla evoluzione del fenomeno in questione, ritengo che vada riconfermato l'apprezzamento sugli sforzi compiuti dalle forze dell'ordine e dai settori della magistratura, per conseguire risultati non sottovalutabili.

Ma come avvertimmo già nella relazione del 1985, il complesso di quei risultati non ha generato una tendenza positiva che porti il segno dell'irreversibilità e dell'avvio al superamento ed alla liberazione da un fenomeno tanto inquietante.

I gruppi pur colpiti dall'azione dello Stato, manifestano capacità di ripresa ed i vuoti di potere criminale tendono ad essere colmati: dalle carceri stesse si dipartono e si intessono trame e relazioni per ricomporre le fila; nel contempo emergono nuovi gruppi che modificano le vecchie mappe dei poteri criminali.

Il radicamento appare endemico, mentre si debbono registrare — su questo punto tornerò più avanti — penetrazioni, espansioni, dilatazioni in settori economici ed istituzionali.

Le feroci spartizioni del dominio sul territorio e su settori di attività mediante le guerre di mafia, richiamano alla mente il periodo che precedette a Palermo ed in Sicilia la catena dei grandi delitti: talune avvisaglie non vanno sottovalutate!

Nel comune di Campagna, in provincia di Salerno, bombe ed attentati si susseguono nei confronti del sindaco e della giunta comunale. Risale a pochi giorni or sono l'attentato, con l'uso di bombe, alla vettura dell'assessore regionale all'urbani-

stica della Calabria, impegnato con la giunta in un tentativo di risanamento in un settore decisivo qual è la politica del territorio.

Ritengo che il messaggio da inviare al Parlamento ed al Paese consista ancora in un'azione di contrasto deciso di ogni filosofia del « voltare pagina », del « chiudere il capitolo », del « normalizzare », rispetto ad una situazione che appare sempre più inquietante (altro che normalizzata!).

La vitalità dei poteri criminali è tale da confermare quanto dichiarammo: non si tratta di una transitoria emergenza ma della presenza di « potentati » che si fanno forti delle armi come del crimine e mascherano il loro carattere eversivo nelle strutture economiche, sociali, istituzionali, politiche e legali, a scopo di ricchezza e di potere. Di qui l'allarme democratico che ancora una volta indirizziamo al Parlamento, al Governo, al Paese: esso non può e non deve rimanere limitato a questa sede ma deve permeare tutta l'opera di governo, tutti i settori istituzionali, economico-sociali, politici e culturali, anche se le misure di repressione e di prevenzione restano essenziali. Inoltre esso deve saldarsi con un'azione di risanamento e di rigenerazione del sistema democratico statale.

Del resto ciò è quanto ci chiede e si attende la stragrande maggioranza dei cittadini, sia quella parte nella quale persistono ampie zone di scetticismo e di sfiducia, sia l'altra parte, costituita dalle giovani generazioni nelle quali la crescita della coscienza e della intollerabilità verso la situazione passata ed anche presente, si accompagna talora ad impazienze e criticismi ed ha bisogno di un forte appiglio politico-istituzionale che consenta loro di divenire forze costruttive e rinnovatrici della cultura, del costume, dei rapporti politici ed istituzionali nel nostro Paese.

Pur rinnovando le debite espressioni di riconoscenza della nazione ai rappresentanti delle forze dell'ordine e della magistratura che agiscono con coraggio, intelligenza e decisione, non possiamo ta-

tere che la risposta dello Stato risulta, nel complesso, al di sotto delle esigenze reali e che, anzi, essa rischia di affievolirsi ed in qualche caso di arretrare anche rispetto alla fase di cui ho parlato in precedenza.

Per quanto riguarda i problemi del settore giudiziario, dobbiamo osservare che le carenze organiche da noi rilevate, sia all'inizio sia durante il corso del nostro lavoro, non sono state colmate, in particolare nelle regioni a più alto rischio, quali la Sicilia, la Calabria e la Campania. Gli organici della magistratura e della giustizia restano molto al di sotto delle concrete necessità.

A stento nelle principali città si sono ottenuti taluni ammodernamenti delle attrezzature e dei mezzi ma nella periferia, dove spesso i centri di eversione mafiosa sono più organizzati, vigono ancora parametri antiquati basati su dati numerici, quali quelli della popolazione, che impongono la drammatica alternativa di azzerare, o quasi, la giustizia civile. Ciò comporta una dilatazione della sfera degli interventi selvaggi ed incontrollati che offrono anzi, oggettivamente, nuove occasioni e possibilità ai poteri criminali. Si avverte da questo stato di cose, quasi la possibilità di una rinuncia da parte dello Stato ad amministrare la giustizia in campo civile. Anche sul terreno più specificamente penalistico sovente si impone l'alternativa tra la celebrazione dei processi di mafia complessi, lunghi e difficoltosi, ed i processi per reati, chiamiamoli, ordinari. La precedenza — doverosa — dei processi giudiziari che coinvolgono persone detenute porta a trascurare e rinviare indefinitamente altri processi come, ad esempio, quelli riguardanti reati contro la pubblica amministrazione. Come abbiamo verificato a Reggio Calabria — ed anche altrove — tali priorità alimentano incertezze sulla congruità dei pubblici poteri amministrativi e giudiziari; allargano le aree di sospetto, talora ingiustificatamente, ovvero lo spirito di rassegnazione di fronte ad una serie di impunità palesi. Tutto ciò non può che giocare

a favore del potere criminale di tipo mafioso e frustrare gli sforzi, pur apprezzabili, che si pongono in atto.

A mio parere un punto da sottolineare con forza — sul quale quasi ogni anno ritornano reiteratamente e ritualmente i procuratori generali — concerne le carenze nell'assetto delle forze di polizia giudiziaria: quanto tempo perdono gli uffici dei Ministeri per invocare la collaborazione coordinata di ufficiali ed agenti di polizia! L'opera di investigazione, complessa e lunga, ha bisogno di continuità, di capacità, di professionalità; necessita, inoltre, di un'attenta raccolta di dati ed analisi proprio sotto il profilo giudiziario, mentre la precarietà talvolta fa perdere persino la memoria storica dei fatti, degli uomini, delle cose. Esempi lampanti ed emblematici circa la situazione descritta sono quelli verificatesi ad Agrigento e Trapani ed in altre città. Non sempre di fronte al verificarsi di episodi eclatanti possono bastare atti di buona volontà (che di solito seguono e non precedono tali eventi)!

La riforma in questo campo non è più rinviabile dal momento che gran parte delle aree di impunità per omicidio deriva dai ritardi e dalle incertezze di questo settore.

Sappiamo che la transizione verso un altro tipo di processo penale — progetto già da tempo iscritto all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea — e l'esplosione (quasi inaspettata rispetto al vecchio ordinamento) della criminalità mafiosa, camorrista e così via crea problemi e contraddizioni assai intricati: proprio per questo più accelerata, tempestiva, decisa, dovrebbe essere l'opera di correzione dell'attuale stato di cose.

Anche nella realizzazione del disegno di riforma delle circoscrizioni giudiziarie — voglio dirlo con franchezza — ci scontriamo con l'inerzia, la passività, i rinvii e non procedere a rinnovamenti crea ostacoli che impediscono il corso della giustizia.

Proseguendo nell'argomento riguardante l'attività giudiziaria e mantenendomi al di fuori di considerazioni che

riguardino le singole pronunce giurisdizionali (che comunque rispetto) non posso fare a meno di osservare che sovente le realtà processuali si sono svolte seguendo una linea di principio diversa da quella che la Commissione aveva indicato con generale consenso. Mi riferisco a quella parte della nostra relazione del 1985 che, riconfermando la irrinunciabilità delle garanzie dello Stato di diritto, rifiutava le « legislazioni premiali » in ordine al cosiddetto « pentitismo » e prospettava un criterio di orientamento equilibrato e concreto.

Si sono avuti, invece, accenti fortemente unilaterali e divaricanti che hanno coinvolto la pubblica opinione con riflessi non positivi. Da un lato vi sono state eccessive enfattizzazioni ed accuse costruite e fondate quasi esclusivamente su dichiarazioni di soggetti interni all'organizzazione di tipo mafioso; dall'altro lato si è svolta una sorta di demolizione pregiudiziale del fenomeno fino a demonizzarlo e squalificarlo *a priori* rispetto all'esigenza di accertamento della verità.

Fortunatamente non pochi processi (tra i quali alcuni dei più rilevanti) si sottraggono a questa logica divaricante. Pertanto, mentre è auspicabile un uso più cauto delle incriminazioni massive è del pari irrinunciabile il perseguimento delle responsabilità degli appartenenti a quelle associazioni di tipo mafioso che l'articolo 416-bis definisce e configura. A quest'ultimo riguardo vorrei osservare che tale norma, di fronte a striscianti tentativi di mettere in discussione il suo fondamento giuridico, riscatta l'indifferenza e l'agnosticismo che per troppo tempo vi è stato nel nostro ordinamento di fronte al fenomeno mafioso. Assai di frequente mi è capitato di dover rispondere a domande di giovani che volevano sapere perché si è atteso il 1982 per colmare una lacuna, per loro inconcepibile, nel nostro ordinamento giuridico.

Una flessione dell'azione dello Stato — fino ai limiti di una vera e propria caduta — si è verificata sul terreno delle misure di prevenzione patrimoniali dei soggetti indiziati di reati di mafia. I dati

che noi avevamo considerato parzialmente positivi nella relazione del 1985 (beni per il valore di oltre mille miliardi sequestrati e poi confiscati) risultano contraddittori rispetto al periodo successivo, quello appunto a cui è dedicato questo rapido esame. I dati fornitici in diverse occasioni ed anche recentemente dall'Alto commissario denunciano questa constatazione. Le giustificazioni che in una prima fase venivano portate (eccessi della domanda di investigazioni patrimoniali, bancarie, società a carico di un altissimo numero di soggetti e la necessità di procedere a complicatissimi percorsi bancari su tutto il territorio nazionale) spiegavano solo in parte gli esiti troppo modesti su questo versante della battaglia.

Più vera appariva ed appare l'altra spiegazione che viene addotta. Nella prima fase dell'applicazione della legge era più agevole portare alla luce le accumulazioni di ricchezza maturate nel periodo precedente, nei primi anni '80 e prima ancora negli ultimi anni '70, per quanto riguarda la formazione di beni rilevabili fisicamente come terreni, caseggiati, industrie, aziende agricole. Ma se questo è vero, è da osservare che i titolari dell'azione di prevenzione sul terreno patrimoniale, che non sono soltanto i procuratori ma anche i questori, non hanno adeguato il proprio impegno. La mafia invece sì, ha adeguato il proprio impegno poiché è vero, come ci risulta da notizie anche di carattere ufficiale, che vi è un gigantesco incremento ed un pullulare di società anonime, finanziarie, fiduciarie in tutte le parti del Paese, come pure vi è creazione e proliferazione di banche ed istituti di credito di dubbia legittimità. È largamente ammesso (non solo nella letteratura specialistica ma anche nei rapporti ufficiali) che in questo campo si sta realizzando la nuova potenza finanziaria della mafia. Avviene per questa via il riciclaggio del capitale sporco proveniente dal traffico della droga che, in base alle recenti informazioni, conosce un nuovo incremento, malgrado i successi innegabili come i sequestri di grosse partite di

droga di cui abbiamo continuamente notizia.

Il centro antidroga segnala d'altra parte, per l'anno 1987, un incremento anche dei morti per *overdose*, ma il numero dei morti in questo campo non misura tutto il guasto che si realizza nel campo sociale della sanità pubblica. Migliaia di soggetti tossicodipendenti sono assaliti da epatite ed altre gravi forme di malattie che non vengono qualificate immediatamente come derivanti da questo tipo di consumo di droga. La doverosa assistenza e la battaglia sociale e culturale che il recupero di tali soggetti debbono essere certo incoraggiate, sostenute dallo Stato, da tutte le istituzioni con il volontariato, con l'azione in tutti i campi, ma non si può prescindere dal versante che più specificamente ci riguarda e ci interessa.

Se è vera l'informazione del servizio di sicurezza secondo cui mille lire investite nella produzione di materia prima diventano 1.667.000 di ricavo al momento del consumo della droga, si deve dedurre che è in atto nel mondo, in Europa ma anche in Italia, una accumulazione criminosa del capitale che crea problemi enormi a tutto il sistema dell'accumulazione e dello stesso profitto. Il peso specifico crescente che va assumendo sul mercato l'accumulazione puramente finanziaria crea le condizioni più favorevoli alla formazione e riproduzione del capitale di provenienza criminosa. È questo il campo dove meno incisiva è l'azione di vigilanza, di smascheramento, di controllo ed è questo il punto di partenza di operazioni di grosse dimensioni che investono tutti i settori della produzione, dei servizi, degli appalti, di tutto il meccanismo economico. Si viene così a creare un effetto perverso di accelerazione e di incremento della presenza mascherata sul piano legale.

Il sistema delle imprese basate su capitale di rischio viene così ampiamente penalizzato, mentre si diffondono modelli di convenienza economica che sconvolgono l'assetto del mercato e le stesse politiche di sviluppo; su questa questione dobbiamo richiamare il legislatore futuro

ed il Governo. Né vale invocare e pretendere politiche di sviluppo per il Mezzogiorno, per l'occupazione, per la gioventù se non si affrontano contemporaneamente e contestualmente — con legislazioni ed opere di Governo appropriate — i problemi che abbiamo di fronte su questo versante criminoso.

Ho già ricordato sul piano dell'applicazione della legge Rognoni-La Torre come, a causa delle misure di prevenzione patrimoniale — ma va aggiunto, purtroppo, anche per gli inspiegabili ritardi parlamentari — non si sia riusciti ancora a modificare le strategie di prevenzione, malgrado le nostre proposte. Queste misure di prevenzione ancora camminano sui binari delle perpetue diffide, dei soggiorni obbligati di vecchio tipo, della burocratizzazione dei controlli anche per attività economiche minime, come ho avuto occasione di denunciare con il caso emblematico, da me sollevato nella recente audizione dell'Alto commissario, di quel tale chiosco di vendita delle cozze nella città di Napoli. La burocratizzazione delle misure di prevenzione costa molto allo Stato e non produce effetti, anzi opera un vero e proprio depistaggio rispetto alla direttrice fondamentale che dovrebbe rivolgersi verso il capitale sporco e la sua invadenza nell'economia e nelle istituzioni.

È ben noto, colleghi, il peso che hanno sull'economia le politiche di Governo dei diversi settori e la spesa pubblica in generale. L'economia meridionale, ma non soltanto essa, è in gran parte dipendente da questi fattori e si sta creando un intreccio perverso tra affarismo, talora criminoso, attività istituzionale e sistema politico. L'abbiamo constatato nei nostri sopralluoghi e le denunce a questo riguardo vengono da molte parti. Ma chi provvede? Certamente il perseguimento di reati appartiene alla magistratura, ma non si può chiedere al sistema giudiziario un ruolo di supplenza rispetto ad un'opera di risanamento, controllo, regolazione che spetta agli organi di direzione dello Stato e a tutte le istituzioni.

Nella relazione ponemmo con forza il problema della contestualità tra politica antimafia e politica di sviluppo, programmi di intervento (intervento pubblico straordinario ed ordinario), ordinamento della spesa, riforma dei meccanismi di controllo. Si devono registrare in questo campo lacune assai grandi, inerzie, rinvii che aggravano i problemi; basta riferirsi alle politiche degli appalti pubblici. Partendo dall'esigenza dell'accelerazione della spesa pubblica e dalla necessità di superare meccanismi antiquati si perviene ad una serie di *deregulation* dell'azione in questo campo.

Il sistema della trattativa privata e della concessione diventano imperativi, i guasti che ne conseguono in tanti campi con il dilagare delle spartizioni, dei compromessi deteriori, del mescolarsi di politiche ambigue e di affarismi finiscono con il frustrare — come è dimostrato — lo stesso obiettivo dell'accelerazione, che si pretenderebbe di promuovere attraverso quei tali sistemi che si impongono.

Prima che sia troppo tardi — e a questo proposito voglio ricordare che una volta è stata richiesta ed anche indirizzata dalla nostra Commissione — su questo terreno occorre soddisfare l'esigenza di nascita e sviluppo di una volontà politica risanatrice. Un ritardo in questo campo sarebbe imperdonabile.

Non sono mancate da questa Commissione osservazioni, proposte, indirizzi legislativi e amministrativi. Chiedo che i contributi dati da diversi colleghi nei vari campi (spesa pubblica, droga, mercato del lavoro, sistema bancario e finanziario, giustizia, problemi carcerari), pur non avendo potuto raggiungere compimenti organici, siano allegati a questo dibattito, per consegnarli come parte integrante di esso al Parlamento ed alla prossima legislatura.

Mi si consentano, infine, alcune osservazioni sui problemi dell'istituto dell'Alto Commissario e di questa stessa Commissione parlamentare.

Sul primo punto dobbiamo dire che, salvo qualche segno di novità nella primissima fase (pur caratterizzata, come

fu notato nella relazione, da un'eccessiva concentrazione personale di poteri e di funzioni), l'istituto è andato decadendo via via. È sintomatico che ognuno degli alti commissari dinanzi a questa Commissione abbia impostato un discorso riguardante il problema della necessità di costituire strutture, di organizzare gli uffici, di ricercare gli spazi di intervento e di iniziativa, spesso impegnandosi in un difficilissimo e complicato dialogo istituzionale con i vertici amministrativi delle forze di polizia, con le stesse prefetture e gli organi periferici dello Stato. Tutto questo ci segnala che qualcosa non va nello stesso meccanismo istituzionale.

Pongo il problema problematicamente. Se esiste la questione di un'alta autorità in questo campo dotata dei poteri conferitigli dalla legge, mi domando: non sarebbe più opportuno prevedere che essa sia un'alta autorità politica, i cui compiti siano coordinabili nell'ambito del Governo con tutte le amministrazioni dello Stato e con tutte le articolazioni della vita istituzionale? Propongo tale interrogativo a voi e penso che sull'argomento tutti possiamo dare un contributo problematico al nuovo Parlamento.

Per quanto riguarda la Commissione parlamentare, come sapete, essa scade con questa legislatura e con questo anticipato scioglimento. Diverso era il parere dei proponenti, i quali (massimi responsabili dei gruppi politici della Camera dei deputati) indicarono nel dicembre del 1985 la necessità di una proroga di un triennio per questa Commissione, in modo tale da offrire, anche nel caso del raggiungimento del termine naturale della legislatura nel 1988, alcuni mesi di tempo per regolare la sorte di questa Commissione, il suo carattere, i suoi poteri ed i suoi compiti. Inopinatamente, all'ultimo momento, mentre stava per scadere il termine della precedente legge, la proposta di quegli autorevoli esponenti del Parlamento fu emendata, assumendosi da parte del relatore che non si poteva protrarre la scadenza di una Commissione d'inchiesta oltre il limite della legi-

slatura. Si è commesso un duplice errore. In primo luogo, spesso Commissioni d'inchiesta furono prorogate oltre i termini della legislatura, come ben ricordate; in secondo luogo, questa Commissione non aveva e non ha i caratteri di una Commissione d'inchiesta. Tuttavia, l'infondatezza dell'argomentazione di allora rappresenta un'ulteriore testimonianza di disattenzione e di scarso impegno; purtroppo, la memoria storica ci insegna che errori di questo tipo si pagano, se non vengono corretti in tempo. È, quindi, auspicabile — ed io l'auspico —, al di là della composizione attuale di questa Commissione, che nella prossima legislatura venga nuovamente affrontata la questione, attrezzando un presidio parlamentare, che non sia inteso come una fastidiosa anomalia da sopportare, ma come un organo di controllo e vigilanza necessario, affinché i rappresentanti popolari possano vegliare ed agire da questo versante sulla democrazia italiana.

A conclusione del mio mandato, sento il bisogno di ringraziare tutti i colleghi, in special modo quelli che più assiduamente hanno partecipato, spesso dialetticamente e criticamente, al dibattito. Desidero anche ringraziare i consulenti tutti, manifestando inoltre l'apprezzamento mio e dell'intera Commissione per la collaborazione a volte creativa da parte del personale messo a nostra disposizione, che spesso non si è risparmiato ed ha agito al limite delle sue possibilità, per rendere più agevole il nostro lavoro.

Da tutti ho imparato, non solo come parlamentare e non solo come uomo politico.

CLAUDIO VITALONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, avverto il disagio di tracciare in via di estemporanea sintesi le linee di un'opera per certo largamente incompiuta e pure ragguardevole; una opera imponente, generosa, frutto di un confronto appassionato, forte, vivace, ricco, di un confronto, che in questa Commissione ha registrato in un clima di costruttive proposte dei momenti alti e significativi.

Credo si possa dire con apprezzamento che in questa Commissione non ha fatto aggio la divaricazione e la contrapposizione ideologica, convinti come eravamo e come siamo tutti dell'esigenza di privilegiare nel duro confronto con il mondo della criminalità organizzata l'esigenza di allestire delle risposte adeguate, delle risposte che rendessero vincente questa difficile battaglia dello Stato democratico contro i poteri criminali.

Tale opera avrebbe meritato certamente un riferimento organico, (mi si passi l'espressione) puntiglioso, per dare testimonianza della serietà e dell'impegno, che hanno scandito tutti i passaggi della nostra attività di lavoro: dai dibattiti sulle linee generali in ordine al sistema di funzioni assegnato alla Commissione ai dibattiti che, talvolta con qualche non necessaria prolissità, abbiamo celebrato in occasione delle nostre numerose visite esterne.

Onorevole Presidente e colleghi, guardando l'imponente massa documentale che noi abbiamo raccolto e prodotto, avverto il divario tra ciò che avrebbe potuto essere e ciò che in realtà è la testimonianza che noi rassegnamo al Parlamento.

Signor Presidente, credo che ella abbia offerto un rilevante contributo per diminuire tale divario con una relazione nella quale mi riconosco ampiamente. Tuttavia, senza voler celebrare la liturgia delle occasioni perdute, credo che un epilogo diverso di questo nostro lavoro probabilmente avrebbe consentito di rassegnare al Parlamento conclusioni meditate, costruttive e certamente utili a chi sarà chiamato a proseguire la nostra attività.

Non ho, ovviamente, la pretesa di ripercorrere tutto ciò che è stato fatto. Mi limiterò a tracciare alcune osservazioni critiche o di approvazione relativamente al lavoro compiuto o incompiuto, con l'unico desiderio di documentare le linee di proposta che giudico suscettibili di utili approfondimenti e che reputo necessario percorrere al fine di rendere adeguata ed efficace la risposta dello Stato democra-

tico agli « arretranti » insulti della criminalità organizzata.

Una prima rilevazione è sotto i nostri occhi: assistiamo ad una sostanziale mutazione del fenomeno criminale, ad un suo aggravarsi, ad una sua internazionalizzazione. Vi sono esempi importanti che potrebbe essere utile rievocare per comprendere meglio i caratteri di questa nuova criminalità con la quale è sempre più arduo il confronto.

Vi è un carattere sicuramente internazionale nei cosiddetti reati valutari tra i quali io iscriverei il riciclaggio di denaro sporco. Tale carattere internazionale è anche presente nei reati di terrorismo che abbiamo avuto modo di affrontare nella nostra opera di indagine e di ricognizione nel campo della criminalità organizzata. Si tratta di un terrorismo nuovo, diverso dal terrorismo politico che ha dominato la scena negli anni settanta; un terrorismo che si manifesta senza più segni di cittadinanza e che nelle sue strategie e nei suoi obiettivi appare indecifrabile.

Vi è un carattere internazionale nel cosiddetto commercio delle armi, sia in quello legale, autorizzato dagli Stati, sia in quello illegale che attraversa forse con maggiore disinvoltura le frontiere, intrecciandosi con altri fenomeni di illegalità, come il narco-traffico, altro fenomeno che riguarda la criminalità internazionale suscitando un forte allarme sociale al quale si deve rispondere con una vigile, rinnovata o recuperata attenzione.

Vi sono anche caratteristiche sociologiche nuove che si annunciano nel fenomeno criminale: la prima e più rilevante riguarda la dimensione organizzativa poiché concerne processi appena percettibili, in larga misura occulti come nel commercio delle armi e nel terrorismo. La criminalità organizzata non è mai un avvenimento casuale, è un fenomeno che obbedisce a regole molto precise di tipo organizzativo, che talvolta si avvicinano alla struttura della grande azienda (un'azienda certamente criminale) e ne risultano organizzazioni che travalicano la dimensione nazionale e diventano spesso vere e proprie multinazionali del crimine.

Vi è un'altra caratteristica: la tendenza ad un uso sempre più aggressivo delle risorse, anche di quelle finanziarie. Ogni forma di criminalità ha una sua logica aggressiva, ma la realtà criminale, quando si muove a livello sovranazionale, in una certa misura abbandona le forme di violenza collaudate già note ed usa le proprie risorse in maniera rigida e spietata, siano esse risorse economiche oppure di tipo militare (ad esempio la violenza delle armi).

Chi conosce i grandi traffici internazionali e le leggi alle quali obbediscono — ad esempio il narco-traffico —; chi conosce il problema del commercio delle armi (problema con il quale ci confrontiamo anche in altre sedi parlamentari proprio in questo momento); chi conosce il fenomeno del riciclaggio del denaro sporco (al quale è stato dedicato un interessante studio di grande pregio dallo speciale comitato istituito dal presidente degli Stati Uniti, di cui noi abbiamo acquisito gli atti) conosce l'uso abile, intelligente, a volte spietato che le organizzazioni criminali fanno delle risorse finanziarie, e quando esse non sono sufficienti ricorrono alla violenza pura.

Si è notata la tendenza di gran parte delle organizzazioni criminali ad operare in condizioni di monopolio e, a volte, di oligopolio, ma il problema non cambia. Vi è una sorta di policentrismo dei comportamenti e delle strutture in molti settori che sono occupati dalla nuova criminalità e sono gestiti con la logica dell'impossessamento e della divisione delle spoglie.

Vi è un'altra caratteristica alla quale dobbiamo prestare attenzione perché è indicata specificatamente nella nostra legge istitutiva: la continua metamorfosi della struttura criminale, la sua capacità di adattamento alle esigenze del momento, alle sollecitazioni del mercato ed al variare delle componenti del controllo e della repressione.

Nonostante si tratti di organizzazioni fortemente complesse, che hanno radici in una dimensione sovranazionale, presentano strutture che hanno una capacità di

adattamento molto resistente e questo rende più difficile il confronto con le strutture obsolete delle istituzioni preposte all'azione di contrasto. Di fronte a questo fenomeno vi è l'esigenza di predisporre una risposta diversificata, nuova, più intelligente e maggiormente coordinata. Non si tratta soltanto dell'estrema pericolosità di un contropotere che si avvantaggia di enormi accumulazioni illecite, che ha facili accessi all'influenza politica e all'esercizio del potere, ma si tratta, ritengo, del pericolo insito nella gravissima forza di destabilizzazione politico-sociale e culturale che la grande organizzazione criminale rappresenta, nella capacità di annientare i modelli di riferimento, i valori della convivenza in determinate aree geografiche.

Ne tratta diffusamente un documento, che mi pare rechi la data del 25 novembre 1986, al quale mi richiamerò; è la mia relazione sul viaggio di Vienna, sui rapporti che abbiamo realizzato a livello dell'UNFDAC, confrontandosi con un'esperienza molto importante, molto positiva: le strategie dell'ONU sul piano del contrasto al diffondersi della tossicodipendenza e del traffico internazionale di droga.

Credo che vada fatta una piccola riflessione critica: nelle legislazioni di vari paesi, soprattutto in quelle del mondo occidentale, mentre il fenomeno criminale si estende a tutto campo, i tentativi di contrasto sono normalmente monotematici, monodisciplinari; vi è una sorta di ansia giuridica a trovare la medicina adeguata a correggere la distorsione. In tal modo, a causa della capacità di adattamento e di variazione del fenomeno criminale, si finisce assai spesso per essere perdenti.

Allora, forse, andrebbe colto un altro tipo di indirizzo: la ricerca di un principio-guida per una logica di azione di controllo sociale, che possa tenere conto in maniera adeguata, con la flessibilità necessaria, dei mutamenti del fenomeno criminale.

Vi è, cioè, l'esigenza di elaborare una risposta che sia davvero efficace, pun-

tuale, non legata allo stereotipo di una scelta. Ne segue un'altra riflessione: l'opportunità di non costringersi in programmi di risposta rigidi e l'importanza della capacità di elaborare delle strategie complessive che abbiano uniformità e sensibilità agli specifici mutamenti del fenomeno criminale.

Forse è ambizioso, Presidente, ma credo che da questa importante sede istituzionale si debba suggerire la ricerca di un'armonizzazione delle varie legislazioni nazionali che si confrontano sui difficili temi della criminalità organizzata. Vi è la necessità di cogliere, in considerazione della dimensione internazionale del crimine, l'esigenza di mettere ordine nelle varie legislazioni nazionali, in una prospettiva di armonizzazione, di omogeneizzazione, che consenta di dispiegare tutte le potenzialità di un'effettiva cooperazione internazionale.

Per uscire dalle enunciazioni generali, credo, ad esempio, che proprio mutuando dai positivi risultati della legge Rognoni-La Torre si potrebbe suggerire l'estensione di determinati meccanismi della nostra legislazione antimafia all'interno di uno spazio giuridico che potrebbe essere almeno europeo. Parlo, ad esempio, della confisca del prodotto o del profitto dei reati, della confisca dei mezzi economici di cui si vale la criminalità organizzata, di una più intensa, efficace, penetrante vigilanza sui meccanismi pubblici del controllo finanziario, affinché determinati fatti di delinquenza economica non vengano legittimati attraverso degli espedienti, delle astuzie che sono in grado di avviare il meccanismo di risposta.

È un discorso che abbiamo avviato riscuotendo positivo apprezzamento e grande attenzione anche in occasione del viaggio che abbiamo compiuto nel Nord America. Sia in Canada sia negli Stati Uniti abbiamo colto accenti di particolare interesse alle prospettazioni che facevamo in ordine alle potenzialità del meccanismo della prevenzione, lì largamente ignoto per una diversa struttura degli ordinamenti giuridici.

Quindi, se è possibile immaginare una dimensione internazionale, non soltanto del crimine ma anche delle strategie di risposta, credo che si debba guardare con particolare attenzione ad un miglioramento dei livelli di collaborazione intergovernativa. Se reati ascrivibili all'organizzazione criminale realizzano lesioni di interessi e di beni che appartengono alla collettività internazionale, la risposta non può che essere una migliore, più efficace, più armonica, più ordinata cooperazione. Combattere il narco-traffico, il riciclaggio di capitali sporchi, la pirateria, nonché i disastri ecologici (altra forma di reato che evoca sinistramente l'organizzazione criminale), impone l'elaborazione di una sorta di carta internazionale della strategia di risposta.

Ritengo, senza nulla togliere all'opera altamente meritoria del nostro ministro dell'interno, che vi si è dedicato con altissimo senso di responsabilità e con impegno degno del miglior elogio, che il sistema delle convenzioni bilaterali denunci forti limiti e che si debba recuperare una diversa dimensione dell'intesa internazionale. Se fosse possibile, ad esempio, armonizzare in una sorta di convenzione multilaterale tutto ciò che è frutto, oggi, delle intese bilaterali e se fosse, altresì, possibile confrontare, addizionandole, le rispettive esperienze e le risposte che ciascuno Stato fornisce, tenuto conto delle specificità con le quali si confronta, probabilmente avremmo fatto un rilevante passo in avanti.

Ad esempio, dato che una delle manifestazioni più allarmanti e più ricorrenti della moderna criminalità organizzata è il trasferimento di somme ingenti da uno Stato all'altro, senza vincoli di frontiera (attraverso i meccanismi di un sistema bancario che spesso non è, come dovrebbe essere, disciplinato in ragione delle esigenze di difesa sociale) credo che soltanto un sistema informativo efficiente e fluido di controllo, di informazione, di corrispondenza tra le banche centrali possa consentire efficaci azioni di intervento.

Io non so se, rispetto a queste mutazioni, siano vere talune intuizioni che sono state dedicate in passato al fenomeno mafioso da uomini illustri, da politici o da letterati. Io non so se sia vero (o presumo che sia corretto non saperlo o non dirlo, perché ci si deve affannare a scrutare il fenomeno criminale al di là delle apparenze) che la colonizzazione degli apparati pubblici, la feudalizzazione della decisione pubblica sulle risorse, quindi la centralità del sistema politico nella grande progettualità dell'impresa criminale stia declinando. Non so se sia vero che una organizzazione criminale più modernamente orientata possa fare a meno del politico, perché si dice che i tempi cronologici della politica siano più lunghi e macchinosi e perché sia profondamente diverso il tempo storico della politica rispetto agli interessi della criminalità, ma avverto forte l'esigenza ancora una volta (lo abbiamo fatto assai spesso) di tracciare una linea di recupero della trasparenza dell'azione amministrativa. Quante volte nel nostro non sempre lieto peregrinare per le zone nevralgiche e a più alto tasso di inquinamento mafioso ci siamo sentiti opporre considerazioni che incidono sull'esistenza di diffusi fenomeni di corruzione locale endemizzata e di presenza della penetrazione criminale all'interno degli apparati pubblici!

Io non vorrei che (lo affermo in riferimento ad esempio ad una non recentissima, ma abbastanza recente, sortita di un uomo che ha legato il suo nome prestigioso a importanti momenti della lotta contro la mafia e che ha suscitato anche polemiche vivaci: Leonardo Sciascia) quella caduta di attenzione, che noi cogliamo attraverso dati abbastanza allarmanti dell'andamento applicativo delle disposizioni di legge speciale, stia a significare una sorta di abbandono di questo territorio, come se ci si potesse e dovesse rassegnare alla ineluttabilità della sorte, fatta di connivenze che non si riesce a rimuovere.

Onorevole Presidente, colleghi, forse questo è uno dei capitoli sui quali noi

dovremmo tornare (adopero questo termine con un senso di proiezione verso l'apparato legislativo, che dovrà ovviamente continuare quest'opera) con grande determinazione.

A questo punto, Presidente, debbo fare un'autocritica sincera: mentre do atto al collega Fittante e a coloro i quali hanno lavorato con lui nell'inchiesta sul mercato del lavoro, di aver compiuto un'opera apprezzabile e di avere, nei limiti di tempo assegnati, fatto quello che oggettivamente era possibile, su questo tema noi siamo fortemente indietro. È un tema che mi angoscia, per quanto possibile apprendere attraverso l'esperienza di altri paesi che hanno attraversato e attraversano il fenomeno pagando altissimi costi.

Noi abbiamo effettuato, ad esempio, una indagine sul caporalato, che rappresenta un fenomeno grave e costernante: i caporali scelgono chi avviare al lavoro, mettono a disposizione mezzi di trasporto, contrattano il salario, decidono a quanto debba ammontare la retribuzione del lavoratore (assai spesso si tratta di paghe ampiamente al di sotto delle tariffe sindacali, a volte nell'ordine di uno o due terzi addirittura); le giornate di lavoro non vengono denunciate; vi sono una larga evasione contributiva nel settore e una forte forma di degrado del mercato agricolo. È una situazione che abbiamo verificato anche in Puglia e che i parlamentari eletti in quella regione, come me, hanno sotto gli occhi: vi è un impoverimento delle condizioni di lavoro degli operai agricoli.

Si parla di episodi di violazione della dignità di molte operaie, nella cui sfera personale il caporale incide brutalmente. Esistono condizioni di lavoro nocive.

Il fenomeno non ha trovato ancora serie e perentorie risposte e si diffonde beneficiando della situazione di forte differenziazione, che esiste in ragione di uno sviluppo distorto dell'agricoltura. È un fenomeno che estende la sua influenza in ambiti contigui, se è vero, come è vero, che il caporale si occupa non soltanto dei rapporti con la manodopera, ma anche di quelli con le aziende, le quali molto

spesso sono condizionate per quanto riguarda perfino la vendita e la collocazione dei prodotti.

Si registrano fenomeni di intreccio fra caporalato e criminalità organizzata e per questo motivo ritengo che quella contro il caporalato sia una battaglia che andrebbe condotta con un impegno assai più intenso, per affermare il diritto dei lavoratori e anche determinati principi di democrazia, che in numerose regioni del Mezzogiorno d'Italia sono fortemente penalizzati.

Parto dal discorso sul caporalato, sul quale ci siamo soffermati anche estemporaneamente in occasione di visite che abbiamo compiuto come Commissione nella sua rappresentanza più ampia, al di là del comitato presieduto dal collega Fittante, per accostare un problema diverso, forse più ampio, del quale credo sia giusto parlare senza inutili allarmismi, ma con grande e preoccupato senso di responsabilità. Mi riferisco al tentativo di penetrazione del sindacato.

Ricordo che in occasione delle nostre visite abbiamo raccolto testimonianze, mi pare proprio in Calabria, di una sorta di condizionamento che lo stesso sindacato subiva ad opera della presenza di organizzazioni criminali. Io sono convinto che il nostro sindacato sia una struttura sostanzialmente immune e inviolata rispetto ai poteri criminali e che vi siano meccanismi di partecipazione e di controllo democratico che garantiscano ampiamente il sistema sindacale del pericolo di infiltrazioni mafiose, però l'esperienza insegna che il sindacato è certamente uno degli obiettivi della penetrazione criminale.

Signor Presidente, leggevo tempo addietro un documento molto importante che ci è stato distribuito, vale a dire la relazione Kaufman. Tale documento, a mio parere, dovrebbe indurci ad aprire gli occhi verso una prospettiva che finora mi è sembrata largamente negletta.

Nel libro di David Dubinsky dal titolo « *A life with labor* » con riferimento alla realtà nordamericana, in particolare statunitense ed alle influenze che « Cosa nostra » esercita sul sindacato, si afferma che il *racket* nel mondo del lavoro è un

cancro che ha quasi completamente distrutto il movimento sindacale. Ora, se quanto da noi acquisito è vero (sarebbe del resto inutile raccogliere imponenti documentazioni se poi non se ne estraessero le utili conclusioni) e se è altrettanto vero quanto è emerso da un'indagine preliminare condotta su scala nazionale riguardante più di 700 organismi di polizia a livello federale, statale e locale, secondo cui « Cosa nostra » è impegnata nel *racket* del lavoro, del *management* nonché nella infiltrazione in affari illeciti, più che in altre attività criminali, ritengo che dovremmo prestare maggiore attenzione a questo pericolo.

Per esperienza sappiamo che la forza della criminalità organizzata consiste normalmente nella sua capacità di mimetizzazione all'interno della struttura legale, mentre le sue apparizioni sui piani illegali sono il momento della sua vulnerabilità.

Qual è il fenomeno al quale assistiamo? Nel mondo degli affari e nei movimenti sindacali (si pensi all'esperienza statunitense) si assiste alla infiltrazione di strutture criminali, contigue a quelle che — purtroppo — reggono le fila di omologhi fenomeni nel nostro Paese, le quali hanno accresciuto il loro potere, accedendo alle istituzioni della società in maniera palese.

La storia del *racket*, in definitiva, è la storia dello sfruttamento opportunistico; esso è una combinazione di elementi permanenti e di elementi contingenti. Il *racket* non è altro che l'espressione di un processo storico non recente che si distingue, oggi, rispetto al passato, solo per la sua complessità, per la sua sperimentazione e per il perfezionamento di determinate pratiche criminali.

Se è vero che la criminalità organizzata, secondo quanto affermato da Kaufman riferendosi al contesto americano, ha conquistato, in alcuni mercati, un potere monopolistico e realizza dei margini di vantaggio rispetto alle attività legali, non colmabile, e se è vero che alcuni sindacati, imprese e settori dell'economia statunitense continuano a subire l'influenza o ad essere dominati dalla cri-

minimalità organizzata con effetti devastanti sul sistema del libero mercato, mi domando quale giudizio dobbiamo trarre circa l'esistenza di talune forme diffuse di illegalità, causate dalla presenza del *racket* in interi settori dell'economia.

Onorevoli colleghi, una città come Messina, che si dichiara per voce dei suoi amministratori sostanzialmente immune dal fenomeno mafioso, in realtà è una città (che abbiamo visitato in occasione di una audizione alcuni mesi fa) attraversata da un fenomeno di *racket* diffuso, che imprigiona tutte le attività produttive (estorsione, corruzione, associazioni illecite). Mi domando per quale motivo non dovremmo analizzare ciò che accade sul territorio onde prevenire un rischio evidente.

Se è vero che il crimine organizzato distorce il costo degli affari, in danno dei consumatori ma anche in danno dei lavoratori, credo che dovremmo prestare grande attenzione al fatto che in questo passaggio non abbiamo coinvolto sufficientemente le forze sindacali.

Peraltro, desidero dare atto al Presidente che la visita a Napoli, programmata nell'ambito di una serie di audizioni (sulla cui opportunità, devo confessare, avevo sollevato perplessità e riserve perché l'audizione mi sembrava legata ad un episodio di criminalità dai contorni confusi e non ancora ben definiti), si è rivelata, invece, un'occasione importante per capire come il mondo del lavoro, in alcune regioni italiane, viva sotto il condizionamento del crimine organizzato. Quella testimonianza, vero o improprio che fosse il legame con la circostanza che ha sollecitato l'audizione, di cui ho parlato poc'anzi, è una realtà che va protetta e salvaguardata.

Ciò è necessario per evitare, come è accaduto per altri fenomeni criminali, di pagare le conseguenze di ritardi causati dalla convinzione che a noi alcune cose non sarebbero mai accadute.

Concludendo su questo punto, ritengo sia di particolare importanza la definizione di strumenti idonei ad impedire al crimine organizzato la possibilità di inse-

rirsi in momenti essenziali della realtà produttiva e di realizzare quelle accumulazioni che sono la sua linfa vitale.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, dovremmo elaborare (o avremmo dovuto elaborare) un programma diretto ad aggredire i gruppi criminali che operano sul mercato mediante il *racket* del lavoro e con infiltrazioni in altre attività illecite. Questo è un ambito nel quale potrebbero saldarsi nuove alleanze tra i poteri pubblici, il privato ed il sistema produttivo, proprio per interdire la perniciosa presenza della intermediazione del *racket* nella nostra economia. È necessario migliorare il coordinamento tra i vari enti preposti alla lotta contro la criminalità organizzata e recuperare una strategia — che purtroppo debbo dichiarare assente — tesa a contrastare la corruzione introdotta dalla criminalità organizzata nella vita economica.

Abbiamo dedicato a questo grave fenomeno un capitolo della relazione precedente, ma credo che sia giusto, in questa sede, continuare a sottolineare che in proposito non vi è stato un impegno coerente e sostanziale delle risorse investigative e giudiziarie.

Ritengo che potremmo mutare alcune scelte di politica criminale, indicate dal documento *Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act* elaborato dagli Stati Uniti, proprio al fine di correggere ed interdire l'effetto inquinante delle organizzazioni che sono influenzate dal *racket*.

Il nostro compito, in sintesi, è di cercare di rendere più difficile, costosa e pericolosa la realizzazione di profitti da attività illecite. Vorrei fare, signor Presidente, un brevissimo cenno ad un problema del quale avverto il rilievo, anche in ragione di uno specifico compito che mi era stato affidato, vale a dire l'elaborazione di un sistema di documentazione della Commissione. Dirò soltanto che con il dottor Polillo avevamo esaminato la possibilità di un sistema di meccanizzazione, anche elettronica, della documentazione, della schedatura della corrispondenza della Commissione. Grazie all'ap-

plicazione degli sviluppi tecnologici oggi possibili nell'informatica anche nel campo del *word processing*, i sistemi di scrittura si sono evoluti, sono diventati degli strumenti un po' più complessi. Abbiamo dei sistemi di archiviazione che possono consentire di modificare i metodi tradizionali della ricerca e della documentazione. Nel caso dell'archivio tradizionale i vari documenti vengono raccolti ed ordinati in fascicoli; in un archivio a supporto magnetico, quale è quello che abbiamo considerato in occasione di vari incontri con esperti, questa possibilità è esaltata. Per quanto riguarda la banca dati, credo che se riuscissimo a raccogliere la documentazione che la Commissione ha costruito durante la sua attività di indagine, probabilmente daremmo un apporto rilevante alla migliore conoscenza di questo fenomeno.

Signor Presidente, mi ricollego, per concludere il mio intervento, ad uno dei profili della riforma istituzionale della Commissione cui lei ha accennato. Ho già detto, per esempio, che dovremmo rivestire con maggiore attenzione determinati spazi di continuità tra le organizzazioni criminali tradizionali ed il terrorismo. Ritorno su questo argomento, perché mi sembra che l'ipotesi di un collegamento tra le due entità sia sempre più fondato. Sul piano generale credo che sia una ipotesi attendibile: si tratta di due poteri criminali che trovano coincidenze e punti di contatto, specie nell'obiettivo ultimo che è il sovvertimento delle istituzioni economico-politiche dello Stato. Punti di contatto vi sono anche nelle modalità operative, sempre più spesso caratterizzate da forme di violenza indiscriminata e sanguinaria.

Sul piano particolare, credo si possano fare una serie di esempi. Nel corso del sequestro Cirillo si è verificato l'interessamento, l'intervento della Nuova camorra organizzata di Raffaele Cutolo, al fine di ottenerne la liberazione dell'ostaggio. Legami operativi vi sono tra l'organizzazione criminale romana detta la « banda della Magliana » ed elementi dell'eversione nera che si direbbero utilizzati

dalla mafia siciliana. Per esempio, credo che voi sappiate che l'ufficio istruzione del tribunale di Palermo, proprio in questo contesto ed in quello dell'indagine sull'omicidio dell'onorevole Piersanti Mattarella, perpetrato a Palermo il 6 gennaio 1980, ha spedito comunicazioni giudiziarie a 18 persone, tra i quali Rosaria Amico, Belsito, Gilberto Cavallini, Francesca Mambro, Antonio Sinagra, Stefano Soderini, ed altri. Tutte persone già note come membri delle schiere dell'eversione nera. Vi sono stati degli arresti di importanti personaggi del crimine organizzato...

ANTONINO MANNINO. Tra gli avvocati del collegio di difesa degli imputati vi sono celebri parlamentari, lo dico tanto per integrare !

CLAUDIO VITALONE. ... quali Pippo Calò ed il camorrista Giuseppe Misso, che sono ritenuti coinvolti nell'attentato al rapido 904 di San Benedetto Val di Sangro del 23 dicembre 1984.

L'autorità giudiziaria napoletana, proprio in relazione ad una prima fase delle indagini, ha emesso nell'ottobre del 1985 14 provvedimenti restrittivi per la costituzione di associazione sovversiva a carico di Misso, Cardone, Martello, Galeota, ed altri appartenenti tutti alla criminalità organizzata. In questo stesso contesto sono stati notificati ordini di comparizione per partecipazione ad associazione sovversiva a carico di altre persone; mentre la procura di Firenze il 9 gennaio 1986 ha spedito ordini di cattura per strage, attentato per finalità terroristiche, fabbricazione e porto di ordigni esplosivi nei confronti di Calò, Cercola, D'Agostino, Galeota, Misso, ed altri.

L'immagine eversiva che si è data recentemente anche il cosiddetto Movimento armato sardo, composto da latitanti della criminalità comune sarda, che nel 1985 ha rivendicato in chiave politica dei delitti comuni, omicidi e sequestri di persona, è un altro capitolo che forse non è stato sufficientemente esplorato. Per esempio, in occasione dell'arresto di Annino Mele, *leader* del MAS, un latitante

che si è politicizzato nel corso di una pregressa esperienza detentiva, è stata sequestrata una imponente corrispondenza tra questi ed un brigatista.

C'è un ruolo aggregante dell'ambiente carcerario che non possiamo sottovalutare e si delinea una trama di contatti tra gruppi ed organizzazioni che finiscono poi per evocare i sospetti più gravi in ordine anche ad episodi recenti, quali l'evasione in elicottero dal carcere di Rebibbia nel settembre 1986 del delinquente comune francese André Belleche e dell'estremista di destra italiano Luigi Esposito. Abbiamo le voci di contatti realizzati tra meridionali detenuti per grossi fatti di terrorismo — tra cui, per esempio, il sequestro della *Lauro* — ed esponenti di spicco della malavita anch'essi detenuti. Esiste la possibilità che alcuni latitanti di estrema destra rifugiatisi all'estero, in particolare in centro America, si siano inseriti nel traffico internazionale di stupefacenti. Si ha la sensazione che molti latitanti di questa area si siano dedicati o si dedichino, forse anche per esigenze organizzative di sopravvivenza, di reperimento di risorse, ad attività criminali comuni, tipo rapine o spaccio di stupefacenti: ciò è confermato dal recentissimo episodio di Barcellona, dove sembra che adepti delle Brigate rosse si finanziassero proprio attraverso il narco-traffico. Si profila l'eventualità che il traffico di stupefacenti — per quanto già sappiamo attraverso l'esperienza viennese — possa essere gestito ed utilizzato anche da organizzazioni terroristiche con un traffico molto intenso in collegamento con gruppi mediorientali che operano nella Valle della Bekaa o legati alle minoranze Tamil dello Sri Lanka. Peraltro, basta ricordare episodi appena un po' più remoti, come le indagini della procura di Napoli per la repressione di un grosso traffico di cocaina per un valore di 261 miliardi; durante queste indagini vennero intercettate conversazioni telefoniche tra Aniello Nuvoletta e la Germania. Nel corso di queste conversazioni (credo, signor Presidente, che lo abbia ricordato anche lei) Nuvoletta, personaggio legato a Luciano Liggio, tratta con un certo Dusca la ven-

dita di carri armati « Leopard » e « Centurion ». Per non parlare delle famigerate mitragliette Kalashnikov, usate dalle organizzazioni terroristiche di sinistra ma apparse anche in numerosi omicidi di mafia sia in Sicilia (mi riferisco all'omicidio Ferlito) sia in Campania (mi riferisco all'omicidio di due carabinieri a Casaluce attribuito al *clan* Bardellino e all'omicidio a Vallefucio del 9 gennaio 1981 attribuito alla Nuova famiglia). E la famiglia Bardellino è collegata ad organizzazioni mafiose siciliane.

Vi sono poi le dichiarazioni rese da altri personaggi in vincoli che riferiscono di continuità e di contatto tra organizzazioni di criminalità comune ed organizzazioni terroristiche.

C'è una risultanza istruttoria del maxiprocesso di Palermo, in base alla quale due noti terroristi di sinistra, Galati e Bettini, dichiarano al giudice istruttore che all'interno delle carceri si è realizzata una saldatura tra le criminalità eversive e quelle mafiose. Le indagini dell'autorità giudiziaria di Trento, le quali prendono le mosse dal sequestro di 200 chili di eroina e morfina base tra Verona e Bolzano, dove emergono responsabilità di cittadini turchi e siriani, oltreché italiani, collegati a Giorlando Alberti e alla famiglia Fidanzati.

Dal breve sommario di questi episodi credo che si debba trarre una considerazione: che l'attività della malavita organizzata non si limita alle tradizionali zone di mercato da sempre sfruttate (estorsioni, droga, sequestri e via dicendo), ma coinvolge un settore sempre più complesso ed articolato, che interessa in modo preoccupante la criminalità politica, oltre che quella economica, legata in particolare ai grandi appalti. Nello specifico, si è avuto modo di notare che il settore legato al grande traffico di stupefacenti ha maggiormente radicato questi legami. Ciò dipende forse dalla circostanza per cui le zone di coltivazione della droga sono ubicate in paesi particolarmente instabili e destabilizzati sul piano politico (diventano, quindi, inevitabili i collegamenti con formazioni poli-

tiche, militari e sociali di varia natura ed ispirazione ideologica); oppure tale situazione si determina perché i proventi del narcotraffico sono di tale entità da rendere possibile alle organizzazioni l'infiltrazione nelle più articolate e remunerative attività economiche di vasta scala, le quali proprio per le loro dimensioni finiscono poi per assumere connotazioni politiche, rendono possibile l'interesse da parte delle organizzazioni criminali alla destabilizzazione o alla conservazione di un determinato ordine sociale.

A questo punto, credo sorga l'interesse dello Stato ad un efficace, profondo e definitivo contrasto di queste organizzazioni. Le forze dell'ordine e la magistratura svolgono il loro compito, con alterne vicende, legate alla complessità delle indagini, alla carenza di una legge — la n. 685 del 1975 — ormai superata in molte sue parti, alla difficoltà del coordinamento tra i corpi di polizia.

Il problema deve essere tuttavia affrontato per le sue complessità, per le ramificazioni. È necessario un intervento più coordinato, un intervento modellato su queste specificità criminali, assai spesso trascurate o neglette.

Come Commissione parlamentare, abbiamo acquisito nel corso della nostra esperienza dati, notizie, segni, che hanno reso possibile l'elencazione di questi episodi che ho ricordato. Credo tuttavia che l'attuale natura della Commissione non consenta un'indagine approfondita e mirata, come dovrebbe essere, proprio perché siamo soltanto un organo di accertamento e di controllo in merito all'attuazione della legge Rognoni-La Torre e delle altre leggi dello Stato.

A mio avviso, sarebbe quindi opportuno considerare l'eventualità che questa Commissione acquisisca il carattere della Commissione permanente, si possa dotare degli stessi poteri riservati all'autorità giudiziaria *ex* articolo 82 della Costituzione, abbia la facoltà di coordinare accertamenti ed indagini, anche con riferimento ai collegamenti internazionali propri del fenomeno.

Credo si debba dire, con il disappunto per l'opera imperfetta, che abbiamo fatto molto; abbiamo scosso alcuni miti, abbiamo demistificato antichi imbrogli concettuali, abbiamo dato un'immagine nuova, direi sostanzialmente fedele, del fenomeno criminale nelle sue complessità.

Ritengo che l'opera della Commissione debba continuare. Le riflessioni da me succintamente svolte non avevano altra pretesa, se non quella di offrire criteri di orientamento e suggerimenti a chi dovrà ulteriormente proseguire questo lavoro.

Voglia davvero Iddio che un giorno si possano considerare superati, risolti e dissolti i problemi che indussero il parlamento a creare questa Commissione. Grazie.

ANTONINO MANNINO. Signor presidente, onorevoli colleghi, essendo ormai giunti alla fase terminale del nostro lavoro, sento anch'io il bisogno di esprimere il mio ringraziamento anzitutto al Presidente per l'ulteriore contributo da lui fornito con l'odierna relazione e quindi a tutti coloro che hanno lavorato, seguendo come commissari, collaboratori e consulenti l'attività svolta in questa sede.

Si tratta indubbiamente di un lavoro considerevole. A questo apprezzamento, vorrei tuttavia aggiungere, se non il rammarico, certamente il rincrescimento di chi avverte che forse avremmo potuto e dovuto utilizzare maggiormente questa disponibilità, questa dedizione e questo impegno, organizzando in maniera più tempestiva l'immenso materiale documentario da noi reperito; ciò al fine di analizzarlo e trasferire quindi nella carta stampata tutte le conclusioni che era possibile trarre dal suo esame.

Questa considerazione mi induce a condividere le conclusioni prospettate sia nell'intervento del Presidente, sia in quello del senatore Vitalone, quando veniva sottolineata la necessità di dare continuità al lavoro di questa Commissione e l'opportunità di consegnare al nuovo Parlamento un messaggio ed una sollecita-

zione, affinché a tale organo siano attribuiti poteri diversi ed accresciuti, quali quelli propri della Commissione d'inchiesta. Non sono convinto che una Commissione permanente debba necessariamente essere di vigilanza; la nostra, in particolare, deve avere poteri di accesso, la capacità di incidere e di assumere delle decisioni, alla stessa stregua — mi sembra — della Commissione per il crimine organizzato, che, emanazione dell'esecutivo, opera negli Stati Uniti d'America. Dovremmo essere messi in condizione di fare il nostro lavoro di istruzione, indirizzo e proposizione, in modo tale che questo non sia soggetto alla valutazione e all'apprezzamento politico di chi può essere oggetto di una nostra indagine o di una nostra specifica inchiesta. Questa caratteristica dovrebbe essere permanente o, almeno, corrispondere alla durata del crimine organizzato; ciò si rende necessario, data la portata che il fenomeno ha assunto in questi anni nel nostro Paese e non solo nel nostro Paese.

Nel dire questo, voglio anche esprimere il mio apprezzamento per il contributo sul piano dell'analisi fornito nel suo intervento dal senatore Vitalone. Tale contributo mi porta a dire che « una rondine non fa primavera ». Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, fra trentasei ore celebreremo il quinto anniversario dell'assassinio di un uomo come Pio La Torre a cui si richiama la legge che ha istituito questa Commissione.

Tutti noi, nel corso di questi anni, abbiamo sottolineato i progressi che si sono compiuti anche in virtù di questa legge, ma le pur numerose luci dei successi ottenuti sia attraverso l'applicazione della legge, sia attraverso l'azione dei corpi dello Stato, non hanno aperto squarci sull'ombra lunga ed opprimente che ancora occulta verità e giustizia sui grandi delitti politico-mafiosi. Vi è una questione che non riguarda soltanto l'esigenza di ottenere verità e giustizia su ciò che è accaduto, ma riguarda il presente e l'avvenire della libertà e della democrazia del nostro Paese, della funzione delle istituzioni e della loro capacità di rispondere

ai bisogni della gente, alle esigenze di una vita ordinata caratterizzata da condizioni di sicurezza e di progresso.

È quanto meno singolare il fatto che proprio quando l'analisi — svolta dalle forze politiche presenti in questa Commissione e dagli ambienti culturali relativamente alle caratteristiche nuove che il senatore Vitalone definiva come mutazione, aggravamento e internazionalizzazione dell'organizzazione mafiosa — si affina e diventa culturalmente capace di comprendere a fondo il problema della mafia (come abbiamo sottolineato marcatamente nella relazione presentata al Parlamento due anni fa quando indicammo il carattere eversivo del fenomeno mafioso), pur essendo arrivati noi tutti a queste conclusioni, abbiamo avuto, con il passare del tempo, un indebolimento nella nostra azione ed una sottovalutazione di quelle caratteristiche che pure avevamo individuato. Questo non è avvenuto da parte nostra, ma, sicuramente, da parte delle autorità e del Governo.

Qualcuno di voi potrebbe osservare che me la prendo con un Governo che non esiste più. È vero, non vi è più quel Governo, ma restano gli uomini e gli indirizzi, permane la necessità di richiedere in ogni campo, sia nell'azione di Governo, sia in quella dei partiti, una corrispondenza tra i comportamenti e le analisi e i giudizi che si danno.

È sempre stata presente, nella storia della mafia, una altalena tra azione repressiva, di politica generale, preventiva e specifica sul tema dell'attività contro il crimine e momenti di disimpegno, di abbandono e, a volte, anche di acquiescenza, di connivenza e di strumentalizzazione. Non è sufficiente proclamare una politica o perseguire, come pure è stato fatto ad opera del ministro e del Ministero dell'interno — come ricordava il senatore Vitalone —, uno sforzo di coordinamento, a livello internazionale, dell'azione anticrimine individuando i nessi (che certamente oggi appaiono più chiari, ma che già erano riconoscibili e perseguibili alcuni anni fa) tra la criminalità organizzata ed il terrorismo. È necessario che

le politiche adottate non siano soltanto una manifestazione di buona volontà, ma abbiano la capacità di aggiornamento e di analisi e, desidero sottolineare quest'ultimo aspetto, prevedano azioni conseguenti e durature.

Su questa questione è venuta meno la riflessione; questo elemento non è stato posto sufficientemente in evidenza nel dibattito politico e culturale, nemmeno dopo le note vicende — che sono state qui richiamate dal senatore Vitalone — relative alle prese di posizione di Sciascia sulla mafia, sull'attività antimafia e sulle sue strumentalizzazioni. Vi è un episodio a mio parere esplicativo di questi fenomeni di mutazione, aggravamento ed internazionalizzazione di cui parlava il senatore Vitalone: il famoso *boss* Tano Badalamenti, interrogato nel processo della « *Pizza connection* », ha ricordato ai giudici americani, non senza ironia e con il tono di chi ha l'autorità e la competenza in materie giuridiche, che non potevano interrogarlo su argomenti per i quali era imputato in Italia e non in America; anzi ha invitato i giudici a tener presente i servigi che aveva reso al Governo degli Stati Uniti.

Non possiamo ritenere che l'azione e l'impegno degli organi dello Stato in relazione all'attività della mafia ed al dispiegamento del suo potere criminale, alla pressione ed alla oppressione che essa esercita sul mondo politico e sui partiti, si possano limitare a campagne anche politiche costruite sull'onda emozionale di alcuni delitti più o meno gravi e poi improvvisamente perdersi in mille rivoli. Non abbiamo mai chiesto un'emergenza continua; abbiamo chiesto una modificazione del modo ordinario di governare, di amministrare, di dirigere, di dare *inputs* all'azione delle forze dell'ordine, della magistratura e di tutti gli altri poteri dello Stato.

Ci siamo trovati, infatti, di fronte a resistenze quando dovevamo indagare a fondo sulla situazione della CARICAL. Non ho mai ritenuto che nella relazione del senatore Pintus si fosse detto qualcosa di rivoluzionario, di particolarmente in-

quisitorio; si descrivevano puramente e semplicemente la situazione, i pericoli e le condizioni di permeabilità in cui si trovava quell'istituto. Ci siamo, però, trovati scavalcati e superati, giustamente, dall'azione della magistratura. Azione che vi è stata, ma che poteva non esservi, come all'indomani delle conclusioni e delle relazioni della precedente Commissione antimafia non vi furono azioni conseguenti, per intervenire e per prendere le misure che si richiedevano.

È rispetto a questi aspetti che ritengo vada considerato il problema del lavoro da consegnare al Parlamento, del lavoro che vogliamo sia continuato e sviluppato. Esistono, infatti, una serie di condizioni di aggravamento che riguardano la nostra situazione, la nostra libertà.

Il senatore Vitalone ha ricordato la questione del mercato del lavoro ed il documento Kaufmann. Ho letto quel documento: si riferisce ad una situazione e ad una storia sindacale profondamente diverse da quelle cui ci troviamo di fronte.

Vorrei che, nell'ambito dell'attività criminale, quel tipo di azione avesse la rilevanza che aveva un tempo, perché forse troveremmo le forze e le energie per colpire più direttamente e trasformare la lotta alla mafia, similmente a quanto avveniva nei « feudi », nel cantiere navale di Palermo o nei cantieri edili della Sicilia negli anni quaranta e cinquanta. Era una lotta ai mafiosi direttamente, contro ognuno di loro, in una situazione di mobilitazione di massa, che è certamente molto più efficace ed incisiva (quando è mirata, quando non è generica, quando non si disperde in una sterile denuncia) di quella che spesso possono svolgere i poteri dello Stato.

In quel periodo i mafiosi potevano essere stanati uno per uno, e credo che, ancora oggi, il sindacato italiano sia in condizione di fare questo.

Occorrono però certe condizioni: quando il sindacato perde potere, quando nella contrattazione, nella dialettica sociale, si restringono gli spazi di democrazia reale, di partecipazione effettiva, come sta avvenendo e come è avvenuto

in questi anni nella storia del nostro Paese, allora, certo, possono verificarsi fenomeni, per così dire, di americanizzazione. Abbiamo, in Italia, una miriade di padronati foraggiati ed anche fenomeni, se non di *racket*, di clientelismo deteriore che caratterizzano settori del sindacato, soprattutto di quello autonomo, ad esempio, nel pubblico impiego. Tali realtà non sono certamente da sottovalutare e possono finire con l'avere una valenza anche criminale, uno spessore rilevante, come in certi comparti del sindacato americano (per il quale, comunque, non dobbiamo generalizzare). Tali fenomeni possono, quindi, diventare preoccupanti.

I punti più importanti, per noi, sono però ancora altri: per esempio, l'esigenza di riuscire a trovare una chiave di interpretazione, di giudizio, di valutazione, anche politica, per quanto riguarda i grandi delitti politico-mafiosi. Vi sono dei tentativi per quanto riguarda la questione di Mattarella e la « connessione ».

La « connessione » può essere un episodio, una sperimentazione, per così dire, di collaborazione, di scambio di favori tra aree di mafia ed aree di terrorismo (come nel caso Cirillo e in altri episodi). Dobbiamo, però, riuscire a fare un'indagine specifica per capire fino in fondo quello che è successo, per prendere provvedimenti e per dare al Parlamento indirizzi legislativi ed amministrativi di cui servirsi per salvaguardare la conduzione della nostra vita democratica.

Questo è il punto: rispetto ad esso, abbiamo avuto segnali chiari di decampamento. Il Governo ha presentato un pacchetto di proposte sulla giustizia, costituito da numerosi provvedimenti; quanti sono ?

PRESIDENTE. Dieci provvedimenti.

ANTONINO MANNINO. Dieci provvedimenti, di cui nessuno riguarda le materie che sono state trattate negli indirizzi forniti al Parlamento dalla nostra relazione.

PRESIDENTE. Nonché dalla risoluzione.

ANTONINO MANNINO. Nonché dalla risoluzione approvata dalla Camera dei deputati. Ma vi può essere manifestazione di volontà politica più significativa di questa? Ancora nelle ultime battute di questa legislatura, in questa fase convulsa e purtroppo penosa per la vita delle nostre istituzioni, nell'ambito delle contrattazioni e degli accordi politici tra i partiti della maggioranza, nessuno si è preoccupato di pensare in concreto alla fine che avrebbe fatto questa Commissione.

Il Presidente ha opportunamente ricordato il colpo di mano con cui, per volontà del Governo, si arrivò a quella determinazione, nonostante che, per quello che era nelle mie conoscenze, si fosse giunti all'accordo di prorogare la validità di questa Commissione fino al 31 dicembre del 1988, proprio per far sì che fosse il nuovo Parlamento a decidere sulle sorti, sulle eventuali caratteristiche, sui poteri, sulle attribuzioni di questa Commissione.

La nostra non è una Commissione d'inchiesta che può mutare dalla sua stessa definizione una esigenza di proroga, di continuità, così come avvenne per la precedente Commissione antimafia. Si è creata una condizione per cui adesso siamo dei cittadini, ancora parlamentari, che danno raccomandazioni e presentano una relazione ad un Parlamento che non è stato in condizione di far rispettare la propria volontà, pur proclamata al Governo, e che in questo caso si vedrebbe trasmessa tale lettera testamentaria, della quale potrebbe benissimo e assolutamente non tenere conto.

A conclusione del nostro lavoro non posso non denunciare una responsabilità, che nulla toglie all'apprezzamento che ho dato circa le posizioni politiche che ho sentito più volte esprimere dai commissari di altri partiti, soprattutto dai commissari del partito di maggioranza e dei partiti della *ex* maggioranza di governo. Non posso in altri termini non denunciare che questa situazione è il frutto di una incapacità, anzi, in qualche modo di una rassegnazione, di un decampare da quella che, ripeto, non si riteneva dovesse

essere una tensione e una mobilitazione permanente, ma puramente e semplicemente un'azione per avere mutamenti reali, congrui e apprezzabili nei comportamenti, nel lavoro e nell'ispirazione quotidiana dei governi e dell'amministrazione dello Stato.

In conclusione del mio intervento rinnovo al Presidente, ai colleghi e ai collaboratori tutti della Commissione il ringraziamento più sentito.

GIOVANNI FERRARA SALUTE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, anch'io all'inizio del mio breve intervento desidero ringraziare l'onorevole Alinovi per l'azione, ispirata a grande obiettività e a spirito di iniziativa, con la quale egli ha retto questa tranquilla, ma non facile, Commissione, con tutti i problemi e con tutte le carenze generali nell'ambito delle quali si è trovata ad operare. Il mio è un ringraziamento al presidente e alla persona. Vorrei ringraziare anche i collaboratori della Commissione, tutti coloro i quali in un modo o nell'altro, da posti di maggiore o minore responsabilità, ci hanno permesso di lavorare.

Io non ritornerò su alcuno dei temi specifici che sono stati ampiamente affrontati dal presidente e dal collega Vitalone e alcuni dei quali sono stati ripresi con la nota competenza dal collega Manino.

Vorrei invece svolgere due considerazioni di carattere più generale, come una sorta di lezione appresa dalla riflessione su ciò che ho visto e sentito o a cui ho partecipato in questi quattro anni.

Questa Commissione, pur con i suoi limiti di istituzione, di capacità e di possibilità, se non ci fosse stata, avrebbe comunque dovuto essere inventata perché ha svolto una funzione. Io cerco di raffigurarmi la situazione generale, se questa Commissione non fosse esistita. Bene o male noi siamo riusciti ad esercitare una funzione di controllo, di richiamo, di attenzione e di mobilitazione, se non altro per il fatto che il Parlamento dimostrava di essere impegnato attraverso noi a seguire costantemente una situazione con iniziative di vario genere, alcune delle

quali assai penetranti. In definitiva, scontato il fatto che nessuno di noi può ritenersi particolarmente esaltato dai risultati in senso positivo, nel senso cioè di essere riusciti veramente a contribuire a realizzare modificazioni oggettive della situazione (non mi dilungo su ciò), possiamo trasmettere alla nuova legislatura almeno la consapevolezza che la realtà del fenomeno è tale, che esso non può non essere seguito dal Parlamento in modo specifico, continuativo e sempre meglio attrezzato da un organismo *ad hoc*, come questa Commissione, che ha costituito un punto di riferimento e un momento di presa di coscienza.

Debbo a questo punto aggiungere il mio giudizio, riferendomi ad una specie di media ideale nella quale ci sono punte più in alto e più in basso, su ciò che intendo definire, con una espressione molto generica e appunto di carattere medio, il mondo politico italiano, nel quale sono compresi il Parlamento, i partiti e tutte le forme di organizzazione del nostro paese che in un modo o nell'altro confluiscono e influiscono nella elaborazione della politica nazionale: nel complesso, la mia impressione è che ci siamo trovati profondamente e fortemente isolati, innanzitutto da un meccanismo in un certo senso statutario. Il positivo della costituzione di una Commissione parlamentare ha il suo riscontro negativo nel fatto che ad essa viene delegato l'interesse su un certo aspetto.

La grande massa (ripeto, con una media e con le eccezioni in alto e, purtroppo, anche verso il basso) dei nostri colleghi parlamentari nonché degli appartenenti al mondo dei partiti in tutto il Paese è sempre rimasta, in questo in perfetto collegamento con la società italiana nel suo complesso, notevolmente indifferente a questo problema.

Debbo dire con amarezza, ma sperando di sbagliarmi, che ho avuto sempre la sensazione che esso è stato di disagio inevitabile al quale si reagisce sostanzialmente adattandovisi o ignorandolo; così si è reagito e ci si è adeguati alla realtà della grande criminalità organizzata, tanto più quanto essa diventava moderna,

organizzata e soggetto stabile della vita del nostro Paese. Le nostre due Assemblee parlamentari, nel complesso, non hanno brillato per attenzione e per sensibilità verso questo problema, considerato nella sua gravità e dimensione. Gli impegni assunti nei suoi confronti hanno sempre avuto, purtroppo, il carattere formale dell'atto dovuto che si deve adottare o della risoluzione che non si può non votare.

Fingendomi per un attimo cittadino come molti altri (ma augurerei a tutti i colleghi di esserlo soltanto temporaneamente) e parlando, quindi, più da cittadino che da parlamentare, mi chiedo quanti di noi abbiano riflettuto e meditato sulle relazioni che presentammo due anni fa. Nessuno di noi dimentica quale sia stata la sorte delle due imponenti relazioni della Commissione antimafia nelle quali quasi tutto ciò che vi era scritto si è poi saputo. Questo deriva dal fatto che, purtroppo, il nostro è un Paese che ha dei mali tradizionali, storici. Nel mondo occidentale gli Stati Uniti, insieme con l'Italia, sono il paese più affetto dal fenomeno mafioso; è vero che esso dilaga dovunque ed ha grandissimo potere ma negli Stati Uniti, ad esempio, un modo di far carriera politica e diventare famosi è quello di perseguire la malavita. Vorrei sapere quanti politici italiani o grandi (non piccoli) personaggi hanno aspirato in vita loro a diventare famosi per avere perseguito la mafia, anche soltanto per interesse.

La verità è che esiste...

ANTONINO MANNINO. Non è il caso di Sciascia!

GIOVANNI FERRARA SALUTE. Leonardo Sciascia è uno scrittore. Apprezzo molto poco alcune cose che scrive, comunque gli riconosco il limite e la libertà della sua posizione.

In altre parole, brillare sul terreno di un impegno per il cambiamento, in ordine a questo problema, non fa parte delle convenzioni morali e politiche del nostro Paese.

Vorrei approfittare, colleghi, di questa occasione per accennare ad un fatto che,

personalmente, ritengo doveroso citare. Molte volte abbiamo notato come, tanta gente del nostro Paese di fronte a casi estremamente drammatici abbia reagito in definitiva, con tradizionale realismo, falso machiavellismo, vero cinismo. Inoltre, dal momento che la nostra discussione viene stenografata e verbalizzata, vorrei rivolgere un accorato pensiero alla famiglia (prendendola come simbolo di una schiera dolorosa), del generale Dalla Chiesa. Essi, per la verità, nel nostro Paese hanno ricevuto più ironie che consensi ogni volta che hanno provato — soprattutto uno di essi — a sostenere che, in quelle circostanze, l'assassinio di un prefetto della Repubblica e di un *ex* generale dei carabinieri era un fatto clamoroso, grandioso, che richiedeva un notevole impegno. In realtà, molte volte, mi sono trovato a conversare con alcune persone, in particolare con Nando Dalla Chiesa, e forse i miei capelli bianchi, la mia esperienza di studioso di storia e di osservatore delle cose politiche, sono apparse anch'esse, a volte, al limite di un certo cinismo e di una certa tendenza ad un realismo, per lui sconcertanti. Non volevo mostrare atteggiamenti del genere ma la verità è che, in un modo o nell'altro, l'Italia è piena di vittime, dimenticate e trascurate, che molte volte restano silenziose perché sanno che nessuna risposta, salvo un gentile sorriso di comprensione, possono aspettarsi dalla nostra società e mondo politico il quale non ha nemmeno l'abitudine di sfruttare, a fini politici e di consenso, tale tipo di sentimenti e di problemi: ciò è un fatto molto singolare del nostro Paese.

Sul terreno parlamentare abbiamo lavorato anche molto, incontrando dei limiti ma non siamo riusciti a far diventare la nostra attività un problema per le Assemblee nel loro complesso e per il Governo. La nostra attività, infatti, si è tecnicizzata: vi è il Ministero dell'interno, qualche volta il Ministero della giustizia ed il Consiglio superiore della magistratura e, tutti insieme, rientrano in un grande calderone di problemi.

Abbiamo assistito a scene inverosimili non nel nostro Parlamento ma nella no-

stra comunità nazionale. Si è discusso se è vero o meno che la mafia dia il lavoro alla città di Palermo o se la ricchezza mafiosa sia una componente della ripresa del nostro sistema economico con una oggettività sociologica francamente ripugnante per la classe politica — e includo anche me stesso — la quale ha compiti diversi dall'analisi sociologica o dall'entusiasinarsi di fronte al miracolo della crescita di alcuni paesi o regioni dovuta esclusivamente alla violazione della legge, all'uso della prepotenza, della violenza, dell'assassinio, della vendita della droga, eccetera.

Ritengo che il messaggio che dovremo (chi di noi lo potrà) continuare a lanciare debba suonare soprattutto da « sveglia » perché questi fenomeni, l'abbiamo visto, ricadono su sé stessi. Anche il collega Mannino ritiene che le spinte verso l'alto, sull'onda dell'indignazione, sono destinate col tempo a diminuire progressivamente, poiché ci si abitua anche a tale stato di cose.

La legge andava rispettata e l'abbiamo fatto. Il discorso andrebbe, tuttavia, approfondito perché è inaccettabile lo spirito stranamente conservatore che vi è in Italia per cui i giuristi ci ripropongono sempre il principio di ciò che è conforme all'ordinamento e di ciò che non lo è. L'ordinamento giuridico italiano non è più quello del settecento: non si vede per quale motivo quello del duemila debba essere quello del 1950.

Nel Paese, complessivamente, l'azione politica penetrante, a partire da un certo momento, è mancata, in verità, anche da parte di chi dovrebbe essere il gestore primario di tale azione, cioè il Governo. Soprattutto in questi ultimi anni si è mirato — mi assumo la responsabilità della mia parte politica — ad esaltare gli aspetti positivi della vita del nostro Paese, come se avessero bisogno di essere esaltati, mentre non vi è niente da aggiungere ad una realtà già positiva. Da sempre la caratteristica della classe dirigente e di tutte le forze politiche del nostro Paese, nei grandi momenti storici, dal risorgimento alla ricostruzione, è stata di comprendere che l'Italia è un

Paese dai problemi drammatici, che richiedono impegno. Essa, che già non aveva brillato negli ultimi decenni, è venuta meno a tale impegno addirittura per scelta quasi ideologica e culturale, con conseguenze devastanti. Si è fatto quanto si poteva ma in realtà non si sono mai sentiti l'appoggio e l'impegno responsabile delle forze politiche maggiori. Si è, quindi, assistito anche al dilagare di campagne politiche che prendevano — spesso, giustamente, non voglio affatto negarlo, per carità! — pretesto da disfunzioni reali o da gravi fenomeni di deformazione dell'attività giudiziaria e di polizia oppure ancora da aspetti negativi del nostro sistema legislativo. Non ci si rendeva conto che scatenare tali campagne coinvolgeva la responsabilità politica del Parlamento e della sua maggioranza in quanto esse miravano, sostanzialmente, ad evidenziare che il vero problema politico italiano era diminuire il tasso di impegno relativo ai fenomeni della grande criminalità organizzata per premiare, invece, i tassi di liberalizzazione del sistema. Questa è una scelta possibile ma non è stata adottata dalla nostra classe politica, né dalla maggioranza né tanto meno dal Governo il quale si è lasciato, tranquillamente, mettere in mora. La politica teorica del Ministero dell'interno, della giustizia, della Presidenza del Consiglio e via di seguito, è stata messa in mora da ondate politiche le quali avevano certamente anche degli aspetti positivi. Tuttavia, spesso devono compiersi delle scelte anche se dettate, fondamentalmente, da una situazione di debolezza.

Non intendo criticare questo o quel partito — nei prossimi mesi lo faremo anche troppo — quanto invece riferirmi in generale alle difficoltà che si incontrano, che ho personalmente constatato, nel suscitare l'interesse di qualcuno estraneo a certi ambienti o persone, verso fenomeni di crescita civile del nostro Paese. Invece, lo snobbismo politico estremo non fa che ridere o sorridere di alcuni fenomeni giovanili o di autorganizzazione che, per quanto possano essere ingenui e strumentalizzabili, sono fondamentali per la vita democratica di qualsiasi paese. Questo

nostro Paese, dove la maggioranza adora gli Stati Uniti come modello di democrazia, ignora praticamente tutti gli esempi reali di democrazia che vengono da quel tipo di organizzazione sociale e ciò mi ha sempre molto colpito. Pertanto la strada è lunga.

Vorrei dire, onorevoli colleghi, che vi è stato indubbiamente — come anche il presidente ha messo in rilievo — un aggravamento oggettivo della situazione. Quando potremo constatare che l'« azione antimafia », cioè tutta questa complessa azione nei confronti della criminalità organizzata e del suo sistema nazionale ed internazionale, avrà avuto degli effetti oggettivi reali? Probabilmente lo potremo constatare non nel momento in cui vedremo un numero ancora maggiore di persone in prigione, ma quando vedremo diminuire il prodotto criminale. Potremo farlo, cioè, quando diminuiranno il traffico della droga, un certo tipo di speculazione edilizia, un certo tipo di *racket* ed il traffico delle armi. La battaglia, infatti, non è all'organizzazione in astratto ma alle azioni criminali che compie, a quanto produce e comporta per il nostro paese.

ANTONINO MANNINO. Ma se aumentano gli *inputs* che certi governi danno...

GIOVANNI FERRARA SALUTE. Se l'*input* aumenta ma il risultato non cambia si ha un *input* velleitario che può essere condannabile moralmente ma che non ottiene dei risultati.

Ciò che voglio dire, onorevoli colleghi, è che probabilmente in futuro dovremo richiamare di più l'attenzione proprio sul prodotto cui prima accennavo. Dovremo, secondo me, puntare fortemente l'attenzione del nostro mondo politico, dei partiti, dei sindacati e del paese al collegamento diretto che ha questo tipo di attività — *ex* articolo 416-*bis* — con la diffusione della droga, con il traffico di armi, con la degenerazione di carattere finanziario ed i pericoli di carattere economico, cioè con quel tipo di fenomeni che colpiscono concretamente la vita del Paese e dell'opinione pubblica.

Ci si chiede in un certo senso perché esista una Commissione antimafia. Essa esiste perché la mafia produce questi fenomeni. La gente probabilmente comprende meglio i discorsi su tali attività di fronte alle quali è meno facile sfuggire alle proprie responsabilità; sarebbe più facile sfuggirvi per indifferenza, per abitudine culturale, perché il problema del consenso nelle democrazie crea sempre una certa tendenza in tal senso (non parlo dei casi di coinvolgimento diretto, che è una questione diversa, specifica). È più facile che si sfugga alle proprie responsabilità quando la nostra azione viene presentata genericamente come una battaglia contro la criminalità organizzata; è meno facile sfuggire alla responsabilità di fronte agli effetti di questa criminalità organizzata. I grandi problemi sono lo spaccio e la diffusione della droga nella nostra gioventù, la corruzione tragica delle periferie e degli interni delle nostre città, la degenerazione finanziaria.

A questo punto, signor Presidente, vorrei dire che forse in futuro si dovrà estendere l'attenzione di questa Commissione, o di una commissione simile a questa, ad altre sfere della vita sociale italiana. Mi ha sempre molto colpito, lo rilevai anche in quella breve — e forse insufficiente — relazione che feci sul Banco di Napoli, il fatto che un personaggio di un certo tipo possa diventare presidente dell'unione industriali. Un giorno dovremo richiamare l'attenzione dei corpi, delle organizzazioni della nostra vita sociale ed economica sulle loro responsabilità e sui pericoli che esse stesse corrono. Infatti è inutile che le camere di commercio vengano a protestare per eccesso di controllo: tale eccesso deriva dal fatto che quando esse non si autocontrollano lo deve fare lo Stato. C'è un problema di mobilitazione degli interessi dei corpi a difendere la propria salute, la propria dignità, il proprio ruolo nella società. In tal senso i passi da fare sono enormi perché in realtà nel mondo bancario, nel mondo finanziario ed economico, nel mondo organizzato l'idea che esista realmente un problema del genere è ancora sostanzialmente legata al singolo episodio, si manifesta con una attenzione

un po' disgustata per certi episodi, ma che in realtà si tratti di un fenomeno organico non è ancora acquisito. Dovremo un giorno dire al nostro Parlamento ed al nostro Paese che dobbiamo svegliarci da questo strano stato di rassegnazione, perché questa è la verità.

Abbiamo visto (se ne è parlato tanto sui giornali) il successo che ha avuto la celebre serie televisiva « La Piovra ». Vista da persone come noi può avere un certo significato, altrimenti ciò che si evince da questa serie televisiva è che un povero, caparbio e un po' « pazzo » commissario di polizia, si ostina a lottare contro qualcosa di enorme e di invincibile. Vorrei ricordarvi che vi è stata una grande opera di propaganda politica e civile nel mondo occidentale. Negli anni trenta, nel periodo roosveltiano, tutti i *films* di *gangsters* erano stati in realtà tutti *films* di propaganda, direttamente o indirettamente influenzati dalla Casa Bianca. Alcuni di questi sono dei classici, ma finiscono tutti con la vittoria della legge. Vi chiederete come si fa a raccontare agli italiani che vince la legge; ma se noi gli raccontiamo continuamente che la criminalità organizzata è imbattibile, che sta dappertutto, sarà anche vero, però rendiamoci conto che in tal modo la legittimiamo. Molte volte forse con la nostra stessa azione, che è così giustamente amara, allarmata, con il senso di pericolo, abbiamo dimenticato — per amore di verità — che il messaggio che dobbiamo inviare è anche in qualche modo di fiducia. Infatti, se si lavora sul serio questi fenomeni possono essere, se non battuti definitivamente, perché forse fanno parte dell'organizzazione del mondo moderno, tenuti sotto controllo decisamente con strutture che siano sempre in grado di controllarli e di impedire, quanto meno, il loro dilagare. Quindi, la restaurazione della legge non è mai la vittoria definitiva sul crimine, ma è, appunto, soltanto restaurazione della legge.

È stato affermato che in Calabria, in effetti, non c'è più la legge. Su questo varrebbe la pena che il Governo ed il Parlamento si impegnassero con la consapevolezza che questi problemi si possono affrontare realmente.

Vorrei concludere ringraziando i colleghi a nome del partito repubblicano. Ho avuto l'impressione in questi quattro anni che, pur con tutte le diversità di idee, si sia avuta da parte di noi tutti la consapevolezza di lavorare su un tema di grande rilevanza e di doverlo affrontare nel modo migliore.

GIACOMO MANCINI. Riferendomi, innanzitutto, a quanto detto in chiusura della precedente seduta (perché probabilmente sono stato involontariamente frainteso), ritengo anch'io che la relazione presentata dal Presidente meriti apprezzamento.

I punti in essa sottolineati, infatti, meritano l'attenzione nostra e del nuovo Parlamento che, mi auguro, si occuperà con diligenza e continuità dei problemi dei quali ci siamo, con notevole impegno, interessati.

Il mio pensiero — che differisce da quello degli altri colleghi soltanto per talune questioni — è pienamente concorde con quanti hanno evidenziato lo sforzo che insieme, come Commissione, abbiamo compiuto.

Ritengo che non debbano sottolinearsi gli elementi di discordanza ma gli elementi di intesa, nella convinzione che su problemi di tale importanza debbano ridursi al minimo le incomprensioni per interesse di parte. È interesse dello Stato democratico trovare piattaforme sempre più larghe di intesa tra le forze democratiche che non sempre, in passato, con continuità e convinzione, si sono impegnate a ricercare.

Ritengo che un elemento ricorrente tanto nell'intervento del Presidente quanto dei colleghi Mannino e Ferrara Salute, sia l'affievolimento — in coincidenza di un determinato momento e sotto l'impulso di fatti emotivi — in tutti i settori e livelli dello Stato dell'impegno che, in un passato più o meno recente, era apprezzabile e lodevole e che, invece, nell'ultima fase, è sembrato non essere più tale.

Il punto sul quale mi permetto di dissentire, al solo fine di contribuire a chiarire la questione, riguarda le cause che hanno determinato tale affievolimento o

se, invece, esse non debbano ricercarsi in altri fattori. Dal mio punto di vista ciò è avvenuto ed avviene per la evidente ragione, della quale ci siamo occupati al momento della presentazione della precedente relazione in Parlamento, che non basta emanare delle buone leggi (la legge Rognoni-La Torre lo è). Esse nel tempo potranno subire correzioni e modifiche, ma è necessario che vengano applicate con continuità da parte di tutti i settori dello Stato. In particolare, i settori che avrebbero dovuto essere più impegnati a sostenere la legge erano la magistratura, la polizia di Stato, i carabinieri, la Guardia di finanza. La loro maggiore presenza, preparazione ed intelligenza, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, costituiva il presupposto necessario per ottenere i risultati che il legislatore aveva affidato alla legge Rognoni-La Torre. Tutto questo, purtroppo, non è avvenuto e dovremmo cercare di scavare più a fondo questo aspetto.

Un primo rilievo di fatto, dal quale sorge più che una sottovalutazione una sorta di incertezza sui livelli più alti, ad esempio del Ministero dell'interno, riguarda il funzionamento ed il rapporto tra il Ministero dell'interno, la direzione generale di polizia e l'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa.

Guardando ai diversi capitoli della nostra attività ed anche all'attività dell'Alto commissario vi è da dire che un organismo che sorge per dare un impulso nuovo, per superare lacune e deficienze, e, soprattutto, per imprimere volontà diverse, deve avere una sua stabilità ai vertici. Non può essere affidato a funzionari che nel giro di poco tempo vengono sostituiti, a volte non si sa bene per quale ragione, e che in ogni caso sono stati scelti, non tanto perché diano l'impulso che la legge, noi stessi e tutti richiedevano all'Alto commissariato, ma evidentemente per ragioni diverse, che possono essere di convenienza burocratica, di sistemazione, di avvicendamento in diversi incarichi dello Stato. Comunque, per le scelte che sono state fatte e per le sostituzioni che sono avvenute nel tempo (c'è

chi è durato qualche anno in più, chi per un periodo molto breve) emergono questi elementi di non continuità, di scelta non perfetta dei dirigenti, di una certa precarietà, che caratterizzano l'Alto commissariato. Questi sono elementi gravi.

Questi aspetti che ho sottolineato non hanno, comunque, nulla a che vedere con eventuali correzioni di impostazione che sono venute, in senso più democratico e garantista, da parte della magistratura. No, questa è un'altra questione. È una questione essenziale e credo che la nostra riflessione su di essa non sia stata abbastanza approfondita. Approfondire questa discussione, forse, avrebbe comportato, da parte nostra, un'analisi più rigorosa della struttura generale del Ministero dell'interno e delle funzioni che spettano alla direzione generale di polizia.

C'è un primato al quale non si vuole e non si deve rinunciare. Qualsiasi organismo sorga nell'ambito del Ministero dell'interno deve accettare una situazione di primato e di supremazia della direzione generale di polizia. Quando tale supremazia non viene riconosciuta, i settori inventati, e giustamente sollecitati, tendono a deperire, o addirittura vengono ad essere eliminati.

C'è un precedente. Santillo era stato nominato capo dell'ispettorato per la lotta al terrorismo; tale ispettorato è durato poco, è stato scompaginato, i suoi elementi migliori sono stati dispersi, la direzione generale di polizia ha assunto il primato che era stato contestato.

Mi sembra che avvenga più o meno la stessa cosa nel nostro caso. Questo è un fatto grave, perché, come sempre, dimostra che la politica, anche quando è affidata a delle menti e a degli uomini disposti ad impegnarsi in modo serio, viene ad essere bloccata da situazioni burocratiche che prendono il sopravvento. Situazioni burocratiche con le quali ci scontriamo sempre nel nostro lavoro, soprattutto quando constatiamo l'impossibilità di ottenere il coordinamento, al quale chissà quante volte ci siamo riferiti durante i nostri ragionamenti.

Queste realtà vanno tenute presenti, per stabilire cosa fare. Tenere un Alto

commissariato per la lotta alla mafia in situazioni di precarietà, di non stabilità, che determinano incertezza in tutto l'apparato che da esso dipende, — a volte anche per la maggiore forza che la direzione generale di polizia è in grado di esercitare nel corpo della polizia di Stato — può causare atteggiamenti di freddezza e di passività in tutti coloro che lavorano per l'Alto commissariato e che sono chiamati a svolgere la loro attività. Questi elementi vanno considerati.

Un'altra considerazione, connessa alla precedente, riguarda il senso, come dire, di insoddisfazione, di frustrazione (verificato molte volte, in diverse realtà), che troviamo in coloro che, avendo assistito alla svolta determinatasi a livello di Governo, e di orientamento dell'autorità statale, con la legge Rognoni-La Torre attendevano un maggiore rafforzamento degli organici in tutti i settori. Ciò non si è verificato.

Se andiamo a rileggere gli impegni assunti davanti a noi dai ministri, oppure a rileggere gli atti che riguardano le lacune che abbiamo riscontrato, molte volte, girando per le province, vediamo che la situazione non è molto migliorata, né negli apparati di polizia, né nei comandi dei carabinieri (forse un po' di più in questi ultimi), né nella Guardia di finanza, mentre, per quanto riguarda l'attività della magistratura, il miglioramento della situazione è uguale a zero. Questo è il punto più grave.

Sarebbe sbagliato pensare che i problemi che riguardano la magistratura e l'affievolimento della sua azione, nei vari settori, siano collegati alla prima sezione della Corte di cassazione; no, non è questa la ragione. Sono, invece, collegati al fatto che gli organici non ci sono, che il numero dei magistrati è assolutamente insufficiente.

Qui, non volendo naturalmente abusare della vostra pazienza, faccio emergere ancora una volta i dati della Calabria che sono terrificanti, devo dire. Ci troviamo di fronte ad una situazione che chiama in causa anche noi; abbiamo ascoltato in questa sede un rapporto, che veniva da un alto componente del Consi-

glio superiore della magistratura che affermava: « la magistratura non c'è in Calabria, la giustizia non c'è in Calabria » (mi pare qualcosa del genere, una frase di questo tipo). La magistratura inquirente, le procure della Repubblica non ci sono più nella zona più torbida, turbolenta e sanguinaria della regione Calabria: Locri e Palmi sono senza procuratori della Repubblica. Locri perché il procuratore è morto, non so da quanto tempo, non è stato sostituito, ed è strano che il Consiglio superiore della magistratura non l'abbia fatto. A Palmi c'è una situazione quanto mai anomala; anche se le leggi dello Stato italiano non prevedono impedimenti ed incompatibilità in questi casi, a mio avviso, non lo fanno perché certi impedimenti sono così, direi, « palpabili » che la legge non ha bisogno di dire che il procuratore della Repubblica del distretto di Palmi non può essere candidato al Senato in questo collegio. È un caso che il legislatore non può prevedere, perché è imprevedibile pensare ad una situazione di questo genere. Non si può pensare ad una trasgressione da parte di un magistrato, di un organo della magistratura, di questo tipo; però così è.

Ora sentiremo che lo Stato è pronto a fare chissà che cosa — l'ha detto anche l'onorevole Scalfaro —. La prima cosa, però, che si avverte e che si è avvertita in queste giornate di emozione, presente in quella zona a causa della morte violenta del sindaco di Gioia Tauro, è che la procura della Repubblica di Palmi ha cessato di esistere praticamente, perché c'è un sostituto e basta. Questo non è possibile. Riguardo a tale questione, per evitare di tornare sempre sui ...

ALDO RIZZO. Gioia Tauro è compresa nel ... ?

GIACOMO MANCINI. Certo! Gioia Tauro è quella che dà il lavoro! Il collegio di Palmi comprende il « triangolo della morte », costituito da Rosarno, Palmi e Gioia Tauro. Lì si muore, si ammazza, fiumi di sangue si versano. In quella zona avremmo bisogno di una pre-

senza altissima e qualificata di magistrati; questo non avviene e ciò è grave. Come è grave che i partiti non pensino a problemi di questo tipo. Devo dire che non sono un « dietrologo », però resto molto impressionato nel constatare che avvengono fatti di questa natura e che i partiti non sono in grado di effettuare giuste valutazioni in proposito.

Per quanto riguarda l'uccisione del sindaco di Gioia Tauro, poiché siamo già in fase di campagna elettorale, tutto quello che si fa e si dice potrebbe essere interpretato in rapporto ad interessi di parte; ma l'interesse della nostra Commissione quanto meno mi obbliga ad affermare che di fronte ad un tale evento, certamente tragico, forse sarebbe stato preferibile che ai funerali non fossero intervenute le alte autorità dello Stato democratico. Abbiamo invece assistito quasi ad un funerale di Stato: erano presenti il colonnello dei carabinieri, il prefetto, il questore.

Non vorrei essere frainteso: massimo è il mio sentimento di commozione nei confronti della vittima, e per esprimere tale sentimento non occorre sapere come e perché si uccida; però questo elemento doveva essere presente. Abbiamo assistito ad un funerale *sui generis*: da una parte vi erano le massime autorità dello Stato e dall'altra i rappresentanti delle grandi famiglie mafiose locali; erano presenti, inoltre, coloro i quali commemoravano oppure esprimevano il loro sdegno per quanto era avvenuto.

Qui la preoccupazione diventa forte. Il problema è legato — mi pare — non ad un eccesso di garantismo, che è presente nelle sentenze della prima Corte di cassazione, ma all'esistenza di una sorta di restaurazione all'interno dei partiti, i quali dovrebbero avere la necessaria sensibilità. Chiedo scusa ai colleghi se non tutte le mie parole sono calibrate. Esiste una certa sfortuna per quanto riguarda la stessa Commissione antimafia circa i fatti calabresi. Credo che i nostri atti dovranno essere letti dai dirigenti dei partiti politici; non si può proclamare *coram populo* la volontà di fare la propria parte

in maniera decisa e forte contro la mafia quando poi si rinuncia senza spiegazioni a determinate competenze.

Diversi colleghi si sono comportati egregiamente in questa Commissione, fornendo importanti contributi di pensiero e suggerimenti sugli interventi da effettuare. La nostra Commissione è stata impegnata, dal mese di luglio dello scorso anno fino ad oggi, su due grandi questioni sulle quali vi è un certo tentativo di restaurazione: quella della CARICAL e quella della città di Reggio Calabria. Però tutti coloro i quali attivamente e lodevolmente si sono impegnati affinché le questioni venissero affrontate in modo giusto, non strumentale o propagandistico, non hanno ricevuto alcun apprezzamento all'interno dei partiti.

Questa mancanza di apprezzamento è grave; soprattutto se consideriamo che i comportamenti dei membri della Commissione a Reggio Calabria e fuori Reggio Calabria sono stati censurati da parte di coloro i quali non vogliono che l'autorità dello Stato intervenga per mettere luce in determinate questioni. I problemi sono di questo tipo, non sono collegati alle sentenze, all'esigenza — a mio avviso giusta — presente in determinati settori della magistratura di vedere un po' meglio le cose per quanto riguarda forse degli eccessi all'interno dei partiti politici, soprattutto di quelli che operano nel Mezzogiorno, vi è coerenza tra le parole e i fatti.

In qualche intervento è stato forse affermato che nel corso della prossima legislatura ci si dovrà occupare meglio dei problemi relativi all'articolo 416-bis del codice penale, ai pentiti; ma in realtà le questioni essenziali sono di altra natura, sono politiche, riguardano cioè una cultura politica che dovrà essere presente grazie anche ai nostri suggerimenti e al diverso impegno nostro o di coloro che ci sostituiranno.

Il senatore Ferrara Salute ha affermato che negli Stati Uniti (paese che, a mio avviso, non è il più qualificato a dare impulsi antimafiosi) si diventa celebri nella lotta contro la mafia. Al riguardo forse potremmo aprire una discus-

sione che non è il caso di fare; certe volte vi è stato molto strumentalismo anche nei governatori americani per quanto concerne la lotta contro la mafia. Però è certo che i partiti che dichiarano di sapere cosa abbia rappresentato la mafia in passato e cosa possa rappresentare ancora oggi, soprattutto per la democrazia nel sud, che è fragile e insidiata, devono essere richiamati autorevolmente, saggiamente, senza strumentalismi; la Commissione antimafia deve farsi carico di ciò.

Per concludere su questo aspetto, voglio dire al Presidente, proprio perché tale considerazione resti agli atti, che a Reggio Calabria non è avvenuto più nulla. Il procuratore della Repubblica di quella città, che voleva il « coprifuoco », che voleva il *pool* dei magistrati, dopo la nostra partenza ha inviato dieci avvisi giudiziari a persone sconosciute; questo è un fatto vero. Pertanto, ribadisco quel rilievo che feci dinanzi al Consiglio superiore della magistratura: forse sarebbe stato giusto evitare che a Reggio Calabria venissero inviati soltanto i magistrati che hanno svolto lì la propria carriera. Ricordo che il senatore Martorelli è stato quasi sottoposto a minacciosi interventi per aver fatto alcune dichiarazioni, a Reggio Calabria, concernenti una parte della magistratura calabrese. Si tratta di affermazioni espresse con molta cautela, senza alcun eccesso.

Vedendo le cose oggi, vedendo quello che sta avvenendo e il comportamento del Consiglio superiore della magistratura, dobbiamo dire che il collega Martorelli non meritava censure, semmai può meritare una censura per non aver detto che il problema era molto grave e preoccupante.

Non è avvenuto niente, assolutamente niente. Anche il nostro famoso impulso per ottenere l'accesso, non si sa quali risultati abbia raggiunto. C'è stata solo una giornata o due in cui è arrivata una squadra di carabinieri, non ricordo dove. Ma mi chiedo dove siano poi finite quelle carte, chi le stia guardando, quale uso se ne faccia.

Forse ci sarà stato qualche suggerimento di non turbare l'ambiente perché stava per iniziare la campagna elettorale. Ci deve essere stato un suggeritore occulto, credo, ad alti livelli che abbia consigliato di andare piano, di evitare nuovi scossoni.

Certo è che l'onorevole Quattrone non c'è più, non ci sarà più e non so chi prenderà il suo posto. A Reggio Calabria c'è chi dice, quasi lieto, che molti componenti della Commissione antimafia non sono stati confermati: e questo è un elemento grave.

L'ultima questione, sempre riferita alla Calabria, è che noi non abbiamo saputo più niente, onorevole Presidente. Siamo venuti a conoscenza — e lo abbiamo apprezzato, perché siamo seri e responsabili — del comportamento, da noi sollecitato, della Banca d'Italia che ha portato al commissariamento della banca.

Però poi non abbiamo saputo più nulla. Siamo quindi in credito nei confronti della Banca d'Italia, nel senso che la Commissione (noi non ci saremo più, ci saranno altri, ma la Commissione spero che rimarrà e verrà confermata) deve conoscere il secondo rapporto degli ispettori della Banca d'Italia. Faccio a questo proposito una richiesta formale, che deve partire da oggi: noi abbiamo bisogno di avere qui tale rapporto.

C'è un tentativo di strana restaurazione anche su questo, come c'è stato un mandato di cattura per una determinata questione; anche tale mandato è stato poi stranamente revocato per un intervento (e chi vuol attaccare il garantismo dei tribunali della libertà?) di un tribunale della libertà, quasi si dicesse che la Commissione antimafia ha esagerato e che gli arrestati sono in libertà. No, gli arrestati saranno anche in libertà per quella questione, ma altri non sono più presentabili come amministratori, perché evidentemente il secondo rapporto, che noi non abbiamo avuto, è un rapporto molto grave.

Per quanto è a nostra conoscenza, e a conoscenza soprattutto del nostro amico senatore Pintus, che ha fatto una lodevo-

lissima ed apprezzatissima relazione, ed anche per suggerimento di molti altri colleghi il commissariamento doveva avvenire per il primo rapporto, per quello del 1983. È avvenuto invece per il successivo.

Ma allora vogliamo sapere che cosa è avvenuto tra quel periodo e quello successivo.

Vuol dire che non avevamo esagerato, non avevamo strumentalizzato o fatto propaganda a fini di parte.

Proprio per la nostra rispettabilità di membri della Commissione antimafia, abbiamo bisogno che i signori dirigenti della Banca d'Italia si benignino di mandare qui il rapporto in questione. Meglio ancora se riusciamo a trovare una forma di pubblicità, cosa che oggi è possibile, dato che il commissariamento è avvenuto.

E così concludo. Credo di aver chiarito il mio pensiero; sono convinto che la nostra Commissione abbia operato bene e si sia comportata lodevolmente. Il nostro Presidente, al quale io ho già espresso consenso in più di una occasione, si è comportato nel modo giusto. Ognuno di noi ha fatto la sua parte, abbiamo trovato una piattaforma di lavoro utile per tutti. Penso che non si debbano sollevare grandi questioni riguardo alle leggi e riguardo a correzioni da fare sul piano giurisdizionale.

C'è bisogno, invece, di un impulso continuo perché questa cultura della democrazia sia un fatto vero, essenziale e coerente, non un fatto proclamato per essere poi smentito dai comportamenti, ma invece qualche cosa di importante.

La nostra parte l'abbiamo fatta, io mi auguro che si possa fare ancora meglio nella decima legislatura repubblicana.

FRANCESCO MARTORELLI. Signor Presidente, in questo mio breve intervento muovo anch'io apprezzamento non rituale, ma sincero, alla sua relazione. L'apprezzo per le cose che ella ha detto, per gli indirizzi che ha sintetizzato nel suo discorso, per le prospettive che ha voluto dare al lavoro parlamentare su questa materia.

Ma il mio intervento muove anche dall'esigenza, signor Presidente, di ringraziare lei e tutti i colleghi.

Questo sincero ringraziamento viene da un parlamentare che sta per finire la sua esperienza in Parlamento, non solo una legislatura.

Devo ringraziare lei, che ha guidato perfettamente la nostra Commissione, e i colleghi che mi hanno insegnato tante cose: a studiare, a riflettere, a capire meglio. È stata una esperienza che, devo dire soprattutto in questa Commissione, ha trovato dei contenuti reali e degli sviluppi seri.

Ringrazio l'onorevole Mancini per il suo discorso sull'affievolimento dello Stato, che coinvolge un po' anche la mia esperienza e quella di altri colleghi.

Sento di dover ringraziare tutta la Commissione, un collegio di parlamentari che ha saputo fare perfettamente il suo dovere e che ha veramente reso un servizio al Paese.

Ora, signor Presidente, io mi soffermo soltanto su alcune questioni, su alcuni elementi, movendo anch'io dal concetto, esposto dal collega Mancini, dell'affievolimento dello Stato. Trovo anch'io che sia subentrato tale affievolimento, una diminuzione dell'impegno di organi importanti dello Stato.

Però voglio affrontare questo tema anche da un altro angolo visuale. Come mai è avvenuto tale affievolimento in un momento in cui il potere dello Stato avrebbe dovuto manifestare certamente una maggiore efficienza?

Le storie di tutti i giorni, quelle calabresi in particolare, l'assassinio del sindaco di Gioia Tauro, sono fatti sintomatici di una situazione che è andata vieppiù sfilacciandosi e diventando più grave.

Come mai avviene tutto questo e come mai c'è minore impegno, per esempio, nella giurisdizione? Il collega Mancini ha parlato di un difetto del numero dei magistrati, e questa è certamente verità sacrosanta. Ma il collega Mancini sicuramente è d'accordo con me — e l'ha detto anche lui — che non si tratta soltanto di una questione di numero, ma

anche di indirizzi complessivi dello Stato, indirizzi complessivi di Governo che, pur facendo salva tutta l'autonomia che si vuole della magistratura, coinvolgono anche la magistratura stessa.

È accaduto questo, signor Presidente: io colgo, nell'esperienza che abbiamo fatto, una profonda divaricazione tra il nostro impegno, il nostro lavoro (il collega Mancini ha voluto citare i casi CARICAL e Reggio Calabria, ma ce ne sono altri che ci hanno interessato) tra questa nostra ricerca, il valore della documentazione che abbiamo raccolto e sistemato — mi auguro che sia istituito un archivio della nostra Commissione — e gli indirizzi complessivi dello Stato, anzi direi specificamente gli indirizzi complessivi del Governo. La divaricazione c'è ed è profonda. Essa si coglie innanzitutto a livello di consistenza, di strutturazione, di individuazione dell'Alto commissariato e degli Alti commissari: l'avvicendamento troppo burocratico all'esercizio di tale carica e la non definizione di un ruolo che disponeva di una sorta di autonomia dal ministro dell'interno — questo lo credo anch'io — ha pesato non poco nell'evoluzione ed involuzione dell'intero quadro. In sostanza, è questa la divaricazione che rilevo: tra il nostro lavoro, il nostro impegno, ciò che abbiamo raccolto e costruito e gli indirizzi generali di Governo.

Ritengo di attribuire tale situazione al conflitto che è nato tra gli indirizzi neoliberalisti di Governo o dei governi di questa legislatura e le sorti della legge Rognoni-La Torre. Tale atto del Parlamento ha fallito i propri scopi, come anche lei ha rilevato signor Presidente, pur essendo nato in un clima di entusiasmo e pur avendo provocato in una fase iniziale buoni effetti. La sua azione si è andata affievolendo via via che veniva meno l'impegno dello Stato.

Oggi si verifica che in Calabria e in Sicilia non è più la magistratura né i questori ad operare sulla base di tali strumenti legislativi e che l'attività di controllo, soprattutto di tipo bancario e patrimoniale, ha assunto un andamento fallimentare o pressoché tale.

Come mai questo conflitto, questa divaricazione? Perché — ho già avuto modo di dirlo in altre circostanze e mi scuso se lo ribadisco — la legge Rognoni-La Torre intanto poteva funzionare in quanto cadesse in un contesto riformatore o più in generale operasse nell'ambito di una mentalità ed azione politica riformista. Essa, infatti, è una legge riformatrice: non è tradizionale e non si aggiunge in modo continuativo alle leggi che vigevano precedentemente, come per esempio la legge n. 575 del 31 maggio 1965. È un atto diverso, che interviene nell'economia e nell'individuazione di un nuovo tipo di imprenditoria in Calabria, in Sicilia ed in tutto il Mezzogiorno e che rappresenta pertanto un intervento riformatore che « confligge » e fa a pugni con il neoliberalismo portato avanti dai governi nazionali in questi ultimi anni. In altre parole, troppo forte è il contrasto che si è venuto a creare tra la situazione della Calabria e della Sicilia, i problemi identificati dalla questione meridionale e gli indirizzi neoliberalisti.

Ricordo che negli ultimi giorni di carica del patrio governo si discusse di questo stato di cose al Senato e non sfuggì al Presidente del Consiglio Craxi di rilevare che malgrado il suo governo avesse accumulato molte iniziative benemerite, esso non era riuscito ad impedire uno squilibrio sempre più marcato fra nord e sud, riconoscendo al proprio dicastero, fra tante — a suo giudizio — benemeritenze, il limite di non essere riuscito ad intervenire in un settore così importante della vita della nazione. Tale mancato intervento è parallelo allo sviluppo di una linea neoliberalista, diversamente sostenuta dai governi avvicendatisi in carica.

Non si può negare lo sviluppo del Paese negli ultimi anni. Il Paese si è arricchito, ha fatto più soldi ed è andato avanti, ma si è mosso lungo una traccia delle regole del puro e semplice mercato, rinunciando a metterle in discussione su presupposti di riforma. Esse, così come si sono evolute, hanno fatto guadagnare taluni e perdere altri, hanno aggiunto ricchezza ad altra ricchezza, ma anche povertà ad altra povertà, hanno impove-

rito alcuni paesi del Mezzogiorno o quanto meno li hanno resi meno capaci di sviluppo e di progresso.

Inserita in una politica di questo genere, la legge Rognoni-La Torre non poteva che fallire; essa è in antitesi con un progetto neoliberista come quello che ho deliberato, essa poteva avere efficacia ed efficienza in un testo riformatore o riformista. Tutto ciò è mancato: non si è adottata, in sostanza, una sana politica per il meridione, esclusivamente all'interno della quale la legge Rognoni-La Torre poteva funzionare.

Questi sono temi politici principali. Il problema della magistratura, degli organi di polizia, e del funzionamento della carica dell'Alto commissario sono rilevanti, ma il punto fermo e serio rimane la divaricazione tra la nostra attività di vigilanza e controllo e gli indirizzi di governo. La nostra Commissione ha spinto la propria iniziativa più avanti, ha raccolto una notevole quantità di dati ed indicazioni, ma, d'altra parte, ha subito tale conflitto e si è trovata come soggetto passivo in una situazione estesa e complessa.

Potremmo ulteriormente estendere l'analisi e chiederci in che modo il Parlamento sia riuscito a sostenere una battaglia di tale importanza e di respiro nazionale e se abbia realmente fatto proprio questo impegno, ma il discorso prenderebbe un'altra piega, un risvolto ampio certo interessante da dibattere. Il problema centrale, lo ribadisco, è la divaricazione tra l'attività della nostra Commissione e l'azione del Governo.

In base a tali considerazioni, mi auguro, signor Presidente, che quella nominata nella prossima legislatura sia una Commissione permanente e non provvisoria o a tempo, come è la nostra attualmente, e che abbia gli strumenti per incidere più profondamente.

Le Commissioni parlamentari nell'ordinamento costituzionale italiano non hanno poteri di intervento e di sindacato seri; questo problema riguarda la loro stessa configurazione in generale. Voglio

auspicare che, inaugurandosi la prossima legislatura con un progetto di riforme istituzionali, si possa munire il Parlamento di incisivi poteri di intervento e sindacato che poggino su strumenti, forza e capacità propri. Se si arrivasse a questo certamente, per quanto ci riguarda, potremmo raggiungere ottimi risultati.

Per quanto riguarda la figura dell'Alto commissario, mi auguro che essa divenga più stabile, più politica e più pronta a rispondere al Parlamento disponendo di una responsabilità tale da configurarne un personaggio politico.

Auspico, come l'onorevole Mancini, che anche i partiti, rappresentando un elemento tanto importante nell'ordinamento e nella vita politica dello Stato siano capaci di allontanarsi e superare l'affievolimento di misure in risposta ai gravi fenomeni di cui si è parlato. È necessario che essi si muovano in una dimensione ed assumano atteggiamenti tali da far percepire la propria presenza nelle sfere degli interessi politici e sociali del Mezzogiorno, impegnandosi in un avvicinamento reale ai problemi del sud che si configurano — lo ribadisco — come questioni di respiro nazionale. I partiti politici, all'interno dei quali noi stessi agiamo, devono ancora fare sforzi seri per avvicinarsi a tali importanti questioni.

Noi membri della Commissione parlamentare, ci troviamo forse ad essere soggetti passivi nell'ambito di un atteggiamento complessivamente distratto dei partiti, che non hanno saputo vedere nei problemi della Calabria, della Sicilia e della Campania realtà palpitanti vere e forti dell'intera nazione.

Porgo il mio saluto a tutti i colleghi ed al caro ed illustre presidente.

FRANCESCO PINTUS. Signor Presidente, anch'io intendo esprimere pieno ed incondizionato consenso alla sua relazione, nella quale mi riconosco.

Potrei chiudere subito il mio intervento, soprattutto perché corro il rischio di essere ripetitivo nel segnalare i guasti che riscontro nell'anticipata cessazione della legislatura. Essi sono tanti: uno —

forse non meno grave degli altri — è quello che trae origine dalla capacità di adattamento delle organizzazioni mafiose e criminali in genere alle condizioni ambientali. Un adattamento che avviene con estrema rapidità e, purtroppo, con estrema efficienza nella capacità di adattamento; ci troviamo ad avere a che fare con organi di contrasto lenti, che contrassegnano la propria attività con la presenza di lunghissimi tempi morti.

La Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia non si sottrae a questa regola, malgrado l'eccezionalità del compito che le è stato assegnato e nonostante l'emergenza attuale, tale che avrebbe giustificato lo strappo ad una prassi consolidata che vuole il venimento dell'attività delle Commissioni parlamentari in coincidenza con la cessazione della legislatura.

Era troppo ardito pretendere un'ultrattività della Commissione rispetto alle regole fissate, ma si sarebbe almeno potuta determinare un'ultrattività della legge istitutiva della Commissione, cosa che avrebbe consentito non solo una saldatura tra la vecchia e la nuova normativa, ma, altresì, la costituzione e il funzionamento, immediatamente dopo le elezioni del 14 giugno, della nuova Commissione antimafia.

Il fatto di non aver previsto né l'una e né l'altra di queste due vie d'uscita, al fine di rendere più efficace lo studio del fenomeno mafioso da parte della Commissione, non può che rendere più pesanti le responsabilità di chi, per vie diverse, ha contribuito da un lato alla cessazione della legislatura e dall'altro alla mancata previsione del possibile adattamento dei lavori della Commissione alle realtà che abbiamo di fronte.

Tutti gli interventi fin qui svolti hanno sottolineato un dato di fatto, quello, cioè, di essere in tempo di bilanci, e questi, solitamente, sono contrassegnati da malinconia: quella che mi pervade — lo confesso — è dovuta alla certezza di non trovare in questi banchi, nella prossima legislatura, colleghi del valore degli onorevoli Martorelli e Fittante. Dispiace,

ma i momenti sono questi. E ai momenti di bilancio si addicono ricordi e rimpianti, perché con maggior tempo a disposizione si sarebbero potute concludere molte delle cose che abbiamo iniziato e che, invece, non abbiamo potuto portare a termine.

Resta, comunque, un problema di fondo, ovvero sia quello di valutare, alla luce dei risultati raggiunti, l'adeguatezza della legislazione esistente e dell'attività legislativa. Si è parlato, infatti, di fallimento della legge Rognoni-La Torre, ma, personalmente, direi che ci troviamo di fronte più ad un fallimento della sua applicazione che non a quello della normativa in sé, dal momento che è evidente la crisi dell'azione di contrasto al fenomeno mafioso, un'azione contrassegnata, in primo luogo — come altri hanno già detto — dalla assoluta inadeguatezza della risposta giudiziaria alla sempre maggiore aggressività delle organizzazioni criminali.

Aggiungo che trovo anch'io difficile esprimere giudizi sul contenuto di certe sentenze, e mi riferisco, in particolare, a quelle della prima sezione penale della Corte di cassazione. Credo che dovremo impiegare anni per poter valutare le conseguenze di quelle decisioni, l'ultima delle quali, di qualche giorno fa, ha portato alla scarcerazione di molti individui di attività mafiosa, ma sin d'ora posso dire che se — ed intendo sottolineare questo « se » — è questa la strada sulla quale intende muoversi, a tutto campo, la magistratura italiana, personalmente non posso che plaudire, mentre grave sarebbe se questa scelta riguardasse soltanto certi tipi di criminalità e non tutti. È certo, comunque, che le indagini patrimoniali risultano largamente deficitarie che il neogarantismo getta nello sconcerto i magistrati che hanno intenzione di incamminarsi su questa strada e che il fenomeno del pentitismo ha portato più ombre che luci nell'attività giudiziaria.

Concordo, tutto sommato, con quanto affermava il collega Mancini poc'anzi, circa la pratica inesistente di provvedimenti adeguati da parte del Consiglio superiore della magistratura. Ma quello che

non so, e che quindi vorrei sapere, è se la mancata copertura della dirigenza dell'ufficio inquirente degli uffici giudiziari di Palmi e di Locri sia da addebitarsi alla mancanza assoluta di domande, perché in questo caso esiste la possibilità di scegliere, tra i magistrati di appello che svolgono funzioni di giudice di tribunale, quello che il Consiglio superiore ritiene essere la persona adatta a coprire quel determinato posto.

GIACOMO MANCINI. Per Locri le domande vi sono, le decisioni no. Per Palmi non potevano esservi, perché le dimissioni hanno coinciso con la presentazione della candidatura...

FRANCESCO PINTUS. Se le domande vi sono è molto grave che il Consiglio superiore non provveda con la dovuta tempestività. Questo per quanto riguarda gli uffici giudiziari. Ma anche per quanto attiene agli aspetti relativi alla risposta repressiva, non può che esprimersi un preoccupato giudizio di inadeguatezza. Infatti, il mancato collegamento dell'attività di polizia con le strutture giudiziarie, di vecchia data, ha portato alla creazione di gigantesche inchieste, al termine delle quali si è ingenerato il sospetto che sia stata persa completamente di vista quella valutazione unitaria che ad esse avrebbe invece dovuto presiedere. Ciò è forse dipeso da una materiale incapacità dei giudici italiani, i quali non possono disporre, al pari della Commissione parlamentare americana, di *computers* che consentono di riscontrare immediatamente le differenti deposizioni testimoniali, nonché le contraddizioni all'interno delle medesime.

Inoltre, il mancato collegamento tra le varie forze di polizia rappresenta un altro elemento sul quale la prossima Commissione antimafia ed il Governo dovrebbero meditare approfonditamente, anche perché dove quei collegamenti esistevano si è finito col punire coloro che li rendevano possibili. Intendo riferirmi a fatti recenti verificatisi a Sassari, ad esempio, dove la creazione di una encomiabile atti-

vità collaborativa tra la polizia e i carabinieri ha portato all'arresto di pericolosi latitanti, quali Anino Mele; ma quale è stato il risultato di quell'operazione? Lo smembramento di quella struttura unitaria ed il conseguente trasferimento — a quanto mi consta — di tutti i suoi vertici.

Anche sull'Alto commissario non può che esprimersi un giudizio perplessivo, dal momento che ci troviamo a constatare un fenomeno di burocratizzazione che personalmente ho riscontrato, ad esempio, in relazione ad una specifica indagine che avevo chiesto e che, pur giuntami con tutti i contrassegni del segreto, non ha condotto assolutamente a nulla. Ciò dimostra che quando un organismo è eccessivamente burocratico le risposte che si ottengono sono fatalmente elusive.

Del resto, se avessimo voluto avere un esempio sulla inadeguatezza della legislazione e delle strutture, l'indagine sulla CARICAL, *in vitro*, ci ha fornito la riprova della inadeguatezza sia dell'una sia delle altre. Ci siamo infatti imbattuti in un campionario di condizionamenti, il primo dei quali — a parer mio pretestuoso — è stato quello che ha consentito al ministro del tesoro di invocare il segreto bancario nei confronti di un organismo parlamentare. Ciò non solo ha portato al rifiuto della consegna degli elaborati della Banca d'Italia, ma ha altresì indotto il ministro del tesoro ad evitare la trasmissione dell'ulteriore accertamento compiuto e a non irrogare, posto che *quod non est in actis non est de hoc mundo*, alcuna sanzione — almeno fino a questo momento, per quanto mi consta — a carico degli amministratori della CARICAL, in base a quanto emergeva dalla prima relazione. Queste sanzioni sono o non sono state irrogate? Se non sono state irrogate, qual è il motivo? Non ne abbiamo saputo nulla. L'unica informazione che abbiamo avuto ci è stata fornita da un intervento del collega Vitalone, il quale evidentemente ha collegamenti diversi da quelli di cui noi possiamo disporre, che ha specificatamente fatto menzione di sanzioni che sarebbero state irrogate.

Tuttavia, dal bollettino ufficiale di vigilanza della Banca d'Italia — di cui ho personalmente controllato tutti i numeri pubblicati — non emerge fino al 1985 alcuna sanzione nei confronti della Cassa di risparmio di Calabria e Lucania e dei suoi amministratori. Per non parlare, infine, delle difficoltà che sono state fraposte sia nella fase dell'accertamento, sia nella consegna di documenti che nella richiesta di informazioni.

Un ulteriore elemento che desidero rilevare è l'intempestivo intervento dell'autorità giudiziaria competente. A tale proposito è necessario fare un *distinguo*, in quanto l'autorità giudiziaria competente presso la procura della Repubblica di Cosenza è stata, invece, molto tempestiva nel bloccare le indagini avviate dall'allora Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa. Essa ha avvocato a sé tutte le indagini, peraltro pienamente consapevole di non avere gli strumenti per poterla portare avanti. In seguito, lo stesso procuratore è venuto in Commissione e ci ha riferito (la cosa era già nota a tutti) che nelle condizioni in cui egli si trovava non aveva la possibilità di svolgere le indagini che la complessità del caso, oggetto del suo esame, comportava. Per non parlare, poi, del rifiuto opposto dal procuratore generale di avocare a sé le indagini che, clamorosamente, il procuratore della Repubblica aveva dichiarato di non essere in grado di compiere.

Ma il fatto particolarmente grave che, in questo caso, non riguarda né il Governo, né l'autorità giudiziaria, né le forze di polizia, è il rifiuto opposto dalla Commissione finanze e tesoro della Camera e del Senato ad acquisire — per la valutazione delle attribuzioni della vicepresidenza della Cassa di risparmio di Calabria e Lucania — i documenti relativi al giudizio che una Commissione parlamentare aveva espresso sull'andamento della gestione. Ciò al fine di poter valutare se rispondeva al vero quanto affermato in quella sede che fosse, cioè, implicata nella proposta della candidatura, una valutazione positiva della

condotta della direzione della Cassa di risparmio.

Di fronte ad un fenomeno sempre più aggressivo e sempre più pericoloso per le stesse istituzioni repubblicane si manifesta un senso di malinconia e di pessimismo.

Nei confronti dell'attuale sfida lanciata in modo clamoroso, lo Stato risponde con l'assoluta insufficienza degli organi preposti alla repressione; sono mali antichi, ma non correre ai ripari è di per sé già un fatto grave.

Abbiamo l'esempio di Agrigento per constatare che gli autori dello scippo relativo alla documentazione canadese inviata ad Agrigento, a Palermo e a Reggio Calabria, sono ignoti. Tale documentazione non è mai arrivata o, quanto meno, non è pervenuta tempestivamente sui tavoli delle persone che ne erano i legali destinatari. L'altro esempio che abbiamo riguarda il dissesto bancario di Agrigento: il giudice istruttore ha confessato, davanti alla nostra Commissione lasciandoci esterrefatti, che si apprestava a rinunciare all'indagine perché non aveva i mezzi per poterla portare avanti.

Il discorso, quindi, è molto più ampio e occorrerà che la Commissione che si costituirà nella nuova legislatura, con poteri diversi, come giustamente faceva notare il collega Martorelli, solleciti ben più pressanti interventi su questo terreno.

Il problema dell'inefficienza è sotto gli occhi di tutti e, in proposito, in una trasmissione televisiva il segretario del partito di maggioranza relativa ha dichiarato che intende, nella prossima legislatura, operare un rilancio dell'efficienza dell'amministrazione pubblica. Di essa fanno parte anche le forze di polizia e non è, quindi, difficile stabilire chi abbia la responsabilità della situazione attuale. A questo punto sorge il dubbio che tale inefficienza sia sì un male ma sia anche un fine perseguito con pervicacia da parte di chi, sino ad oggi, ha gestito la cosa pubblica.

Il collega Mancini — che ringrazio per le cortesi ed affettuose parole che ha avuto per il mio lavoro — ha parlato di

« funerali di Stato » a Gioia Tauro. Non vorrei però che essi finissero col diventare i « funerali dello Stato » !

ALDO RIZZO. Desidero innanzitutto esprimere anch'io vivo apprezzamento per la relazione del Presidente Alinovi. Ritengo che a conclusione dei nostri lavori sia doveroso sottolineare il modo in cui egli ha guidato, con grande impegno e con alto senso morale, la nostra Commissione, avendo sempre come punto di riferimento i valori della democrazia e i principi espressi nella Carta repubblicana. Condivido, inoltre, la proposta di procedere ad un dibattito a conclusione dei lavori, poiché il tempo a disposizione non ci consente di presentare una relazione al Parlamento.

Tale scelta è imposta dalla fine anticipata della legislatura. È opportuno che la Commissione, concludendo i suoi lavori, fornisca al Parlamento un quadro complessivo del lavoro svolto e dei dati acquisiti. Il quadro conclusivo deve consentire una riflessione che guardi ai compiti istituzionali della Commissione e deve evidenziare un'analisi, seppure sintetica, della realtà mafiosa attuale, del tipo di risposta che è stata espressa dallo Stato ed, infine, del ruolo svolto dalla Commissione.

Valutando i risultati degli ultimi anni non credo che si possa esprimere un giudizio negativo sull'azione antimafia. Ritenere che non è accaduto nulla vorrebbe dire fare il gioco di chi si oppone ad un impegno contro la mafia.

Ritengo opportuno evidenziare che dopo la serie degli efferati delitti accaduti a Palermo vi è stata, da parte dello Stato, una risposta decisa da diversi fronti, e innanzitutto da quello parlamentare, con l'approvazione della legge Rognoni-La Torre, con la nomina dell'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa e, infine, con la costituzione di questa Commissione. Merita poi di essere sottolineato l'impegno, nella lotta contro la mafia,

della società civile. È entrata ormai a far parte della cultura del nostro Paese — e non soltanto della Sicilia, della Calabria e della Campania — la piena consapevolezza che non è possibile restituire alla nostra terra i valori della democrazia se non si porta avanti l'impegno contro i poteri criminali occulti.

Ed è un dato incoraggiante che, soprattutto tra i giovani, questa consapevolezza è fortemente sentita. Chi di noi ha avuto modo di andare in istituti scolastici, di avere incontri con i giovani e parlare con loro del fenomeno della mafia, della 'ndrangheta, della camorra, ha registrato, la grande attenzione dei giovani su questi problemi e la ripulsa spontanea che c'è verso la criminalità mafiosa e camorristica.

C'è stata una grande risposta della magistratura. Non sono tra coloro che osannano in maniera, direi eccessiva, il maxiprocesso di Palermo, e non l'ho fatto per la mia esperienza di magistrato, che ha istruito processi di mafia; fa parte di tale esperienza il sapere che la mafia non si distrugge con processi. È un errore culturale, a mio avviso, ritenere che la mafia possa essere debellata attraverso il versante giudiziario. L'azione della magistratura ha un grosso rilievo, un grosso significato, ma sarebbe grave affidare o delegare soltanto alla magistratura una battaglia che deve essere, invece, di tutte le articolazioni dello Stato, di tutta la società civile.

Il processo di Palermo, indubbiamente ha segnato una grande svolta. Esso è servito a fare acquisire consapevolezza alla gente che lo Stato ha reagito contro il fenomeno mafioso con una risposta valida che ha annullato di colpo la convinzione popolare — molto diffusa in Sicilia, in Calabria, in Campania — secondo la quale le organizzazioni mafiose e camorristiche sono così potenti da non poter essere toccate dallo Stato, così potenti per cui non è pensabile che qualcuno possa decidere di collaborare con la giustizia, che da parte dei cittadini possa essere espressa una reazione. Il valore di quel processo

va soprattutto recepito in chiave culturale, ancor prima che per gli effetti giudiziari.

Credo, cioè, che l'impegno espresso dai magistrati — non soltanto dai magistrati di Palermo o della Sicilia, ma anche di quelli che hanno operato ed operano in Campania, in Calabria e in altre parti del nostro Paese — abbia un rilevante valore proprio perché è servito a far crescere la cultura antimafia.

I risultati obiettivamente ci sono stati. Essi non sono connessi soltanto agli arresti più o meno « eccellenti » che sono stati compiuti. I risultati ci sono stati perché finalmente si è cominciato a sviluppare un clima nuovo e nei cittadini va crescendo la convinzione che è possibile combattere e vincere le organizzazioni criminali.

L'azione della magistratura, però, non sempre ha avuto successo. Infatti, alcuni punti erano e sono rimasti oscuri. Per esempio, ancora oggi, ci si chiede che cosa c'è dietro la serie dei delitti « eccellenti » che sono stati commessi a Palermo; una risposta al riguardo non viene dalla requisitoria dei magistrati di Palermo o dalla sentenza dei giudici istruttori. Perché sono stati commessi quei delitti? Questa è una domanda che ancora oggi non ha risposta.

Così come non ha risposta un'altra inquietante domanda: quali i motivi del viaggio di Sindona a Palermo e come mai, mentre Sindona era a Palermo è cominciata la stagione dei delitti « eccellenti » con l'uccisione di Cesare Terranova?

Credo, inoltre, che debba essere sottolineato che il lavoro, pur puntiglioso, svolto dai giudici non è andato al di là di una attenzione nei confronti dell'ala cosiddetta militare delle organizzazioni mafiose; i punti alti di riferimento della mafia sono rimasti nell'ombra. Ancora oggi non sappiamo chi sono stati i reali mandanti dei delitti che sono stati commessi a Palermo. Non si è riusciti, cioè a volare alto. Credo che questo non è dispendo dall'impegno dei magistrati, che è stato notevole; è dispendo dal fatto che esi-

stono, nella realtà siciliana, strutture e sistemi che non hanno obiettivamente consentito questo tipo di accertamenti.

GIACOMO MANCINI. Buscetta ha aiutato?

ALDO RIZZO. No, la testimonianza di Buscetta ha avuto un valore ben delimitato perché Buscetta ha parlato da mafioso.

GIACOMO MANCINI. O ha coperto?

ALDO RIZZO. E da mafioso ha coperto. Infatti, è un errore ritenere che Buscetta sia un pentito; Buscetta è un mafioso che, a un certo punto — per motivi che sarebbe il caso di chiarire, in quanto ancora oggi non sono stati chiariti — ha deciso di collaborare con la magistratura, ma la sua collaborazione è parziale. Egli parla da mafioso che vuole ricostituire il vecchio ordine della mafia, espungendo le cellule impazzite.

Infatti, è da rilevare che Buscetta è omertoso, ad esempio, sul fronte dei rapporti mafia-potere politico. Non solo; gli unici nominativi di rilievo che menziona sono quelli di individui che erano già « bruciati » politicamente. Chi ha seguito un po' la storia politica della Sicilia sa bene che anche prima che parlasse Buscetta, Vito Ciancimino o i Salvo erano soggetti politicamente « bruciati ». Vito Ciancimino non aveva più la tessera di alcun partito, e i Salvo, in un'intervista rilasciata ad un settimanale, avevano lamentato che il partito politico, al quale erano legati, si era dimenticato di loro, dei benefattori Salvo.

Intendo dire che le rivelazioni di Buscetta sono mirate, con tante ombre di copertura; questo, evidentemente, ha fatto sì che la risposta giudiziaria, pur rilevante, non è stata idonea a sconvolgere realmente il sistema di potere mafioso.

Il dato che noi registriamo, oggi in Sicilia, segnala, che si è verificato quello che temevamo, e cioè la normalizzazione. Sono finiti i delitti « eccellenti » — e ci auguriamo che questa pagina non venga più aperta —, ma dobbiamo chiederci se

questo dato è conseguenza dell'azione dello Stato, espressa in questi ultimi anni, o invece è una scelta che corrisponde a precise logiche delle organizzazioni mafiose. Questa è una domanda alla quale, purtroppo, non siamo in grado di dare una risposta sicura.

Sono finiti i delitti « eccellenti » — anche se altri servitori dello Stato sono stati assassinati; ricordiamo gli omicidi di Cassarà, di Montana, di Antiochia) — ma rimane che intere realtà, come quelle della Calabria, della Sicilia, della Campania, sono, ancora oggi, sotto il giogo mafioso e camorristico.

Recentemente abbiamo ricevuto dal Ministero dell'interno una pubblicazione contenente dati statistici sullo stato della criminalità nel nostro Paese. C'è un dato che va messo in evidenza: considerando gli assassinii, cioè gli omicidi volontari, commessi in Italia nel 1986, emerge che ben il 50 per cento di essi sono stati compiuti in tre regioni: Calabria, Sicilia e Campania, cioè nelle tre regioni dove abbiamo la presenza della mafia, della 'ndrangheta e della camorra. Se poi si esamina in particolare la provincia di Reggio Calabria — sulla quale opportunamente si è soffermato l'onorevole Mancini — emerge un dato veramente allarmante: il rapporto tra il numero di omicidi e l'entità della popolazione, mette in evidenza che la provincia di Reggio Calabria ha il tasso più elevato di omicidi rispetto a qualunque altra provincia italiana, ossia il 20 per cento, a fronte, per esempio, del 4 per cento di Palermo. Più complessivamente i dati del Ministero sottolineano che le cosche mafiose e camorristiche in Campania, in Calabria ed in Sicilia continuano a imporre la loro legge.

Tra gli omicidi più recenti merita di essere segnalata l'uccisione del sindaco di Gioia Tauro. Ho ascoltato con molta attenzione quanto ha detto l'onorevole Mancini, con il quale non si può non essere d'accordo quando manifesta meraviglia per la presenza di organi dello Stato al funerale, che in buona sostanza è stato trasformato in un funerale di Stato. Una presenza poco opportuna se si tiene

conto che un boss come Piromalli ha dichiarato che l'uccisione del sindaco rappresenta un affronto diretto alla sua persona. Qui non è in discussione la pietà che è doverosa anche verso chi è stato assassinato. Ma lo Stato in ogni circostanza deve agire con logiche dettate non da pietà, ma ancorate a quei valori fondamentali che caratterizzano il nostro sistema democratico. Dinanzi all'uccisione di un personaggio, sulla cui moralità quanto meno non è lecito nutrire qualche dubbio, sarebbe stato opportuno un atteggiamento prudente.

Non voglio soffermarmi ulteriormente su questo punto, per cercare di capire per quale motivo l'azione dello Stato in questi ultimi tempi ha avuto — come da più parti è stato sottolineato — una notevole calata di tono. Ancora oggi non conosciamo i nomi dei mandanti dei delitti più efferati che sono stati commessi; per quanto concerne in particolare l'assassinio di Pio La Torre (e ricordo quanto nella precedente seduta è stato detto dall'onorevole Mannino), ancora oggi non sappiamo nulla. È grave, dinanzi ad un delitto di tal fatta, che ha colpito l'esponente di un partito politico che ha una storia notevole di lotta alla mafia, è assai grave che a distanza di anni, quel processo non abbia imputati e non si sappia neppure, in conseguenza del segreto istruttorio, a che punto sono le indagini.

Dico questo pur sottolineando che risultati positivi sono stati ottenuti da parte delle forze di polizia; per esempio, ritengo doveroso evidenziare come sul fronte della ricerca dei latitanti si siano ottenuti grossi risultati. Non mi riferisco solo all'arresto di Greco; è notizia di questi ultimi giorni che in Sicilia i carabinieri hanno proceduto all'arresto dei Madonna, i quali, secondo le indicazioni dei magistrati, sono esponenti molto pericolosi dell'organizzazione mafiosa. Credo, quindi, che su questo versante vi sia stata qualche correzione di rotta e che l'impegno venga profuso e speso positivamente.

Su altri fronti esistono però punti oscuri. È stata qui ricordata l'applicazione dell'articolo 416-bis del codice pe-

nale. Reputo importante che il Parlamento abbia varato questa nuova fattispecie, che conferisce finalmente chiarezza normativa all'associazione criminale di tipo mafioso. Certo non sarebbe accettabile che al di fuori di chiari indizi, si procedesse a raffica a processi con centinaia di imputati. Ma neppure si può accettare che, dopo i grandi processi celebrati a Palermo o in altre località e ormai datati, tutto si sia fermato, anche se il dato obiettivo, emergente dalla cronaca quotidiana, segnala che la mafia ancora esiste, e continua nei suoi delitti.

È chiaro, quindi, che bisognerebbe produrre una più incisiva capacità investigativa, anche con riferimento all'applicazione della legge Rognoni-La Torre. Già in occasione delle audizioni svoltesi recentemente, questo punto è stato fortemente sottolineato da chi vi parla. Con riferimento alle misure patrimoniali, effettivamente rileviamo una forte diminuzione dei sequestri — e quindi anche delle confische — di patrimoni appartenenti a quei boss della mafia che continuano ad operare non essendo stati oggetto di attenzione giudiziaria; accade che da parte delle forze di polizia vengono svolte indagini, vengono effettuati accertamenti bancari, patrimoniali in gran quantità ma il dato concernente le proposte di misura di prevenzione di natura patrimoniale è molto esiguo. Esiste una sproporzione che dovrebbe pur trovare una giustificazione. Infatti, delle due l'una: o si effettuano accertamenti che non andrebbero fatti anche a carico di soggetti non mafiosi, o si svolgono indagini verso soggetti che meritano di essere indagati, e allora tali accertamenti dovrebbero avere uno sbocco giudiziario. Mi auguro che nel corso della prossima legislatura possa svolgersi una più attenta riflessione su questo problema.

Analogamente, per quanto concerne le misure di prevenzione interdittive, sottolineo ancora una volta e volutamente in questa seduta che conclude i lavori della Commissione, che in una realtà come quella di Reggio Calabria, nella quale si

sono verificati centinaia di omicidi e nella quale hanno operato ed operano mafiosi che hanno rapporti quotidiani con USL, con comuni, con enti pubblici, sul versante delle misure di prevenzione interdittive non vi è stata alcuna applicazione della legge Rognoni-La Torre. Questo obiettivamente è un dato che fa scandalo. Infatti, se dovessimo interpretare la realtà di Reggio Calabria attraverso i dati riguardanti l'applicazione della legge Rognoni La Torre nella parte concernente le misure di prevenzione interdittive, dovremmo dire che in quella città i mafiosi non hanno rapporti con la pubblica amministrazione, con un enti pubblici; ciò è smentito chiaramente dalla realtà. Basterebbe, al riguardo, tenere conto di coloro che sono stati assassinati e che avevano rapporti economici con apparati pubblici. Per non parlare poi dell'ultimo omicidio: è stato ucciso un personaggio assai discusso che era come sindaco al vertice di un'organizzazione istituzionale quale il comune. Nell'azione dello Stato ci sono stati vuoti e carenze e dovremmo capire il perché. Certo esiste il problema degli organici. Sono convinto che la magistratura e le forze di polizia, nelle zone fortemente impregnate di mafia e di camorra, non hanno uomini nella quantità necessaria. Ma io credo che il problema oggi non è di quantità, ma di qualità, e soprattutto di professionalità.

Non vorrei che il discorso sulla carenza degli organici finisse per costituire un alibi, perché la realtà di un ufficio giudiziario che dispone di pochi magistrati può soltanto comportare che l'azione non venga svolta agli adeguati livelli, non può mai giustificare che non si faccia nulla. E la realtà che noi abbiamo di fronte, non soltanto in Calabria, ma anche in alcune zone della Sicilia, è che sul versante dell'applicazione della legge Rognoni-La Torre, da parte della magistratura locale si è fatto poco, o addirittura nulla. Credo che il Consiglio superiore della magistratura, che certamente deve darsi carico di coprire i vuoti esistenti nell'organico, debba pur fare una

riflessione su questa realtà, anche nel momento delle nomine negli incarichi direttivi.

Sono d'accordo con l'onorevole Mancini, quando rimane perplesso dinanzi alla notizia — non so però quanto verificata — di magistrati che esercitano funzioni direttive nel settore penale, e che hanno accettato la candidatura nel luogo in cui esercitano le loro funzioni.

Mentre l'onorevole Mancini parlava, mi chiedevo se non è giunto il momento di presentare una proposta di legge che escluda, in maniera categorica, che un magistrato che esercita funzioni direttive possa essere candidato alle elezioni politiche, nella stessa zona in cui presta servizio.

PRESIDENTE. Dove abbia prestato servizio nell'ultimo decennio, o trentennio.

ALDO RIZZO. Bisognerebbe, certo, stabilire un ampio margine di tempo. Ritengo abbia ragione l'onorevole Mancini, quando dice che sul punto esiste una lacuna legislativa forse dovuta al fatto che non si pensava che si potesse arrivare a tanto.

Signor Presidente, mi avvio alla conclusione con un ultimo riferimento, che riguarda l'Alto commissario.

Già da quanto è stato qui detto risulta chiaramente che questa figura istituzionale deve essere modificata. Mi sembra che, per un unanime giudizio, l'Alto commissario, che doveva essere un punto di riferimento per dare slancio all'azione antimafia attraverso il coordinamento delle forze di polizia, nella realtà è diventato una struttura meramente burocratica.

Probabilmente giocano quegli elementi che sono stati indicati dall'onorevole Mancini, quelle forme di gelosia che operano in seno al Ministero dell'interno, per cui la figura dell'Alto commissario viene vista tutto sommato come estranea alla struttura. Del resto non dobbiamo dimenticare che un capo della polizia da noi ascoltato ha precisato che l'Alto commissario, in buona sostanza, dovrebbe limi-

tare i suoi compiti e portare avanti soltanto una sorta di impegno culturale antimafia. Tutto ciò deve imporci una riflessione, nel momento in cui dobbiamo indicare al Parlamento quello che occorre fare in questa materia. Probabilmente la via più corretta da seguire è quella di affidare la direzione di questo alto incarico ad un esponente politico, evitando che l'Alto commissario sia espressione di una struttura istituzionale collegata con il Ministero dell'interno. Ma ritengo che sia soprattutto importante una revisione dei compiti istituzionali dell'ufficio dell'Alto commissario.

Mi dispiace ripetermi, ma lo faccio perché siamo nella seduta conclusiva: credo che dobbiamo avere la chiara consapevolezza che la lotta alla mafia non può essere affidata soltanto ai corpi di polizia che operano nelle singole zone in cui la mafia è presente. L'azione che può essere svolta dai singoli commissariati, dalle singole squadre mobili e stazioni dei carabinieri, è un'azione importantissima, del resto la storia lo dimostra, c'è dietro l'impegno di centinaia, di migliaia di uomini; però sappiamo anche che spesso si verificano distrazioni, che spesso non si vede quello che tutti vedono. Basterebbe fare per tutti l'esempio di Porto Empedocle, dove tutti sapevano chi erano i Grassonelli, però chi doveva intervenire probabilmente non lo sapeva.

Se a questo aggiungiamo che la mafia ha una dimensione internazionale, che i suoi interessi, non soltanto nel mondo della droga o del traffico delle armi, ma anche nelle attività lecite o pseudo lecite, nel mondo degli affari, della finanza e delle banche, spaziano a livello nazionale e internazionale, è impensabile che debba essere la squadra mobile della località « X », o il gruppo carabinieri della località « Y » a portare avanti quella strategia complessiva contro la mafia che può essere gestita soltanto da un organismo nazionale.

Allora, a mio avviso, noi dovremmo indicare al Parlamento e al Governo la necessità che l'ufficio dell'Alto commissario sia ristrutturato, così che diventi

l'intelligence, il punto di riferimento fondamentale, sia come dati conoscitivi sul fenomeno mafioso, sia, soprattutto, come centro promotore di una strategia di attacco. Tale strategia non può riguardare soltanto una singola provincia, una singola regione, ma deve muoversi in un alveo nazionale, se non addirittura attraverso le necessarie intese, su scala internazionale.

Sono convinto che il lavoro svolto da questa Commissione sia stato notevole e anch'io sento il bisogno di ringraziare in particolare quei colleghi che lasciano il Parlamento, il cui apporto in questa Commissione è stato molto prezioso.

Credo che il lavoro che è stato svolto sia molto importante, un lavoro che si è tradotto in centinaia di audizioni, in numerosi viaggi *in loco*, nell'acquisizione di processi, di sentenze, che ha consentito al Parlamento di avere un quadro di quella che è la realtà mafiosa e camorristica.

Riguardo alla sorte di questa Commissione sono d'accordo con il Presidente, che nel suo intervento ha messo in evidenza che è stata una scelta negativa quella di prevedere la scadenza della Commissione con la fine della legislatura.

Sarebbe stato, quanto meno, più opportuno prevedere che avesse almeno un anno di vita, oltre la scadenza della legislatura, per dar modo al nuovo Parlamento di effettuare una riflessione sul destino della Commissione stessa, perdurando la sua attività.

Noi ci troviamo, invece, ad avere i giorni contati.

Il prossimo Parlamento, a mio avviso, non potrà non ricostituire la Commissione parlamentare antimafia, dinanzi al dato obiettivo, reale, che la mafia e la camorra sono fenomeni criminali che continuano ad infestare il nostro Paese.

Certo si porrà il problema concernente i poteri della Commissione. Sono tra coloro che ritengono che questa Commissione dovrebbe disporre di strumenti più incisivi. Forse, potremmo ammetterlo, qualche volta abbiamo operato delle for-

zature, ma un dato è sicuro: quando abbiamo potuto effettuare indagini con puntualità (valga per tutti il caso della Cassa di risparmio di Calabria e Lucania) i risultati sono venuti, chiamando a responsabilità quegli organi dello Stato che non avevano dimostrato la necessaria attenzione, come un momento fa ha avuto modo di precisare il collega Pintus. Probabilmente, dunque, si tratta di ampliare tali poteri e di restringere contestualmente il numero dei componenti la Commissione.

Non so quale sarà la nuova configurazione della Commissione antimafia, tuttavia voglio concludere il mio intervento esprimendo l'auspicio che il Parlamento italiano, nella consapevolezza che devono essere fortemente difesi i valori della democrazia, avverta l'esigenza di recepire finalmente le tante indicazioni fornite dalla Commissione (molte di esse, come sappiamo, non sono state attentamente considerate — valga per tutte il caso delle modifiche alla legge Rognoni-La Torre), ricostituendola con una duplice funzione assai importante: essere di sostegno a quanti operano in prima linea contro mafia e camorra ed al contempo essere un occhio vigile del Parlamento sulle istituzioni e sugli enti locali, per evitare che si perpetuino quei fenomeni di inquinamento che da sempre sono il punto di forza della mafia.

SERGIO FLAMIGNI. Esprimo anch'io l'apprezzamento per la relazione che segna una continuità di impegno e raccoglie in una espressione di volontà unitaria l'indirizzo generale prevalso nella nostra Commissione. Tale contenuto comune ci ha permesso di superare le divisioni e le polemiche inevitabili in presenza dei diversi orientamenti di gruppi e partiti politici.

Desidero inoltre evidenziare la saggezza dimostrata dal Presidente nel concentrare la nostra attenzione ed attività su fatti concreti, in modo da rendere possibile il superamento delle polemiche pro-

prio tramite l'ancoraggio alla pratica dei richiami alla realtà. La logica dei fatti è la più forte delle logiche.

Mi spiace non siano presenti gli amici della democrazia cristiana membri della Commissione (c'è il collega Armato, ma egli è subentrato in un secondo momento) per ricordare insieme a loro la discussione sul caso Ciancimino, caratterizzata da forti tensioni e polemiche. Il riferimento continuo ai fatti, l'analisi svolta in quell'occasione del caso Ciancimino, indipendentemente dalla nostra appartenenza ad un partito politico ed attenendosi unicamente ai suoi collegamenti con l'ambiente mafioso, hanno costituito il presupposto della diffusa odierna fiducia nell'onestà del nostro lavoro, malgrado l'estrema rilevanza politica di quel caso.

Quando prendemmo l'iniziativa di convocare per l'audizione gli ex sindaci di Palermo, anch'essi democristiani, come sindaco democristiano di Palermo era stato Ciancimino, quando chiedemmo a Elda Pucci, a Martellucci, ad Insalaco di venire qui, volevamo affrontare un problema reale, con riferimento ad una concreta e precisa vicenda relativa al rapporto tra mafia e politica, una questione tuttora aperta. I fatti, nel caso di Ciancimino, oggi parlano con molta chiarezza: sappiamo dei suoi grossi interessi nell'esportazione di capitali illeciti in Canada ed esiste un recente rapporto presentato dalla polizia giudiziaria e dalla Guardia di finanza alla magistratura che va ad aggiungersi alle conoscenze che avremmo modo di acquisire nel corso della nostra inchiesta, riguardante la funzionalità della pubblica amministrazione ed in modo particolare gli appalti nel comune di Palermo.

A proposito del rapporto tra mafia e politica, che, lo ribadisco, costituisce una questione ancora aperta, avrei voluto ricordare agli amici della democrazia cristiana, che erano molto irritati nel momento in cui si affrontò quel caso e che assunsero un atteggiamento quasi di ritorsione, chiedendo un intervento della nostra Commissione nei confronti dell'amministrazione del comune di Roma. In

quel periodo essa era diretta dalle sinistre. In occasione della predisposizione di un sopralluogo, la polemica divampò circa l'opportunità di adottare gli stessi criteri seguiti nelle altre ispezioni oppure di convocare nella nostra sede gli amministratori del comune di Roma, quasi in veste di accusati. Ebbene, quella ispezione fu affrontata ugualmente, ma debbo dire che in seguito, pur essendosi verificati nella capitale fatti assai gravi in ordine allo sviluppo della criminalità organizzata, mutata anche la guida dell'amministrazione della città, non vi fu la necessaria preoccupazione per vedere applicata la legge Rognoni-La Torre. Malgrado il procuratore generale nei suoi discorsi di apertura dell'anno giudiziario, mise in evidenza, rimarcandola, la penetrazione mafiosa nella capitale, si deve purtroppo constatare, guardando ai dati statistici, una inapplicazione pressoché generale della legge Rognoni-La Torre ed una mancanza di indirizzi nella lotta alla grande criminalità sia da parte degli organi di polizia che da parte degli altri organi dello Stato. Sarebbe sufficiente accennare alla banda della Magliana per i suoi collegamenti di carattere politico e per l'incrocio che rappresenta tra mafia, politica e terrorismo. Malgrado la scoperta di traffici di armi in favore di terroristi neri o rossi, organizzati da questa banda e malgrado l'arresto di Pippo Calò, boss della mafia siciliana, ambasciatore mafioso per gli affari e per i collegamenti politici nella capitale, membro influente e parte concreta nella banda della Magliana, ancora debbono essere adottati nella città di Roma concreti provvedimenti in applicazione della legge Rognoni-La Torre.

Chiudo questa parentesi e ribadisco che il problema del rapporto mafia-politica resta tuttora aperto così a Palermo come a Reggio Calabria, a Roma ed in tutte le città in cui la mafia e la criminalità organizzata operano. Tale rapporto agisce parallelamente alle scelte che vengono compiute e diviene operante, per esempio, nel momento in cui un istituto di credito viene utilizzato per fornire

soldi ai mafiosi (come è stato nel caso della CARICAL) o ai camorristi (come si è verificato nel caso del Banco di Napoli) oppure quando si rinuncia alla concreta lotta contro la mafia nel timore di perdere consensi elettorali.

Desidero ricordare che quando la Camera, in occasione della discussione sulla nostra prima relazione, approvò una propria risoluzione, si metteva in rilievo al primo punto di essa che: « Le organizzazioni di tipo mafioso hanno assunto caratteri obiettivi di sistematica avversione nei confronti dello Stato democratico e costituiscono, non soltanto nel Mezzogiorno, una grave minaccia per la democrazia, la convivenza civile e l'economia ». Ed è in rapporto a questo che dichiaro di apprezzare l'azione svolta dal Presidente della Commissione, il quale ha sempre sottolineato il carattere eversivo della mafia, ad evidenziare il quale sono intervenuti verifiche ed elementi concreti: in sede processuale, Buscetta e Liggio ne hanno sottolineato il ruolo nell'organizzazione del progettato colpo di Stato di Borghese nel 1971; successivamente siamo venuti a conoscenza del progetto sindoniano relativo ad una operazione di separatismo della Sicilia.

Desidero altresì ricordare che negli atti processuali vi è una dichiarazione di Carboni, uomo della P2, in riferimento all'azione svolta da alcuni parlamentari e uomini della democrazia cristiana nel corso dei cinquantacinque giorni della prigionia Moro, nel 1978: allorché l'onorevole Cazora ebbe a rivolgersi, tramite Carboni, a soggetti mafiosi, la risposta che ottenne fu che la mafia era contraria a salvare l'onorevole Moro, perché non condivideva la sua politica di collaborazione con il partito comunista.

La mafia, dunque, ha sempre rappresentato, indiscutibilmente, una forza tesa a condizionare il sistema politico italiano, ed è giusto, quindi, soffermarci un attimo su questo aspetto.

La convergenza tra camorra e Brigate rosse durante il sequestro Cirillo costituisce, del resto, un altro degli elementi concreti emersi in sede giudiziaria, ed il

ruolo eversivo della mafia è altresì evidente nell'azione svolta all'interno della pubblica amministrazione e del mondo dell'economia. È riconducibile all'azione della mafia il forte restringimento degli spazi di democrazia: ricordo l'intervento del Presidente della Repubblica per lo scioglimento di alcuni importanti consigli comunali divenuti dominio della mafia. E abbiamo personalmente constatato che a Reggio Calabria la mafia gioca un suo ruolo importante, di carattere politico, grazie alla penetrazione in importanti uffici degli enti locali, del comune, della provincia e delle unità sanitarie. Vi sono atti giudiziari che ripropongono il collegamento tra mafia e terrorismo, tant'è che si sarebbe ormai individuato l'autore materiale dell'assassinio di Mattarella in un uomo del terrorismo nero. Sappiamo che non può essere indifferente per la mafia disporre o no di un'amministrazione corruttibile, sappiamo che non può, altresì, esserle indifferente operare in una democrazia efficiente o non efficiente. La mafia, infatti, ha bisogno di una democrazia imbecille, con partiti e uomini politici influenzabili e condizionabili.

Quanto ho finora detto desidero sottolinearlo proprio in relazione al momento politico che viviamo, perché giunti al quinto scioglimento anticipato del Parlamento, nel momento in cui la crisi politica dimostra un indebolimento delle istituzioni, certo, non va dimenticato il carattere eversivo della mafia, la quale può, con il cuneo della propria volontà, condizionare gli svolgimenti politici del nostro Paese.

Debbo aggiungere, però, che mentre i nostri lavori sono stati caratterizzati da un costante riferimento a questo carattere della mafia, per cui abbiamo teso a dare, nella concretezza del nostro lavoro, un'impostazione che tenesse presenti i pericoli reali della mafia di oggi, che sono ben più grandi di quelli della mafia di un tempo, agli uomini di Governo è invece sfuggito questo particolare aspetto del problema verso il quale non abbiamo riscontrato alcuna sensibilità, negli incontri che abbiamo avuto in Commissione,

da parte del ministro dell'interno, di grazia e giustizia o del tesoro; anzi, direi che sono sempre stati sfuggenti o latitanti proprio sul problema del rapporto tra mafia e politica. Ripeto, nessuno ce ne ha mai parlato. Abbiamo ascoltato le lunghe relazioni del ministro dell'interno, relazioni che raccoglievano informazioni da parte delle questure circa l'organizzazione delle varie famiglie e delle cosche mafiose, ma non vi è mai stato un ragionamento di sintesi che penetrasse questo nuovo carattere della mafia, che evidenziasse i pericoli relativi alla possibilità di un inquinamento dell'ambiente politico. Eppure, nella risoluzione approvata dal Parlamento, si sottolineava la pericolosità delle organizzazioni mafiose, pericolosità aggravata da sostegni e complicità emersi all'interno di alcuni settori dei pubblici poteri, dei partiti, del mondo finanziario e imprenditoriale. Ma — ripeto — nelle analisi degli uomini di Governo questi aspetti non sono mai stati affrontati. Ho anche avuto modo di avanzare critiche e di porre domande sul perché di questo atteggiamento, ma devo constatare una totale sordità, devo cioè rilevare che di fronte all'aumento del pericolo mafioso e del suo carattere eversivo vi è uno Stato la cui azione di governo risulta inadeguata, impotente, se non addirittura arretrata in quell'analisi che è invece doveroso aggiornare.

Perché vi è questa « vischiosità » nell'affrontare il problema? Per cercare una risposta voglio riferirmi ad un fatto concreto ricordando che all'inizio dei lavori della nostra Commissione ebbi a presentare un'interrogazione in merito ad un fatto grave: ricevetti copia di un rapporto redatto da un ufficiale di polizia giudiziaria a seguito di un'operazione compiuta d'intesa con la polizia spagnola e riguardante una cosca di mafiosi siciliani, più esattamente di Palermo, i quali avevano dirottato investimenti, derivanti dai proventi del traffico della droga e delle attività illecite svolte nel palermitano, per la costruzione di immobili, da adibire a *residences* e a strutture turistiche, sulla costa spagnola di Alicante.

Quell'ufficiale di polizia giudiziaria procedette all'esecuzione di un mandato di arresto internazionale emesso dal giudice Falcone a carico di un certo Drago e di un certo Azzori, e, ritornando in Italia, ad operazione conclusa, formulò un rapporto nel quale vi erano i nomi di due uomini politici: nel procedere alla perquisizione ed all'arresto, trovando documenti a loro carico, procedette ad un interrogatorio nel corso del quale un italiano affermò di trovarsi lì per costruire una società immobiliare con dei mafiosi ed aggiunse che egli rappresentava due uomini politici italiani, uno dei quali risultò essere l'onorevole Massari, iscritto alla P 2, allora vicesegretario nazionale del partito socialdemocratico. Ebbene, cosa accadde? Accadde che quel rapporto, anziché essere inoltrato alla magistratura ed al giudice Falcone, venne bloccato. Non si sa perché, ma vi fu una omissione di atti d'ufficio.

Ho ricevuto quel rapporto con l'invito ad interessarmene affinché si producesse onde evitare, come si diceva, l'arresto di ogni procedimento che avesse come obiettivo il mondo politico. In seguito ho saputo che il ministro ha disposto un'inchiesta e la documentazione è stata da me trasmessa al giudice Falcone ma debbo dire che, intanto, sono passati anni! L'inchiesta non era andata avanti perché avrebbe colpito alti funzionari delle partecipazioni statali, dell'EFIM, cioè uomini appartenenti al partito di Massari.

Ho accennato a questo episodio per dire che quando si tenta di colpire il mondo politico si incontrano resistenze, mentre il problema fondamentale, nella lotta contro la mafia, è proprio questo. Tali resistenze, probabilmente, derivano dal fatto che non tutti hanno le carte in regola per combattere la battaglia. A tale proposito al punto cinque della risoluzione si leggono le seguenti parole « ... che tale situazione appare ancora più inquietante tenuto conto degli accertati rapporti di esponenti mafiosi con bande eversive e con poteri occulti come la P2 ».

Ebbene, per quanto riguarda la P2, le carte non sono in regola dal momento che sulla base delle conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2 si è affermato che le liste erano veritiere ed attendibili, che quella organizzazione aveva perseguito lo scopo di condizionare il sistema politico democratico con metodi eversivi. Si sarebbero dovute, quindi, riaprire le inchieste formali e disciplinari a carico di coloro i quali erano iscritti nelle liste.

A quali conclusioni siamo arrivati? Chi ha fatto giustizia? Mi risulta che il ministro Spadolini ha provveduto alla nomina di una commissione riguardante il personale militare — sotto la direzione del generale Monastra — la quale, concludendo i suoi lavori, ha proposto l'emanazione di decreti contenenti le relative sanzioni disciplinari. Mi risulta, inoltre, che ha terminato la propria attività dall'ottobre 1986, ma non so altro.

Sappiamo che anche ai Ministeri dell'interno, delle finanze, del tesoro e delle partecipazioni statali, sono state nominate delle commissioni ma non sappiamo se hanno adottato dei provvedimenti. È noto, invece, che nel frattempo i vertici della massoneria occulta ed ufficiale hanno esercitato fortissime pressioni per cercare di limitare ed impedire la loro adozione.

È evidente che chi non ha le carte in regola perché non è stato in grado o non ha avuto la capacità di affrontare il problema, non può condurre una seria battaglia contro la mafia. Taluni personaggi — che ho avuto modo di denunciare — hanno fatto carriera e sono diventati prefetti del Ministero dell'interno. Alcuni funzionari, di grado non elevato, sono stati promossi ed hanno proseguito nella carriera nonostante fossero risultati iscritti nelle liste della loggia massonica P2. Tutto ciò è avvenuto dopo le conclusioni ed i giudizi molto precisi della Commissione presieduta dall'onorevole Anselmi.

Dopo l'approvazione della risoluzione della Camera del 13 marzo 1986, che impegnava il Governo nell'attuazione di pre-

cisi indirizzi, ritengo che sia nostro compito procedere ad una verifica dell'attività svolta. È trascorso oltre un anno dall'inizio della nostra importante attività; abbiamo svolto un lavoro molto impegnativo ma, a mio giudizio, un impegno analogo non vi è stato da parte degli organi di Governo nell'applicazione degli indirizzi indicati dal Parlamento.

La nostra Commissione ha compiuto dei viaggi in Italia, ha effettuato molti sopralluoghi ed espletato lavori straordinari dai quali è emerso che il fenomeno mafioso ha assunto maggiori estensioni. Dovremo aggiornare la nostra analisi (senza alcun dubbio) poiché vi è una espansione della presenza mafiosa anche in zone, regioni e province, che fino a poco tempo fa erano rimaste indenni dalla penetrazione mafiosa. Esistono aree floride dal punto di vista economico che sono divenute oggetto di una programmazione da parte della mafia e della camorra, ma il Governo non sembra attento a predisporre le necessarie ed adeguate difese.

A proposito delle banche abbiamo constatato la penetrazione della mafia nel mondo finanziario. Attraverso due inchieste, una sul Banco di Napoli e l'altra sulla CARICAL, siamo arrivati a delle conclusioni precise. Si sono riscontrati fenomeni molto gravi e quando siamo andati in Puglia abbiamo verificato concretamente un pullulare di società finanziarie.

Ci troviamo di fronte ad un fenomeno che acquista sempre più dimensione internazionale; esiste un'organizzazione internazionale della mafia e una sua penetrazione nel capitale finanziario.

Nell'ultimo anno della nostra attività l'attenzione si è concentrata su alcuni problemi e, — lo ha detto poco fa il collega Mancini — i filoni prescelti dalla mia parte politica, dal gruppo comunista e dagli altri commissari, sono stati in particolare le banche e la pubblica amministrazione. È a tutti noto che cosa abbiamo constatato a proposito del Banco di Napoli e della CARICAL. Per quanto riguarda il Banco di Sicilia, l'impegno di

procedere quanto prima ad un'inchiesta, vorrei che continuasse a sopravvivere e venisse preso in considerazione dalla futura Commissione. Ve ne è la necessità e mi permetto, signor Presidente, di dare lettura di una lettera che ho ricevuto. È una lettera, per i riferimenti specifici che contiene anche se priva della firma alla conclusione del testo, cui non posso attribuire importanza. Le segnalazioni in essa contenute sono risultate coerenti con altre e se potevano al momento suscitare perplessità, i fatti ci hanno dimostrato che gli autori della lettera avevano ragione.

Con questo sistema sono state denunciate le « malefatte » della Banca popolare siciliana e, in modo particolare, dell'agenzia di Bagheria. Negli ultimi arresti, seguiti al grosso traffico di droga che si nascondeva dietro il paravento del mercato del pesce e delle arance, nel verificare la consistenza economica ed affaristica di alcuni arrestati, abbiamo scoperto che, effettivamente, 700 milioni erano stati dati dalla Banca popolare siciliana, all'agenzia di Bagheria, per favorire e per organizzare tale traffico.

Dò lettura del testo della lettera: « ... Colgo l'occasione per farle presente che i 700 milioni della Banca popolare siciliana sono niente di fronte alle decine di miliardi che la sede del Banco di Sicilia, di Palermo, di Trapani e di Termini Imerese, hanno sperperato concedendo fidi ai mafiosi. Tali facilitazioni hanno raggiunto limiti intollerabili dal 1980 al 1984. Debbo, altresì, farle presente che la maggior parte di dette illecite facoltà sono diventate gravose sofferenze per le suddette sedi e da queste sono state accentrate al servizio contenzioso. Per l'istituto rappresentano una grave perdita in quanto la maggior parte dei patrimoni offerti in garanzia sono stati confiscati dallo Stato in virtù della legge Rognoni-La Torre.

La informo, inoltre, che i patrimoni offerti a garanzia per ottenere le suddette facilitazioni sono stati supervalutati dai funzionari che istruivano dette pratiche. A dette linee di credito veniva pure con-

cesso un enorme ed eccessivo castelletto di sconto, dove venivano presentati effetti di nominativi inesistenti sulla piazza, dai cognomi e nomi da fantascienza, effetti che venivano rinnovati alla scadenza fin quando fu possibile; ma, successivamente, quando gli scontisti furono arrestati, o costretti alla latitanza, il giro fasullo si è fermato e tutti gli effetti furono protestati. Sono stati accettati e scontati effetti la cui firma di traenza era apposta dallo stesso scontista, riportando la firma di un correntista della stessa agenzia, e in questo caso emerge pure la responsabilità del preposto dell'agenzia, in quanto, oltre a non avere fatto il rituale esame di merito, che è obbligato a fare per gli effetti presentati allo sconto, faceva finta di non conoscere l'autografo del proprio correntista. Ritengo giusto che si sappia che il contenzioso irrecuperabile dei due maggiori istituti di credito siciliani, il Banco di Sicilia e la Cassa centrale di risparmio Vittorio Emanuele, ha raggiunto cifre incredibili: si tratta di diverse migliaia di miliardi. Dette facilitazioni venivano elargite senza valutare oculatamente le debite garanzie personali e patrimoniali da dirigenti senza scrupoli e conniventi con la mafia. La informo che gli attuali vertici dei due istituti sono del tutto estranei a dette malefatte, non hanno quindi nessuna responsabilità, né morale, né materiale; mentre l'ex direttore generale del Banco di Sicilia è moralmente responsabile, ma ciò è dovuto alla sua ben nota debolezza, mentre i veri responsabili sono i direttori delle sedi del Banco di Trapani, Palermo, Termini Imerese, alcuni dei quali già in pensione, altri trasferiti altrove, altri addirittura promossi e trasferiti.

Illustrissimo senatore, oltre a rivolgere una ulteriore interrogazione ai ministri suddetti, nella qualità di componente la Commissione antimafia, dovrebbe fare in modo di convocare, per interrogarli, il presidente del Banco, professor Giannino Parravicini, e il direttore generale, dottor Ottavio Salamone, i quali, essendo persone corrette ed oneste, non dovrebbero avere difficoltà a confermare dette veri-

tiere notizie, anzi, potrebbero, non avendo nessuna responsabilità, aggiungere altri particolari.

Una cosa è certa: che una buona parte dei dirigenti del Banco ha avuto con i mafiosi convivenze e convenienza elargendo centinaia di miliardi, con l'aggravante che sapevano *a priori* che era denaro perduto, come infatti è stato ».

Non vorrei, come è accaduto in altre circostanze, che colui che ha scritto questa lettera, abbia già letto un rapporto della Banca d'Italia di mandarci copia dei risultati delle ispezioni già effettuate nei confronti del Banco di Sicilia e della Cassa di risparmio Vittorio Emanuele.

Concludo, Presidente, ricordando l'intensa attività svolta da noi nell'ultimo anno con i nostri viaggi a Napoli, ad Agrigento, a Porto Empedocle — lì resta ancora un mistero da chiarire, a proposito di quel famoso rapporto; il ministro dell'interno si era impegnato a riferire i risultati dell'inchiesta amministrativa su come è stato possibile che quel rapporto (inviato dalla polizia canadese alla Criminalpol nel 1976, spedito poi alla Criminalpol di Palermo, alla Criminalpol di Reggio Calabria e alla questura di Agrigento) non sia stato trasmesso all'autorità giudiziaria da nessuno dei suddetti tre uffici, benché contenesse elementi e segnalazioni gravi.

PRESIDENTE. Salvo quel giovane funzionario, nel 1984.

SERGIO FLAMIGNI. Dopo! Nel 1984, otto anni dopo, quando è intervenuto quel funzionario, che è venuto a conoscenza del rapporto, lo ha trasmesso all'autorità giudiziaria, ed allora si è iniziato un procedimento, che poteva iniziarsi molto prima.

Occorre considerare che quel rapporto conteneva tante notizie, che i giudici di Palermo verranno a conoscere tramite Buscetta.

Sono otto anni consumati male. Si poteva forse evitare la stessa strage di Porto Empedocle, ci potevano essere meno

morti nella guerra di mafia di quella zona, se chi doveva fare il suo dovere l'avesse veramente fatto.

Ricordo che nella riunione che tenemmo nella prefettura di Agrigento, il ministro dell'interno, colpito ed esterrefatto dalle notizie appena apprese, dispose un'inchiesta e mi sembra che adesso sia la magistratura di Agrigento che sta procedendo nelle indagini; intanto, però, non abbiamo saputo le conclusioni.

Siamo, poi, andati a Catania e a Messina, sono sorti dei grossi problemi anche lì, come anche nelle Puglie, a Lecce, a Bari, a Foggia. C'è una relazione del giudice Maritati che denuncia cose molto gravi e ci sono accuse di disfunzione della stessa magistratura e di responsabilità, mi permetto di dire, della stessa procura della Repubblica di Foggia.

Qualcosa, quindi, si deve pur fare e credo che la nuova Commissione antimafia dovrà riprendere tali questioni.

Così come dovrà riesaminare i problemi di Caltanissetta, di Trapani e di Reggio Calabria.

Ebbene, in occasione di tutti i nostri viaggi, abbiamo constatato realtà, carenze, ne abbiamo discusso con i rappresentanti delle singole amministrazioni dello Stato, le abbiamo segnalate al Ministero dell'interno o ai Ministeri di competenza. Ecco, intendo dire, però, che c'è un grande squilibrio tra quello che abbiamo constatato, la necessità dell'urgenza di intervento, ed i ritardi, l'impotenza, l'indifferenza.

Subito dopo la strage di Porto Empedocle, siamo nel vivo dell'emozione, siamo lì, c'è anche il ministro dell'interno, ci troviamo tutti d'accordo; passato un po' di tempo tutto rientra nell'ordinaria amministrazione, si ripete...

PRESIDENTE. No, è stato ammazzato un altro Grassonelli adesso.

SERGIO FLAMIGNI. Adesso è stato ammazzato un altro Grassonelli. Probabilmente si riprendono gli stessi motivi, gli stessi temi, a seguito dell'impressione

emotiva; si ripete quanto era avvenuto dopo la strage di Pizzolungo, a proposito di Trapani, si constata la gravità, la disorganizzazione, la mancanza di funzionalità della polizia giudiziaria di Trapani. In quel momento lo constata il Governo, lo constata i ministri, ci sono dei buoni propositi, e poi, forse, c'è da aspettare la nuova strage per tornare a ripetersi.

Ricordo che, dopo l'uccisione del giudice Ciaccio Montalto, la situazione era la stessa che trovammo dopo la strage di Pizzolungo, e quando siamo andati ultimamente a Trapani non era cambiato nulla. Eppure, nel frattempo, vi erano stati i buoni propositi, i grandi intenti; non realizzati! Occorre tenere presente tutto questo, perché deve cambiare registro.

Concludo con un accenno al problema del coordinamento. Riguardo al coordinamento tra le forze di polizia, quando in questa sede ascoltiamo i capi, i ministri, tutto funziona bene; quando andiamo sul posto, verifichiamo invece che non funziona affatto.

Ricordo una richiesta fatta ad alcuni prefetti, tra cui quello di Agrigento, da parte del collega Azzaro, capogruppo della democrazia cristiana. Si voleva andare a fondo, esaminare attentamente la funzionalità di un comitato provinciale di coordinamento; erano stati, quindi, richiesti i verbali di tutte le riunioni, per poter fare uno studio attento circa il problema del funzionamento del coordinamento. I verbali non sono arrivati, vi sono state inadempienze da parte dell'amministrazione, ci siamo rivolti al ministro dell'interno, però la richiesta non ha avuto un seguito.

Abbiamo ripetutamente affermato che, per quanto attiene al coordinamento, è necessario applicare quella norma, contenuta nella legge di riforma di polizia, che prevede l'istituzione delle sale operative comuni di fronte a situazioni particolari. Ma quale situazione si vuole creare, oltre a quella di Reggio Calabria, di Palermo, di Trapani o di Agrigento, per mettere in

funzione una sala operativa comune? Non è stato effettuato alcun esperimento in proposito. Sarebbe semplice mettere insieme un dirigente della polizia di Stato e un ufficiale dei carabinieri, in modo che fianco a fianco possano occuparsi del controllo del territorio. È un problema che rimane aperto in ogni momento. Ci troviamo, invece, di fronte a forme di concorrenza e di rivalità che sembra vengano alimentate. Ritengo che la circolare del comando generale dell'Arma dei carabinieri, che fa divieto ai propri subordinati di firmare in comune con la polizia rapporti rivolti alla magistratura, rappresenti un elemento negativo, che deve essere rimosso.

Conclusivamente, auspico che il nuovo Parlamento ricostituisca quanto prima la Commissione. Se si facesse tesoro delle nostre esperienze, dovrebbe essere nominata una Commissione per il controllo dell'applicazione della legge Rognoni-La Torre, ma che potrebbe essere denominata « Commissione permanente sul crimine organizzato ».

ANTONIO TARAMELLI. Mi associo agli apprezzamenti già espressi per il positivo lavoro svolto dal Presidente e dalla Commissione nel suo insieme. Tuttavia, facendo una sorta di bilancio di tale lavoro, rimane una qualche amarezza che può essere derivata da due ragioni. La prima è la constatazione che, nonostante la grande attività svolta, non ci si sente del tutto soddisfatti, perché forse si poteva fare qualche cosa di più.

Ma l'amarezza deriva soprattutto da una seconda considerazione. In questi anni ho avuto l'impressione che la Commissione nel suo insieme abbia compiuto uno sforzo molto serio per analizzare il fenomeno, anche attraverso le precise denunce contenute nella prima relazione presentata al Parlamento, che resta, a mio avviso, un documento molto importante, completato ed aggiornato dalla relazione del Presidente Alinovi. In entrambe le relazioni sono contenute indicazioni di lavoro rivolte al Governo, allo

Stato nel suo insieme ed anche al Parlamento. Ritengo che non sempre abbiamo trovato interlocutori sensibili. Ciò che lascia un po' in tutti noi questo senso di amarezza è il fatto che non sappiamo quale fine faranno le proposte formulate dalla Commissione, cessando in questi giorni la Commissione stessa di funzionare.

È in corso, a momenti alterni, un dibattito circa il ruolo e le funzioni delle Commissioni bicamerali (non di questa soltanto) ed esiste una tendenza — non prevalentemente ma abbastanza forte — a considerare l'opportunità di un superamento delle Commissioni bicamerali che si occupano di temi specifici, in quanto sottraggono materia alle commissioni di merito e non hanno interlocutori precisi, per cui il lavoro da esse svolto non è sufficientemente produttivo.

Mi auguro che non si arrivi ad una conclusione del genere. Probabilmente è da verificare se tutte le Commissioni bicamerali siano necessarie ed utili; ritengo, che su un tema fondamentale per la democrazia del nostro Paese, quale quello di cui ci occupiamo, sia indispensabile l'esistenza di una Commissione che possa continuare il lavoro da noi svolto migliorandolo, disponendo anche di mezzi maggiori dei nostri, in modo tale da non essere considerata di ordinaria amministrazione. Essendo stato componente della Commissione che al Senato si occupa anche dei problemi del Ministero dell'interno e, quindi, delle questioni della criminalità e del terrorismo, posso testimoniare che le discussioni sulla materia sono state scarse con poca risonanza ed hanno avuto luogo quasi esclusivamente in occasione dell'esame del bilancio o di leggi specifiche, strettamente connesse con il rafforzamento della polizia. Anche le risoluzioni che talvolta vengono approvate in Commissione rimangono lettera morta. Sottolineo quindi con forza la necessità di costituire una Commissione che prosegua questo lavoro e che sia addirittura potenziata nelle sue funzioni e nei suoi strumenti.

Un altro elemento deve essere valutato. Sono stati raggiunti importanti risultati (si è citato quello più concreto e più recente della CARICAL) e credo che abbia ragione il senatore Flamigni quando afferma che abbiamo lavorato in presenza di una sordità da parte del Governo; non si tratta di una polemica verso l'Esecutivo. Penso alla differenza fra gli accertamenti affettuati nel corso dei sopralluoghi e il senso delle audizioni che qui abbiamo svolto, non di quelle periferiche (che hanno dato risultati secondo me significativi) ma di quelle svolte centralmente con i responsabili politici o burocratici. Confesso di essere stato profondamente deluso dalle ultime relazioni, che consistevano quasi in un'elencazione burocratica dei fatti; qualche volta contenevano talune frasi che riconfermavano il giudizio della Commissione o quello espresso dal ministro dell'interno; ma rimanevano frasi senza significato, perché ad esse non seguivano una serie di impegni tesi ad affrontare il problema. Parlo in particolare di sordità da parte del Governo e dei vertici degli organismi che sono preposti alla tutela dell'incolumità dei cittadini. Credo che qualche volta non siamo riusciti nemmeno a farci ascoltare dai nostri colleghi, dal Parlamento, perché ripetute sono state le segnalazioni da parte della Commissione circa il modo di legiferare, ma purtroppo si è andati avanti su una strada che io considero di riduzione di tutti gli elementi di contrasto alla criminalità.

Quindi abbiamo avuto di fronte la sordità e non abbiamo registrato, nonostante i molti impegni assunti in questa Commissione dai diversi ministri, il potenziamento della lotta alla criminalità.

Gli impegni sono sempre stati qui proclamati: nel concreto, poi, non è risultato che in misura modesta, e solo in qualche caso, il potenziamento, mentre in altri casi abbiamo avuto addirittura situazioni di generale peggioramento.

Per fare un esempio, abbiamo esaminato la scorsa settimana un decreto che prevede l'assunzione di 5 mila agenti — giusto, indispensabile — però per poter

assumere questi 5 mila agenti si deve attivare una procedura di formazione che non è quella prevista. Si fanno delle modifiche, perché? Perché non si è in grado, con le attuali strutture, di attuare la formazione di questi 5 mila agenti in modo continuativo ed adeguato, tenendo conto che oggi il potenziamento del Corpo non può essere soltanto quantitativo, ma anche qualitativo.

Ma in quel decreto non era prevista alcuna spesa per il potenziamento delle strutture di formazione dei poliziotti. Si è compiuta, perciò, una modifica, si fanno soltanto quattro mesi invece di sei o un anno, come era previsto, si attua una modesta sperimentazione, poi si ritorna al corso. Qualcuno dice forse è meglio così, ma noi sappiamo che per avere poliziotti capaci è necessario che essi abbiano la necessaria preparazione. Pur di far fronte in qualche modo alle esigenze, si fanno modifiche, deroghe alle norme per l'assunzione: perché? Perché non si è in grado di fare altrimenti, non si hanno attrezzature: ma non si spende una lira per poter potenziare le attrezzature. Non mi lamento, Presidente, nel dire queste cose. Voglio soltanto segnalare che tra l'impegno della Commissione, le analisi condotte, le proposte formulate e l'operare concreto c'è una divaricazione molto, molto grande. Ed il fenomeno, come lei ha detto nella sua relazione e come è stato ricordato dai colleghi, non è in via di estinzione. A mio giudizio siamo, al contrario, in presenza di una fase di espansione, anche se, in qualche caso, senza quei fatti eclatanti che sono accaduti nel passato; infatti, da qualche tempo non c'è lotta tra le famiglie, per cui può risultare dalle statistiche che c'è qualche morto in meno. Tale espansione del fenomeno mafioso avviene con modalità diverse, di adeguamento alla realtà di oggi, anche per evitare i filtri e le misure che sono stati posti in atto dal legislatore per contrastare tale tipo di criminalità attraverso i provvedimenti legislativi.

Voglio però soffermarmi su una questione che anche lei, signor Presidente, ha

ripreso nella sua relazione, ed è quella che riguarda la spesa pubblica: su questo punto vi sono denunce molto precise.

Il ministro Scalfaro ha fatto ripetutamente questa affermazione: « Nel sangue dell'Italia ci sono elementi inquinanti, perché la malavita organizzata ha una serie di rapporti anche con forze politiche ». Lo ha ripetuto (basta prendere in mano la sua relazione) anche l'Alto commissario, e la stessa affermazione l'abbiamo trovata anche in altre relazioni.

Ebbene, si afferma che c'è questo collegamento tra malavita e forze politiche, ma non si arriva mai al dunque; si giunge alla denuncia, ma quando la magistratura o le forze di polizia arrivano ad un certo punto, tutto si ferma. E credo che alcuni episodi ricordati dal senatore Flamigni siano alquanto significativi.

Noi abbiamo presente che il settore della spesa pubblica è sicuramente uno di quei settori (anche se, certo, può rendere di più la droga, o il traffico delle armi) che costituisce oggetto di aggressione da parte della criminalità organizzata, e dobbiamo constatare che le cose purtroppo non si sono modificate.

Ho già avuto modo di fare le mie considerazioni in proposito dopo il nostro sopralluogo in Campania, constatando che la situazione è rimasta ancora al punto di partenza. La legge Rognoni-La Torre ha innalzato alcuni sbarramenti, che sono formalmente rispettati — riguardo ad esempio alle certificazioni — quello però che non è cambiato è il modo di svolgere l'attività per quanto riguarda gli appalti e le gare, che vengono ancora svolte in modo tale che non c'è nessuna garanzia per impedire la presenza della criminalità. Al contrario, abbiamo avuto proprio dalla Campania una serie di denunce su come oramai si legittima — e l'ha detto il comandante della Guardia di finanza — che attraverso le convenzioni, come i consorzi per la ricostruzione, siano presenti ditte, chiamate « ditte di utile », che non hanno altro compito se non quello di percepire una parte degli utili dell'impresa, senza esercitare nessuna funzione se non

quella di rendere tranquillo il lavoro delle imprese che fanno parte di questo consorzio.

Quindi, rimane purtroppo immutato il quadro: la presenza della criminalità nel settore della spesa pubblica è molto ampia. E nel frattempo il Parlamento, non dico che sia stato disattento, ma per le ragioni di cui più volte abbiamo discusso, ai fini di accelerare i lavori perché bisognava procedere agli investimenti (cosa giusta, bisogna fare investimenti in particolare nel meridione, perché ne ha molto bisogno) ha proceduto ad uno smantellamento di quelle norme, derogando ad esse per quanto riguarda le procedure per gli appalti.

Tutto ciò lo ha fatto il Parlamento, nonostante i segnali ed i richiami che da parte della nostra Commissione sono stati più volte lanciati, per evitare che ci si disarmasse di fronte ad una presenza sempre più agguerrita e sempre più affinata. Perché questo è il punto: non si continua ad intervenire in modo rozzo, si è affinato anche il modo di intervenire, ed abbiamo questa situazione di ampia presenza nella pubblica amministrazione attraverso la spesa pubblica.

L'altra questione che volevo sollevare, e poi concludo, signor Presidente, riguarda un punto che anche lei ha ricordato nella relazione, concernente tutto il comparto societario. Noi non siamo riusciti a pervenire ad approfondimenti adeguati. La materia è estremamente complessa, però sappiamo che è di là che passa molto del denaro sporco. Qualche risultato è stato ottenuto con l'intervento della magistratura a Milano ed altrove, tuttavia chi se ne intende sostiene che la legislazione per quanto riguarda le società lascia margini notevoli: non c'è un adeguato controllo e quindi si può operare tranquillamente con la copertura delle società. Credo che dobbiamo lanciare un allarme al Parlamento ed al Governo, perché si affronti con tempestività ed in modo serio l'argomento, sia per quanto riguarda la spesa pubblica in generale che per quanto concerne alcuni aspetti del diritto societario. Sappiamo

quanto danno possono provocare tali interventi ai fini di uno svolgimento normale dell'attività di mercato e delle sue regole: il « soldo » che si acquisisce con il traffico di droga costa così poco da poter essere utilizzato in attività concorrenziali a danno di coloro che lavorano sul mercato in modo serio e che impegnano i propri capitali. Ritengo che questo sia uno dei temi da rinviare al Parlamento — mi auguro alla futura Commissione — perché lo si approfondisca veramente, così come mi pare sia stato fatto ampiamente per quanto riguarda il sistema bancario. Certo sulla normativa bancaria occorre riflettere ulteriormente con serietà, ma ritengo che la salvaguardia delle regole del mercato è un settore su cui sia necessario lavorare. Sono questi, in generale, gli strumenti che consentono un intervento nel settore della gestione del territorio: molte società operano in campo immobiliare, non soltanto all'estero, nell'ambito dei nostri sopralluoghi, abbiamo potuto accertare che da una parte c'è un abusivismo di necessità e dall'altra quello provocato dall'intervento massiccio della criminalità, da soggetti dei quali ovviamente non viene fatto il nome e cognome, ma che impiega il denaro tramite società che permettono loro di nascondersi.

Ritengo importante insistere presso il Parlamento, ribadendo la necessità di rivedere attentamente tutta la legislazione per quanto riguarda gli appalti, riesaminando tutti gli aspetti concernenti la pianificazione nel nostro Paese, perché sono ancora troppi i comuni sprovvisti di qualsiasi strumento di regolamentazione e da tale anomalia discende la possibilità di compiere qualsiasi tipo di arbitrio, come effettivamente è accaduto in questi anni.

La conclusione anticipata della legislatura ha impedito che la riforma o il rioridino del sistema delle autonomie, la cui impostazione ormai era ritenuta buona ed accettabile anche da parte dei maggiori critici, potesse andare in porto. Esso è in discussione, sia per quanto riguarda la propria struttura che per quanto concerne il concreto modo di funzionare: i consigli

comunali, per esempio, in molte zone del nostro Paese ormai non svolgono più alcun ruolo, dato che è quasi completamente invalso, nell'ambito dei processi decisionali, l'uso della delibera d'urgenza, annullando di conseguenza l'efficacia del potere di controllo da essi esercitato.

In attesa che si arrivi al riordino, ritengo che il Parlamento debba provvedere con misure urgenti atte ad impedire che la degenerazione di tale sistema possa allargarsi, dal momento che essa è già così presente in alcune regioni del Paese.

Ho ritenuto di accennare in modo particolare a tale esigenza di intervento da parte del Parlamento al di là delle questioni comunque rilevanti contenute nella relazione e negli egregi interventi dei colleghi.

Ringrazio il Presidente, gli onorevoli deputati e senatori.

BALDASSARE ARMATO. Signor Presidente, ho cercato di partecipare alla riunione conclusiva per il sentito desiderio di manifestare il mio apprezzamento ed offrire, per quanto modesta, la sincera testimonianza della maniera imparziale con la quale ella ha diretto i lavori di questa Commissione. Un'attività difficile in un organo che, come tutte le Commissioni parlamentari, è rappresentativo di interessi e gruppi diversi. Desidero rimarcare le difficoltà in cui ella, nella singolare posizione costituzionale nella quale si è venuto a trovare, è riuscito ad operare una sintesi che oggettivamente rappresenta un contributo (per paura della retorica non uso l'aggettivo storico) nella lotta contro il fenomeno della criminalità mafiosa.

Non ho vissuto questa esperienza con partecipazione assidua, come altri colleghi, in quanto impegnato nei lavori di altre Commissioni parlamentari. Ritengo in proposito che non tanto la mia vicenda personale, ma quella di tutti i deputati e senatori che non hanno sempre potuto presenziare ai lavori, costituisca un segnale da tenere presente in futuro circa l'opportunità di nominare, a membri della Commissione, parlamentari

meno gravati da altri impegni, con la possibilità di realizzare riunioni più affollate, per usare un eufemismo.

Nel mio intervento desidero sottolineare tre punti della relazione discussa nella precedente giornata di lavori.

Innanzitutto la scarsa capacità di reazione da parte dei detentori del potere di inchiesta, condizionati, come hanno dichiarato in questa sede i massimi responsabili delle forze di polizia, dall'intreccio delicato e talvolta occulto tra potere politico, economico e bancario e la criminalità comune e mafiosa.

In secondo luogo, trova la mia piena adesione il tema, trattato dalla relazione, del diffuso annidamento di capitali e di imprese mafiose in seno al tessuto economico ed imprenditoriale, un potere che diviene sempre più forte in relazione alla sua valenza internazionale e multinazionale ed alla propria caratteristica di impresa. Credo che l'unica risposta possibile sia quella di sviluppare un senso civile di solidarietà tra popolo, istituzioni e forze preposte alla repressione ed alla prevenzione. Occorre pertanto rafforzare questi presidi quantitativamente, ma soprattutto rompere una filosofia retributiva parametrata alla qualifica piuttosto che alla funzione, al rischio ed alla responsabilità, affinché, oltre ad esprimere una solidarietà di rito nei confronti dei magistrati e delle forze di polizia impegnate in prima linea, infondiamo loro quel minimo di tranquillità indispensabile non tanto per gratificarli in chiave morale, ma per provocare lo stato di certezza ed il sentimento di serena sicurezza tali da permettere l'adeguato assolvimento delle loro funzioni.

In terzo luogo, convergo con la relazione sulla dimostrata pericolosità delle nuove forme di contratto che hanno sostituito nel settore edilizio l'appalto-concorso. Le audizioni che in questa sede sono state tenute ed alle quali abbiamo avuto modo di assistere (mi riferisco in maniera particolare ai magistrati di Napoli ed ai rapporti della Guardia di finanza) hanno offerto squarci eloquenti di un traffico che, attraverso il sistema di

subappalti, approdo obbligato di una concertazione a monte e a valle, fornisce risorse inimmaginabili per finanziare le attività criminali. Sia pure nella incertezza e nella confusione dei compiti, mi associo a quanti, partendo da questa esperienza, hanno auspicato un rafforzamento dei poteri della Commissione. Questa, infatti, disponendo di maggiore capacità oggettiva in termini giuridici contribuirebbe, in modo più efficace, a spezzare catene di omertà, ad incoraggiare i pavidì e i reticenti, a stimolare indispensabili ed ancora inadeguati coordinamenti fra le forze giudiziarie e quelle di polizia, nonché a riavvicinare l'opinione pubblica alle istituzioni ed al Parlamento.

Desidero sottolineare questo ultimo punto, poiché ritengo che, sia pur nelle lacune oggettive, complessivamente, l'azione della Commissione antimafia è servita a rivalutare l'immagine del Parlamento nei confronti non solo dell'opinione pubblica in generale, ma anche di quegli strati popolari meno tutelati e più incerti rispetto alla imparzialità della giustizia. Ritengo, quindi, che sia stato offerto un contributo — non so se grande o modesto — al rafforzamento delle istituzioni. E di questo desidero dare atto al Presidente ed ai colleghi.

Dichiaro di associarmi alle proposte avanzate al fine di rendere questo organismo più libero dai giochi di partito e dalla pratica consumata delle compensazioni e degli scambi di favore, più durevole rispetto alla precarietà delle legislature; definendone più opportunamente i compiti, rispetto a quelli delle altre Commissioni parlamentari, sarà possibile assicurargli un potere più diretto ed incisivo.

Esprimo l'augurio che la sobrietà di queste mie espressioni non riduca il senso dell'apprezzamento al lavoro svolto dal Presidente e dai colleghi tutti. Questa mia testimonianza si accompagna alla consapevolezza di esprimere più la posizione di un deputato che quella di un

gruppo, ma di questo non provo sofferenza di solitudine, nel ricordo che ognuno di noi, deputato o senatore, risponde, prima di ogni cosa, agli elettori che gli hanno conferito il mandato di rappresentanza popolare.

In relazione all'opportunità di rendere trasparenti gli atti ed i lavori di questa Commissione, mi associo a chi ha avanzato proposte in tal senso, ritenendo anch'io che la trasparenza sia un veicolo importante tramite il quale rafforzare i presidi di democrazia del Paese, incoraggiare e dare forza alle conclusioni del nostro lavoro.

PRESIDENTE. Comunico che in data 29 aprile 1987, mi è pervenuta dal collega Azzaro, Vicepresidente della Camera, una lettera del seguente tenore:

« Caro presidente Alinovi, ieri non potei partecipare alla seduta conclusiva della Commissione perché presiedevo l'Assemblea. Se fossi stato presente avrei avuto il piacere di ringraziarti per l'opera preziosa, attenta ed efficace che hai svolto per l'intero periodo del tuo impegno come presidente della Commissione.

Nella mia qualità di capogruppo DC in Commissione avrei voluto darti atto della tua alacrità ed imparzialità nella guida dei lavori della Commissione.

Questa lettera viene in sostituzione di un intervento non fatto, ma per esprimere i medesimi apprezzamenti ».

Desidero ringraziare i colleghi che, personalmente o tramite lettera, hanno voluto esprimere il loro consenso, e considero questa manifestazione di apprezzamento come un contributo offerto alla fisionomia ed al prestigio del nostro Parlamento.

Ritengo che la mia relazione, integrata dagli interventi che si sono succeduti, possa essere considerata relazione da inviare ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

ALLEGATI ALLA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
COME DA RELATIVA DELIBERA IN DATA 16 LUGLIO 1986

Relazione del Presidente sulla visita negli Stati Uniti d'America di una delegazione della Commissione.

PRESIDENTE. Il secondo punto all'ordine del giorno reca « Relazione del Presidente sulla visita negli Stati Uniti D'America di una delegazione della Commissione ».

Onorevoli colleghi! Cercherò di tracciare una breve sintesi del lavoro svolto dalla delegazione che, in rappresentanza della Commissione, si è recata negli Stati Uniti d'America ed in Canada (in questo paese una sottodelegazione guidata dal Vicepresidente Segreto aveva avuto, nei giorni immediatamente precedenti il nostro arrivo negli USA, contatti ed incontri, sui quali io stesso riferirò. Seguiranno le opportune integrazioni da parte del Vicepresidente Segreto).

Colgo l'occasione per ringraziare tutti i colleghi per la proficua collaborazione che mi hanno offerto nelle conversazioni, negli incontri, tutti di alto livello, non solo per il rango dei partecipanti per parte statunitense e canadese, ma anche per i contenuti del dialogo politico ed istituzionale che si è svolto. Mi sia consentito di dire che in circa dieci (per i colleghi recatisi in Canada, bisogna calcolare qualche giorno in più) giornate assai intense di lavoro nostro, si è realizzata una esperienza politico-parlamentare di notevole livello che noi consegniamo alle Camere non con la pretesa di offrire un modello, bensì con l'auspicio che tutta l'attività, diciamo con breve termine,

« internazionale » del nostro Parlamento possa essere altamente produttiva e ricca di risultati concreti e di accumulazione di prestigio per il nostro paese.

Credo sia innanzitutto interessante riferire agli onorevoli colleghi, sui nostri interlocutori: chi sono, qual è il loro ruolo nella vita politica ed istituzionale del loro paese, in generale ed in questo momento.

Per quel che riguarda il Canada, gli incontri si sono svolti su due piani.

In primo luogo con una qualificata rappresentanza dell'esecutivo guidata dal viceministro dell'interno Fred Gibson e composta:

a) per il dicastero dell'interno: dal primo assistente del viceministro, dal direttore generale della polizia, dal direttore generale della politica in materia di sanzioni penali, dal vicecapo e dal sovrintendente capo della polizia di Stato;

b) per il dicastero della giustizia: dal viceministro, dal consigliere generale della sezione penale, dal direttore generale dei programmi legislativi, dal procuratore della corona;

c) per il dicastero della sanità e della previdenza sociale: dal direttore generale dell'assistenza legale, dal direttore generale dell'immigrazione ed affari sociali, dal direttore generale della sezione di diritto privato internazionale.

In secondo luogo, si sono svolti incontri con una rappresentanza del Parlamento canadese formata da tre compo-

nenti la Commissione per gli affari della giustizia e questioni giuridiche.

È significativo il fatto che il gruppo recatosi in Canada è stato ricevuto e salutato nella sede del Senato dal presidente Guy Charbonneau, presenti numerosi parlamentari canadesi, tra i quali alcuni di origine italiana.

Per quel che riguarda gli Stati Uniti d'America, i contatti hanno avuto un carattere più complesso, articolato e ricco, come del resto era previsto e richiesto da parte nostra.

In primo luogo, ci siamo incontrati con quattro Commissioni del Congresso: due del Senato e due della Camera dei rappresentanti. Per quanto riguarda il Senato statunitense, il primo incontro si è svolto con la Commissione senatoriale per gli affari di governo (*Governmental Affairs Commission*), la quale cura i rapporti tra il Senato e l'Amministrazione sia federale che statale e locale, tanto sotto l'aspetto finanziario quanto sotto l'aspetto amministrativo. Di tale Commissione fa parte il Sottocomitato per le investigazioni (*Subcommittee on investigation*) presieduto dallo stesso *Chairman* della Commissione. È stato proprio in questa sede, con la partecipazione del senatore William Roth, *Chairman*, del senatore Sam Nunn, capogruppo della minoranza democratica, e di altri senatori, che si è svolto il nostro primo incontro. Desidero sottolineare subito che nella struttura statale e parlamentare statunitense questa Commissione ed il suo *Subcommittee on investigation* hanno un ruolo fondamentale: hanno il potere di investigare su qualsiasi tema o settore riguardante la vita del paese o l'attività degli organi statali, federali e locali senza limite di sorta ed attraverso una propria deliberazione. Si tratta, in altri termini — per volere fare un confronto che è certamente arbitrario, date le differenze sostanziali tra i due ordinamenti costituzionali e, conseguentemente, tra le rispettive funzioni parlamentari — di una sorta di Commissione parlamentare d'inchiesta a carattere permanente che opera su base autodisciplinata, indi-

pendentemente cioè da mandati conferiti da leggi o da deliberazioni dell'Assemblea plenaria.

In questo momento, maggioranza e minoranza della Commissione e del *Subcommittee on investigation* hanno stabilito di comune accordo di dedicare il proprio impegno « *on investigation* » alla questione del « crimine organizzato ».

Il termine « crimine organizzato » ricorrerà frequentemente in questo rapporto. Negli USA lo si preferisce al termine « mafia » in primo luogo perché in quel paese tale termine suona con un significato molto specificatamente riferito alla organizzazione criminale di origine siculo-italiana, per la quale si adopera la denominazione, più propria, di « cosa nostra »; in secondo luogo, perché, oltre ad esservi potenti ed estese organizzazioni di tipo mafioso di origine etnica estremo-orientale o sudamericana (variamente denominate), si è delineata di recente (in misura minore, anche in Canada) una criminalità organizzata per bande, soprattutto giovanili, il cui connotato più visibile e caratterizzante è lo spostamento veloce mediante potenti motocicli. Tali bande sono dedite ad ogni sorta di reato grave e tendono a darsi una struttura interna e delle regole di tipo mafioso. Si ha, in altri termini (ma questo è tema che esula dal nostro specifico discorso), una riproduzione ai livelli tecnologici di oggi e con la pericolosità di oggi, di quel banditismo organizzato e diffuso sul territorio americano, nel secolo scorso, che ci è stato descritto abbondantemente dalla letteratura e dalla cinematografia.

Ho richiamato subito questo tema perché i nostri interlocutori americani, tutti, hanno insistito nel dirci che questo tipo di criminalità si colloca, nella loro valutazione, al secondo posto, subito dopo quella vera e propria di tipo mafioso.

Chiaramente, il commento che abbiamo fatto come delegazione è che vi sono differenze di sostanza tra la nostra società e quella americana, tra la gioventù del nostro paese e la gioventù di quell'immenso e tanto variegato paese e

tra le stesse caratteristiche fisiche dei due territori. Se ve ne ho accennato non è soltanto per desiderio di completezza, bensì anche perchè a me sembra che quando si generano nella società contemporanea — e specialmente in uno dei paesi più emblematici e significativi, come appunto gli USA — fatti gravi di tipo degenerativo, la meditazione e la riflessione politiche e culturali non possono essere racchiuse in orizzonti provinciali che potrebbero anche alimentare illusioni o miopi vedute.

Il secondo incontro presso il Senato statunitense è avvenuto con la Commissione giustizia, presieduta dal *Chairman* Thurmond con la partecipazione anche dei senatori Simpson e Specter, il primo *Chairman* della Sottocommissione per l'immigrazione (che si occupa anche del controllo sul servizio di immigrazione e naturalizzazione facente capo al dipartimento di giustizia), il secondo *Chairman* della Sottocommissione per la legislazione criminale.

Per quanto riguarda la Camera dei rappresentanti, il primo incontro è avvenuto con la Commissione giustizia, presieduta dall'onorevole Peter Rodino (il parlamentare che presiedette la Commissione di *impeachment* dell'ex presidente Nixon) con la partecipazione dell'onorevole William Hughes, *Chairman* della Sottocommissione per il crimine organizzato.

Il secondo incontro è avvenuto con un altro sottocomitato *Subcommittee on selected narcotics abuse and control* il quale, più specificatamente, si occupa del controllo sull'abuso delle droghe e dei narcotici dannosi.

Questi che ho testè citato sono stati gli incontri a livello parlamentare.

Va sottolineato particolarmente l'incontro con la « *President's Commission on organized crime* » (Commissione presidenziale per il crimine organizzato), che è la più alta autorità in materia di lotta alla droga e al crimine organizzato, insediata alla fine del 1982 dal presidente Reagan al fine di suggerire sia al Parlamento sia all'esecutivo le iniziative non solo legisla-

tive, ritenute più idonee per un'efficace lotta alla droga ed al crimine organizzato. Di questa Commissione fanno parte anche gli uomini politici del Congresso che hanno responsabilità specifiche nelle Commissioni a cui ci siamo precedentemente riferiti oltre ad altre personalità della cultura giuridica, della magistratura e del giornalismo; *Chairman* della Commissione presidenziale è il giudice Irvin Kaufman, il quale ci rivolse un ampio messaggio di saluto mentre il rapporto ci fu presentato da James Harmon, direttore dello *staff* di consulenza speciale ed è da rilevare che tale rapporto, che fa il punto sulla situazione del crimine organizzato negli Stati Uniti d'America, veniva presentato per la prima volta alla stessa opinione pubblica americana proprio in occasione della nostra visita. E stampa e televisione americane hanno dato a questo rapporto, come pure all'occasione della presenza di « un'alta autorità italiana », ampio spazio.

Per quel che riguarda il governo vero e proprio, il nostro incontro è avvenuto con il signor John Thomas, sottosegretario al dipartimento di Stato, al quale fa capo l'ufficio narcotici del dipartimento di Stato e tutto l'apparato che presso il Ministero degli esteri si occupa della questione delle relazioni internazionali degli USA, specificamente per quanto riguarda droga e questioni connesse con il crimine organizzato.

Mi sembra sia da sottolineare questa particolarità interna dell'ordinamento dell'esecutivo americano: sia il Dipartimento di Stato in quanto tale, sia la diplomazia, e in modo attivo in oltre quaranta paesi del mondo, si occupano — in quanto problema organicamente legato alla politica estera dello Stato — della questione della lotta contro la droga e contro il crimine organizzato. Ai centri diplomatici periferici — è questa la informazione che abbiamo raccolto — fanno capo anche gli operatori delle diverse agenzie che operano in questo settore nelle diverse sedi e zone del mondo più coinvolte nel traffico della droga e nel crimine.

Infine, incontri molto proficui si sono svolti a New York con l'*Attorney General* di New York, signor Giuliani, e con gli *Attorney General* di Los Angeles e di San Francisco e con i rispettivi *staff* e collaboratori facenti capo alle diverse agenzie di polizia.

In sede di esame più specificato dei temi operativi si sono avuti incontri con rappresentanti del FBI, della DEA e del « Custom Service » (che è qualcosa di più che un semplice servizio doganale, essendo una polizia competente sia in materia valutaria che di movimento di merci e quindi di traffico delle droghe).

Un rilievo del tutto speciale merita la visita della delegazione da me guidata resa al signor Shuaid Haticman Yolach, « *Undersecretary general for international economic and social affairs* » dell'ONU, con il quale si è svolto un incontro tutt'altro che formale sul tema dei rapporti internazionali, sia in sede ONU sia in sede *extra-ONU* in base all'impegno che l'ONU persegue, in applicazione dei principi della Carta delle Nazioni Unite, per una coordinazione delle politiche degli Stati contro il crimine organizzato, che è una delle forme attraverso cui concretamente vengono violati i diritti umani nel mondo. Ma di questo argomento mi occuperò più avanti nel corso della relazione.

Dal quadro dei profili dei nostri interlocutori che ho sommariamente tracciato, risulta chiaro il livello alto dell'attenzione e della considerazione che si è avuta da parte dell'autorità canadese, dell'autorità statunitense, della stessa massima autorità dell'ONU per la nostra missione. Ed a questo riguardo io ritengo che vada dato atto dell'ottima collaborazione che, nella preparazione della visita, abbiamo ricevuto dalla nostra diplomazia, dal Ministero degli esteri e dalle Ambasciate di Ottawa, di Washington particolarmente, e dall'Ambasciata presso l'ONU. Desidero, anche, a questo riguardo ringraziare il Ministro degli esteri Andreotti che ha valutato giustamente la portata dell'iniziativa assunta dalla nostra Commissione, sia nelle relazioni bilaterali con USA e Canada, sia, più in generale, nel contesto

internazionale e si è utilmente adoperato per sottolineare presso i rappresentanti diplomatici degli Stati presso i quali noi ci recavamo il carattere e l'importanza dei compiti affidati dalla legge e dal Parlamento alla nostra Commissione.

Mi soffermerò ora specificamente su alcuni temi fondamentali emersi nella parte della nostra missione svoltasi in USA, affidando al collega Segreto il compito di integrare il mio rapporto con un più specifico riferimento all'esperienza svolta dalla sottodelegazione recatasi in Canada.

Come avete già notato, attraverso il profilo dei nostri interlocutori, esiste nell'amministrazione, nel Parlamento, nell'organizzazione della giustizia e presso l'opinione pubblica degli USA un forte allarme per la diffusione della criminalità organizzata e del traffico della droga. L'impegno multiplo è una risposta a questo allarme, anche se, in seno al mondo politico statunitense, è in corso una discussione per ordinare e coordinare meglio le attività dello Stato in questo campo.

Una grande preoccupazione riguarda il traffico degli stupefacenti ed i problemi che con esso si connettono: oltre il 70 per cento dei crimini che vengono commessi negli Stati Uniti d'America sono collegati con l'abuso, il traffico e lo spaccio delle droghe.

La dimensione del problema si può in qualche modo misurare tenendo presenti le seguenti cifre che ci sono state fornite e confermate in diverse sedi. Sono coinvolti nell'abuso della droga (anche di quella leggera) all'incirca 20-25 milioni di persone della popolazione degli Stati Uniti d'America; si calcola che tra questi vi siano all'incirca 5 milioni di cocainomani, mentre gli eroinomani sarebbero all'incirca 6-700 mila. Queste cifre vanno prese con opportuna cautela, perché fluttuanti e frutto di stime delle autorità di polizia e degli uffici competenti. Sono approssimate alla realtà, certamente non arbitrarie.

Il dato più impressionante, almeno per quanto mi riguarda, è che si calcola il

« business » legato al traffico e spaccio della droga intorno ai 110-120 miliardi di dollari (qualcosa come circa 200 mila miliardi di lire italiane).

Si comprende bene perchè questo preoccupi le autorità americane e non solo sotto il profilo della salute dei cittadini e della qualità della società, sempre più aggredita da strumenti di morte e di disgregazione, specialmente nelle file della gioventù, ma anche sotto il profilo della potenza economica e finanziaria che i gruppi criminali organizzati vengono ad assumere, alterando le stesse regole del mercato e creando difficoltà, direttamente o indirettamente, allo sviluppo dell'iniziativa economica libera e sana.

Conseguentemente alla valutazione di questa dimensione del fenomeno, da parte dei poteri statali negli USA, si punta ad una vera e propria lotta contro quella che definirei l'accumulazione criminale o, come specificamente viene denominata nel gergo corrente statunitense contro il *laundry* (il lavaggio) dei capitali sporchi, vale a dire quello che poi correntemente chiamiamo il « riciclaggio » dei capitali sporchi.

Sino a questo momento gli strumenti adoperati sono principalmente i seguenti: possibilità per gli organi inquirenti di ottenere dalle banche informazioni assolutamente non ottenibili nelle fasi precedenti della lotta al crimine organizzato. Ciò sulla base della legge del 1964 (*comprehensive crime control act*). Il sistema è quello di richiedere — ove la banca non acconsenta a fornire notizie direttamente agli organi di polizia — un ordine del giudice; questo ordine, ottenibile dietro la dimostrazione dell'esistenza di « serie ragioni di sospetto », fa sì che la banca che rimanga inadempiente risponda del reato del *contempt of court* (disprezzo per la Corte); la pena, irrogata a discrezione del giudice con procedura rapidissima, in generale viene comminata attraverso multe anche quotidiane molto pesanti, fino anche ad arrivare alla misura del congelamento della stessa attività, al completo, su tutto il territorio degli USA, con incalcolabili danni per la banca.

Si tende ad impedire che avvengano transazioni commerciali truccate, che si possano nascondere pagamenti o riscossioni di crediti nell'ambito dei rapporti tra bande criminali per le attività di traffico della droga. In altri termini, si tende a forzare il controllo sulle attività bancarie e sulle attività societarie, in modo tale che i pagamenti avvengano quanto più possibile attraverso denaro liquido. A questo scopo è stata istituita una dichiarazione obbligatoria per l'*import* o *export* di somme che superino i 10 mila dollari, proprio allo scopo di spingere i trafficanti o a venire allo scoperto oppure a violare la norma istitutiva della dichiarazione; in entrambi i casi la legge interviene con indagini e sequestri del capitale sporco. Si tende anche — con singolare procedura — a considerare il bene frutto di illecito rapporto (denaro, ma anche altro tipo di beni) come « fatto » lesivo della legge e quindi passibile di sequestro e confisca, al di là di quella che può essere la responsabilità penale e personale del proprietario o del possessore del bene (con una espressione del tutto singolare per la nostra cultura giuridica si dice « il governo degli USA » contro (per esempio) i 5 milioni di dollari sequestrati in una valigia su un aereo). Ci si rivolge da parte dell'autorità di polizia anche al giudice civile per ottenere il sequestro del bene « incriminato » e il giudice può pronunciare ordinanza di confisca del bene stesso, salvo che non si presenti il possessore o proprietario del bene « incriminato », nel qual caso si ha il sequestro e non più la confisca del bene stesso, nonchè la prosecuzione del giudizio presso il giudice penale per l'accertamento delle responsabilità di tipo penale e per le conseguenti misure nei confronti delle persone e delle cose.

Ci è stato spiegato anche che le due procedure non sono alternative, nel senso che l'autorità competente, il pubblico ministero, il procuratore, su sollecitazione dell'autorità di polizia, può adire entrambe le strade.

Malgrado questi complessi espedienti, la possibilità per i criminali di control-

lare il grosso flusso di denaro sporco è ancora assai vasta; ecco perchè si tende a migliorare ulteriormente con una modifica la legge cosiddetta RICO — cioè la *racketeer influenced and corruption organization* — giungendo anche a considerare il riciclaggio di capitale sporco come reato specifico autonomo e quindi perseguibile in sé e punibile con la misura della confisca.

Richiesti i nostri interlocutori di specificare se fosse possibile quantificare i risultati di queste operazioni di sequestri e confische, siamo stati informati che le stime vanno nell'ordine dell'1 per cento dei capitali sporchi, in valuta, e fino al 20 per cento per quel che riguarda altre forme di capitalizzazione criminale (quest'ultima valutazione mi sembra alquanto ottimistica); è stato sottolineato al riguardo che tali risultati, se dal punto di vista quantitativo non appaiono imponenti, lo sono tuttavia dal punto di vista qualitativo, perché agiscono come deterrente efficace nei rapporti all'interno del mondo del crimine organizzato.

Come ho già accennato all'inizio, operano negli Stati Uniti diversi gruppi di criminalità organizzata di tipo mafioso. Bisogna fare una differenza tra la tradizionale organizzazione di tipo mafioso denominata « cosa nostra » e l'altra organizzazione mafiosa di origine siciliana e di più recente acquisizione al mondo criminale degli Stati Uniti denominata, però, anch'essa « cosa nostra ». Secondo alcuni agenti dell'FBI, in particolare, tra i due universi mafiosi di origine siculo-italiana, non vi sarebbero delle vere e proprie relazioni, poiché « cosa nostra », quella tradizionale, preferirebbe dedicarsi al *racketeering*, alla gestione di case da gioco clandestine e così via, non volendosi immisciare nel traffico della droga, ritenuto più pericoloso per la stabilità degli affari criminosi di tipo tradizionale. Ma tale tesi non è stata confermata da altre autorità. In particolare, sia l'*Attorney General* di New York, come anche quelli di Los Angeles e San Francisco, hanno messo l'accento, invece, sulle aree di co-interessenze esistenti tra le diverse mafie

in una serie di campi, compreso quello del traffico degli stupefacenti e dell'eroina in particolare. Ad esempio, l'*Attorney General* Giuliani portava graficamente l'esempio dei due cerchi che, pur essendo differenti tra di loro, presentano un'area, uno « spicchio » comune, che tende a divenire sempre più largo e a comprendere la collaborazione nel traffico della droga.

Vero è che, pur controllando la mafia tradizionale o di più recente origine siculo-italiana ampie aree territoriali del crimine organizzato nell'est, nel centro e nello ovest degli *States* soprattutto per quel che riguarda il traffico dell'eroina e cocaina, esistono potenti organizzazioni di tipo mafioso di origine estremo orientale (giapponesi, cinesi) o sudamericana (colombiani, messicani, boliviani ecc.).

In questo momento nei diversi distretti degli Stati Uniti sono in corso indagini approfondite che tengono sotto il tiro della legge l'insieme di queste organizzazioni. In particolare, ricordo l'inchiesta sulla cosiddetta « *pizza connection* », su cui anche la stampa recentemente ha attirato l'attenzione generale, anche a proposito delle rivelazioni ottenute attraverso la collaborazione di Tommaso Buscetta.

A questo riguardo gli inquirenti americani ci hanno più volte ripetuto che tali collaborazioni, come del resto anche quelle di altri soggetti, sottoposti a misure o a processi, non hanno fatto che arricchire con conferme e altre notizie quelli che erano i risultati delle indagini condotte dalle forze di polizia, anche attraverso l'uso, molto accentuato dai nostri interlocutori, di strumenti di indagine e di controllo tecnologicamente particolarmente sofisticati. Non ho ben capito se si tratti di qualcosa di più delle intercettazioni telefoniche; comunque questo aspetto del problema è stato molto enfatizzato.

In Italia, esiste la questione dei soggetti criminali che collaborano con la giustizia e che nella corrente tradizione giornalistica italiana, vengono chiamati « pentiti »; nell'ordinamento americano esistono alcuni istituti e prassi di cui è

opportuno parlare. In primo luogo, i soggetti a qualsiasi titolo chiamati presso le Commissioni parlamentari possono essere garantiti sia sotto il profilo della loro «immunità», che riguarda anche la «impunibilità» rispetto a singoli reati o fatti criminosi, sottoposti al giudizio nel momento in cui essi collaborano con l'autorità parlamentare per l'acquisizione della verità, sia sotto il profilo della garanzia vera e propria della sicurezza, che prevede anche la possibilità di un soggiorno protetto del soggetto che collabora e della sua famiglia anche in territorio diverso da quello abituale, perfino con identità legalmente modificata.

Interessante, al riguardo, l'idea lanciata dall'on. Hughes nell'incontro alla Camera dei rappresentanti, secondo il quale paesi come l'Italia potrebbero contare sull'appoggio statunitense in alcuni casi di «protezione» di «pentiti» ai quali non sia agevole offrire soluzioni di sicurezza e di lavoro sul territorio nazionale.

In secondo luogo, i giudici sono autorizzati dalla legge ad esercitare una vera e propria «contrattazione» con i soggetti anche di origine criminale che collaborano con la giustizia, sia per quel che riguarda garanzia e sicurezza degli imputati o comunque collaboratori, sia per quel che riguarda gli sconti di pena. Naturalmente segnalò questi aspetti della situazione non certo per trarne indicazioni per la nostra legislazione, del resto impossibili, dati i principi che regolano il nostro ordinamento, ma per sottolineare quanto sia impegnato, con la sua agilità e praticità, il sistema americano ad usare tutti gli strumenti che possono essere utili allo scopo di debellare il crimine organizzato.

Un cenno, adesso, alla questione del coordinamento delle forze schierate dallo Stato nella lotta al crimine organizzato.

È opportuno considerare che nella *President's Commission*, fermo rimanendo il potere di investigazione e di controllo delle Camere, avviene una sorta di coordinamento tra azione parlamentare e azione dell'esecutivo ai massimi livelli, ri-

tenendosi, in un rapporto politico che esiste tra la maggioranza e la minoranza del Congresso, che su questo argomento è necessaria la collaborazione di tutte le parti politiche e sociali. Infatti, a tutte le riunioni parlamentari che abbiamo avuto, vi era sempre con il Chairman della Commissione o del *subcommittee*, sia che fosse di parte democratica o repubblicana, il capo gruppo del gruppo dell'opposizione, il quale sottolineava con la presenza e con l'assenso che tra di loro, su certe questioni, non vi sono differenze. Per la verità, debbo dare atto che anche la nostra delegazione non ha dato segno di differenziazione al suo interno nelle conversazioni avute. Questo è stato un elemento molto sottolineato da me e molto apprezzato dai nostri interlocutori.

Presso il Congresso specificamente, l'azione di coordinamento delle diverse forze di polizia avviene attraverso un attento esame comparativo delle risorse finanziarie assegnate a ciascuna agenzia, per ciascuna categoria di azioni operative. Abbiamo potuto riscontrare presso rappresentanze di diverse agenzie che si ha la consapevolezza che i risultati raggiunti si misurano soprattutto davanti al «tavolo» del Congresso, cioè degli organi parlamentari, i quali hanno il potere dell'assegnare o del non assegnare i fondi richiesti, non solo discutendo generali capitoli di bilancio, ma entrando nel merito di singole poste, poiché l'esame concreto dei consuntivi — evidentemente non solo finanziari — relativi a singole poste, mettono in chiaro l'entità concreta del risultato raggiunto.

Senza approfondire singole informazioni o impressioni ricevute, si è avuta la sensazione che problemi di emulazione, agonismo tra le diverse agenzie e organi di polizia esistono anche negli Stati Uniti d'America: quindi il nostro paese certamente non fa eccezione, non fa scandalo nel mondo.

Tuttavia, mi sembra molto utile sottolineare il fatto che il coordinamento, in questo momento e, sembra, anche per il prossimo avvenire, è affidato agli uffici degli *Attorney General*. Vi è un *Attorney*

General a scala federale a Washington che coordina la attività di tutti gli *Attorney General* delle principali aree del paese. Ciascuno di questi *Attorney General*, per esempio quello del distretto di New York, *mister* Giuliani, è responsabile di una *strike force* che comprende, oltre a magistrati del suo ufficio, responsabili della FBI, della DEA, della Custom Service e, per la sola New York, anche della polizia municipale che ha, come voi sapete, un ampio spettro di attività anche nelle indagini relative al crimine organizzato.

Lo schema si ripete più o meno similmente per le *strike force* nelle altre zone del paese con la presenza delle polizie degli Stati membri dell'Unione, oltrechè delle agenzie federali.

Senza fare di queste esperienze un paradigma facilmente imitabile nel nostro ordinamento, ritengo di poter sottolineare che forse, quando andremo ad esaminare le modifiche da apportare alla legge Rognoni-La Torre, l'attribuzione di particolari poteri di coordinamento della polizia giudiziaria ai procuratori generali, per i diversi distretti, allo scopo di accelerare le indagini e migliorarne il rendimento, può essere presa in considerazione utilmente.

Infine, per quanto riguarda la questione della cooperazione internazionale, prima di affrontare questo argomento, desidero trascrivere i punti salienti del rapporto del signor James D. Harmon, direttore dello *staff* della *President's Commission*.

In primo luogo, le aree di produzione della droga sono, per quel che riguarda l'oppio, fundamentalmente Laos, Birmania e Thailandia nel sud-est asiatico; Iran, Pakistan ed Afganistan nel centro asiatico. Per quel che riguarda la cocaina, le zone di produzione sono Perù, Bolivia e Colombia. Per quanto concerne le aree ad alto consumo, in primo luogo Stati Uniti (il mercato più ricco, evidentemente), Europa e Sud Africa. Inoltre, le cifre del commercio non sono stimabili se non con ordine di grandezze approssimabili. Tra tutti i continenti il giro d'affari do-

vrebbe essere, secondo il signor Harmon, sui mille miliardi di dollari all'anno. A me, per la verità la cifra sembra colossale e tale da stimolare riflessioni ed approfondimenti, tenuto conto anche del fatto che, per quanto riguarda gli Stati Uniti, la cifra si aggira sui 110-120 miliardi di dollari, cifra già enorme, vale a dire circa 200 mila miliardi annui di lire. Però, essendo stata affermata in quella sede, deve essere presa in considerazione.

Secondo il rapporto, nel 1982 sono stati sequestrati nel mondo 2 mila chili di eroina e 12 mila di cocaina, pari all'incirca al 10 per cento delle droghe consumate.

Secondo il signor Harmon le strade di penetrazione della droga sono: oppio e morfina base dal sud-est asiatico, via Turchia-Medio Oriente (Libano) - Sicilia (dove si pensa vi siano anche centri di raffinazione e ulteriore inoltro nel mercato); cocaina dall'America Latina via Florida, Messico, California, verso USA, Giappone, Australia, Sud Africa, Europa; dalla California vi è l'irradiazione negli Stati Uniti d'America secondo mappe che ci sono state così elencate: tra i grossisti USA il « numero uno » è rappresentato da « cosa nostra » siciliana che riceve appoggio e copertura dalla consorella americana (questo è in contrasto con quanto ci è stato detto dall'F.B.I. circa la separazione e l'estraneità di « cosa nostra » tradizionale americana dal traffico degli stupefacenti) versando in cambio il 50 per cento del profitto; segue la « triade » cinese, collegata con Hong-Hong e Thailandia, che opera soprattutto nel West America; vi è poi la mafia colombiana per quanto riguarda la cocaina ed infine la mafia giapponese ed irlandese che seguono, in secondo piano, e di volta in volta, alleate alla mafia principale, l'attività collegata al traffico della droga.

Il traffico della droga non è attività unica ed esclusiva delle famiglie mafiose - che sono dedite anche ad altri affari illeciti - ma è certamente quella principale.

Si calcola — sempre da parte del signor Harmon — che gli appartenenti a « cosa nostra » americana con compiti differenziati anche per importanza, sarebbero circa 20 mila. Per quello che riguarda « cosa nostra » di più recente origine siculo-americana i calcoli sono ancora riservati, o non sono stati effettuati e comunque non ci sono stati riferiti.

Al di là di quelle che sono le possibili valutazioni critiche di queste stime e di queste informazioni, non vi è alcun dubbio che il centro intorno a cui gravita tutta l'attività criminale mondiale è rappresentato dal traffico della droga.

In questa sede, e poiché vi è stato sul tema anche un dibattito con alcuni studiosi, nell'istituto italiano di cultura a New York — dibattito proficuo anche per sottoporre a vaglio le informazioni avute nelle sedi politiche — conviene dar conto di una discussione, sulla virtù decriminalizzante che avrebbe una eventuale liberalizzazione del traffico della droga. Confermo la mia opinione, che spero sia confortata da quella di tutta la Commissione, che una tale prospettiva non farebbe che aumentare la offerta e quindi la domanda, creando problemi incontrollabili che aggraverebbero oltre misura tutti i mali che discendono dalla esistenza di questo flagello.

Non vi è altra via se non quella della lotta a tutti i livelli contro la produzione, il traffico, lo spaccio delle droghe, soprattutto quelle pesanti.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti d'America mi sono limitato a riportare l'opera svolta dall'amministrazione, dal congresso, dall'apparato di giustizia, però, a questo punto, desidero anche sottolineare il fatto che è emerso e che già avevamo notato in questa Commissione nel dibattito di preparazione della relazione: esiste un problema di cooperazione internazionale.

A questo riguardo desidero richiamare un punto del dibattito che si è svolto a Milano durante il congresso indetto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite sulla questione della criminalità organizzata. Ho avuto occasione in quella sede di sot-

tolinare una tesi: i rappresentanti di alcuni Stati sostenevano che l'adozione di misure coordinate in campo legislativo e normativo per combattere il crimine organizzato potrebbe portare ad una sorta di diminuzione dell'indipendenza dei singoli Stati; al contrario, ho osservato che la presenza della criminalità organizzata mette in forse la sovranità stessa di alcuni Stati. Nel nostro paese, sia pure in una zona limitata ed in un periodo limitato, l'uccisione di esponenti del Parlamento, di esponenti del governo centrale e regionale, della stampa, dell'alta magistratura, delle forze di polizia, rappresenta un attacco alla sovranità dello Stato.

Questo concetto ci è stato riproposto nelle conversazioni avute con il signor Thomas, il quale ci ha informato che in alcuni Stati sudamericani i governi si sono decisi finalmente a compiere azioni di repressione nei confronti dei trafficanti di droga, perché i gruppi criminali erano divenuti così forti, non solo dal punto di vista finanziario, ma anche da quello delle attrezzature (aerei, campi di aviazione, apparati televisivi) da mettere in forse la stessa esistenza dei governi di questi Stati.

Credo che la cooperazione esistente in questo campo tra il nostro paese e gli Stati Uniti d'America sia ad un buon livello ed in particolare ritengo che il protocollo di accordo, firmato lo scorso anno, riguardante il trattato di estradizione e la collaborazione tra i due paesi sulla questione dei soggetti criminali e dello scambio di tali soggetti, ferma restando l'autonomia della giurisdizione di ciascun paese, sia una buona cosa.

Vi è quindi una cooperazione a livello delle polizie e comincia ad esservi una collaborazione a livello dei giudici, anche se in questo campo è necessaria una modifica da parte del congresso americano, di alcune norme procedurali che impediscono l'entrata in vigore del trattato che è già stato firmato.

Vi è però un problema più generale di cooperazione multilaterale. Non vi è dubbio che in sede di politica internazionale,

tale questione va affrontata utilizzando l'esperienza USA. Le relazioni assunte, in questo campo, dagli Stati Uniti d'America con gli altri paesi sono molteplici e l'impegno dell'Italia può ulteriormente apportare un forte impulso alla cooperazione internazionale.

Ci interessa molto discutere queste questioni, come abbiamo già fatto con il signor Thomas, per quanto riguarda i rapporti con i paesi produttori della materia prima che viene trasformata poi in droga, cioè il problema dell'iniziativa multilaterale a livello internazionale, in questo campo. Il signor Thomas ha sottolineato che non vi sono alternative alla stimolazione dei governi di questi singoli paesi produttori affinché adottino misure di carattere repressivo e penale nei confronti degli spacciatori, dei trafficanti e dei produttori. Secondo il parere del signor Thomas sanzioni economiche di ordine generale, qualora queste attività repressive non vengano intraprese, dovrebbero essere decise dagli Stati più sviluppati.

Su tale questione a noi non spetta pronunciarsi ma in questa sede è possibile intrattenere un dialogo con il Governo. Su tutta questa materia ritengo opportuno prevedere una audizione con il ministro degli esteri.

Con il signor Thomas ci siamo soffermati sul modo di rapportarsi con i paesi poveri produttori di materia prima, che in seguito viene trasformata in droga. I contadini producono questa micidiale sostanza perchè evidentemente non hanno altra possibilità. Dirò di più: alcuni di questi paesi sono sommersi ed oppressi da una ingente massa di debiti contratti nei confronti dei paesi industrializzati ed in particolare con gli Stati Uniti d'America. Tali paesi debitori purtroppo sono tentati ad usare anche l'*export* di droga, o di materia prima per droga, per procurarsi il denaro necessario per potersi riparaire dall'ondata dei debiti.

Tale situazione è inaccettabile. Ma bisogna tenere conto anche di una realtà di povertà e di miseria che alimenta l'incomprensione verso i paesi più sviluppati

che rappresentano il grosso dei mercati di sbocco della droga.

Bisogna convincersi che il problema della droga non può non essere al centro dei rapporti Nord-Sud e della cooperazione internazionale per un nuovo ordine economico.

Se programmi, come quelli che ci sono stati descritti, sono falliti (mi riferisco a colture alternative a quelle della droga), non migliore risultato hanno avuto gli interventi repressivi finanziati dagli Stati Uniti d'America per distruggere queste colture con l'impiego di aerei e sostanze venefiche. Il sottosegretario Thomas ha sostenuto che tali coltivazioni si sono sviluppate malgrado gli interventi di defoliazione.

Il problema, quindi, non ha alternative: occorre fondare una organizzazione di cooperazione internazionale tra paesi poveri e paesi ricchi, tra paesi consumatori e paesi produttori di stupefacenti. È noto che anche i paesi produttori sono investiti ora dal problema della diffusione, del consumo delle droghe: i cascami di queste vengono venduti sul mercato locale per coinvolgere molta gente sul posto di produzione: anche per tale ragione la cooperazione va perseguita da parte di tutti gli Stati, sia « produttori » che « consumatori ».

Ritengo che la visita della Commissione abbia portato nuovi elementi di conoscenza sui quali è possibile riflettere; ho voluto offrire alla Commissione soltanto alcuni spunti che saranno arricchiti dall'intervento che ora si accinge a svolgere il senatore Segreto e dagli altri colleghi della delegazione.

Questo tema potrebbe utilmente essere sollevato anche nell'ambito della Comunità economica europea, ovviamente d'intesa con il nostro Governo e attraverso il suo tramite.

Nei colloqui con i rappresentanti del Congresso americano ci siamo resi conto dell'utilità di dar vita ad un rapporto più efficace tra i nostri Parlamenti. Gli interlocutori statunitensi, inoltre, si sono dimostrati molto interessati alla natura giuridica della nostra Commissione, alle

esperienze che abbiamo accumulato, al carattere della legge istitutiva ed in particolare agli istituti del sequestro e della confisca ed al reato di cui all'articolo 416-bis del codice penale.

Desidero aprire una parentesi: il fatto stesso che gli ambienti responsabili americani abbiano registrato l'esistenza di una Commissione come la nostra, ha portato beneficio alla immagine dell'Italia che sovente viene confusa con quella della mafia che in quel paese ha origini italiane. L'esistenza, invece, di una Commissione parlamentare antimafia e il coinvolgimento di una larga parte del popolo italiano e di tutte le forze politiche nella soluzione di questo problema, ha portato — ripeto — beneficio all'immagine del nostro paese. Il nostro ambasciatore a Washington lo ha fortemente sottolineato. Nel passato infatti le notizie di crimini compiuti dalla mafia in Italia (in relazione al traffico degli stupefacenti che investe anche gli Stati Uniti d'America), hanno talvolta sortito un effetto « devastante » di tale immagine.

Concludendo, si è registrato un grande interesse per la nostra esperienza, vi è stata una seria attenzione da parte dei nostri interlocutori per le nostre conoscenze, si è ravvisata la necessità di intrattenere più stretti rapporti tra i Parlamenti (s'intende, per il tramite dei rispettivi Governi e delle rispettive rappresentanze diplomatiche).

Ricordo infine che abbiamo visitato la *Library* del Congresso che è la principale biblioteca degli Stati Uniti d'America, aperta a tutti i cittadini; qui vengono raccolte anche le pubblicazioni dei diversi Parlamenti del mondo.

Alla luce di quest'esperienza ritengo che anche noi dobbiamo creare un sistema mediante il quale le pubblicazioni statunitensi giungano al nostro Parlamento, per il tramite delle nostre ambasciate, oppure, d'intesa con le segreterie generali del Senato e della Camera, tramite gli uffici studi parlamentari. Allo stesso modo, le pubblicazioni del Parlamento italiano devono affluire al Congresso americano e i testi delle leggi più

interessanti per il nostro lavoro devono essere tradotti. All'occorrenza possono e debbono aver luogo incontri, anche su temi specifici, nel corso dei quali siano possibili scambi di idee (sempre, naturalmente con la collaborazione della nostra diplomazia e del nostro Governo) per giungere ad un sempre migliore confronto delle legislazioni e delle esperienze. Tutto ciò è necessario e fondamentale al fine di colpire tutte le associazioni criminali non in un solo paese, ma in tutti i paesi.

In conclusione, nel corso del nostro soggiorno negli Stati Uniti ci è apparso più che mai necessario che la battaglia contro il crimine organizzato non venga ristretta in un orizzonte provincialistico, ma abbia un respiro universale.

Ha chiesto di parlare il senatore Segreto. Ne ha facoltà.

DOMENICO SEGRETO. Onorevoli colleghi, debbo innanzitutto ringraziare i colleghi Vitalone, Flamigni, Rizzo, Lo Porto e Cafarelli insieme ai quali mi sono recato in Canada a capo della delegazione della sottocommissione della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia il 29 settembre 1985.

La mattina del 1° ottobre 1985 la delegazione veniva ricevuta da una nutrita e qualificata rappresentanza di alti funzionari di 4 dicasteri, presieduta dal viceministro dell'interno Fred Gibson e composta per il dicastero dell'interno dal primo assistente del viceministro, dal direttore generale in materia di polizia, dal direttore della politica di diritto penale. Per il dicastero della giustizia erano presenti il viceministro, il consigliere generale della sezione penale, il direttore generale della pianificazione dei programmi legislativi ed il procuratore della Corona. Inoltre, per il dicastero della sanità e della previdenza sociale sono intervenuti il direttore generale per le assistenze legali, il direttore generale per l'immigrazione e gli affari sociali, il direttore generale della sezione di diritto privato internazionale. Infine, erano presenti il vicecapo ed il sovrintendente capo della polizia di Stato.

Il viceministro Gibson, dopo una breve introduzione nel corso della quale sottolineava la disponibilità da parte canadese a discutere i temi prospettandi, invitava il capo della delegazione italiana ad illustrare i compiti e le responsabilità della Commissione parlamentare e ad indicare gli argomenti di interesse, riservando la discussione di ulteriori temi emergenti dalla riunione e ritenuti degni di approfondimento dalla delegazione italiana, ad una successiva seduta con singoli interlocutori *ad hoc* prescelti.

Da parte mia ho ringraziato per la sollecitudine e la sensibilità con le quali il Parlamento ed il Governo canadese avevano accolto la richiesta italiana di avviare colloqui utili ad accrescere la conoscenza dei problemi connessi ai fenomeni della criminalità organizzata e delle relative strategie di risposta apprestate nei distinti ordinamenti e, dopo aver succintamente illustrato i compiti della nostra Commissione, protesa in particolare sia a verificare la congruità della normativa vigente e della consequenziale azione dei pubblici poteri, sia a definire le proposte di carattere legislativo ed amministrativo, al fine di rendere più incisiva la lotta dello Stato alla criminalità organizzata, ho sottolineato le ragioni che ci avevano spinto alla visita negli Stati Uniti e nel Canada.

In particolare la nostra Commissione aveva inteso privilegiare, nei suoi contatti internazionali, tali paesi nella consapevolezza che l'organizzazione criminale mafiosa ha ormai assunto dimensioni internazionali ed ha esteso sul continente americano la sua sfera di influenza nel controllo dei traffici illegali, degli stupefacenti in particolare, operandovi ingenti investimenti patrimoniali sui quali è, forse, possibile incidere con accorte scelte di politica criminale.

Ho altresì ricordato ai nostri interlocutori che la legge 13 settembre 1982, n. 646, dal Parlamento italiano approntata, ed approvata per migliorare gli strumenti di prevenzione e repressione della criminalità organizzata, nel primo triennio di

applicazione ha confermato come il ricorso a determinate misure di carattere patrimoniale (sequestro e confisca dei beni di illecita provenienza) possa consentire, unitamente ad un efficace controllo dei trasferimenti valutari, di aggredire il fenomeno mafioso alla radice delle sue risorse espansive.

Inoltre, nel corso dell'incontro si è giunti alla conclusione che la lotta alla criminalità organizzata sarà vincente nella misura in cui gli Stati sapranno approntare, coordinare ed armonizzare la loro azione e rendere operose ed incisive le strategie di risposta compatibili con gli ordinamenti giuridici dei singoli Stati.

Gli argomenti di maggior interesse per noi potevano così compendiarsi: situazione degli accordi internazionali in materia di assistenza giudiziaria con particolare riferimento ai rapporti Canada-Italia; possibilità di migliorare tali rapporti secondo modelli da studiarsi d'intesa tra le parti, così come di recente avvenuto nei rapporti Italia-USA; diffusione della criminalità organizzata in Canada ed eventuali rapporti con organizzazioni criminali in Italia; eventuali progetti legislativi ed amministrativi allo studio o in fase di elaborazione per combattere la criminalità organizzata di stampo mafioso; infine, il traffico degli stupefacenti, il suo controllo da parte di organizzazioni criminali mafiose, le strategie di risposta e la prevenzione sulla base di intese internazionali.

Seguiva un ampio dibattito, che una perfetta traduzione in simultanea rendeva particolarmente vivace ed efficace, dibattito che le autorità canadesi, su nostra richiesta, si sono riservate di trasmettere unitamente ai filmati proiettati durante il dibattito, costituendo esauriente ed eloquente risposta agli argomenti da noi prospettati.

Le risposte di parte canadese possono così sintetizzarsi: fra Canada ed Italia manca un trattato in materia di assistenza giudiziaria; esiste il trattato di estradizione che la diversa natura e struttura giuridica di determinati istituti processuali (specie quelli relativi all'acquisi-

zione e valutazione delle prove) rendono di non sempre agevole applicazione.

In Canada si avverte la necessità di accordi internazionali protesi a migliorare l'attuale normativa e a studiare le possibilità di pervenire ad intese tali da assicurare, così come di recente è avvenuto nei rapporti Italia-USA, una assistenza giudiziaria rispondente alle attuali mutate esigenze, rese urgenti dalla criminalità organizzata e dal ruolo internazionale dalla stessa assunto.

Esiste inoltre in Canada la criminalità organizzata di stampo mafioso, il cui nucleo principale è costituito, fin dagli anni Trenta, da italiani provenienti in prevalenza dalla Sicilia e dalla Calabria, spesso impegnati in cruenti lotte sfociate in esecuzioni capitali. Si tratta di nuclei familiari alcuni dei quali collegati con « cosa nostra », che la *longa sua manus* ha pesantemente esteso e fatto sentire in Canada. Di tutto ciò è stata fornita ampia documentazione filmata che, tramite l'ambasciata italiana, dovrebbe essere trasmessa a questa Commissione.

Allo stato, il fenomeno appare in regressione e particolare preoccupazione nell'opinione pubblica e nelle autorità destano i gruppi di motociclisti che, organizzandosi, costituiscono un crescente pericolo per la loro massiccia presenza nello smercio della droga, poichè agevolmente si spostano e teppisticamente scorrazzano nel vasto e non facilmente controllabile territorio. Anche sui canali di cui la criminalità organizzata si serve per far pervenire in Canada la droga dall'oriente, dalla Sicilia e dall'America del sud; sulla gamma dei prodotti stupefacenti naturali e chimici diffusi in Canada; sui prorompenti suoi deleteri effetti sulla popolazione giovanile veniva offerta documentazione filmata che presto dovrebbe pervenire alla nostra Commissione.

Attiva e fattiva è stata, specie dal 1976 ad oggi, la presenza delle competenti autorità canadesi alle varie conferenze e ai numerosi convegni sulla criminalità organizzata tenutisi in America ed in Europa. Il risultato è stato quello di incrementare la lotta alla criminalità or-

ganizzata migliorando gli strumenti di identificazione e di persecuzione dei delinquenti, nonché quello di rinsaldare i vincoli di collaborazione con la polizia e le autorità giudiziarie impegnate nello specifico settore, in particolare con quelle italiane e statunitensi.

Manca in Canada una specifica legislazione antimafia e, pur apprezzandosi la determinazione del Parlamento e del Governo italiano nell'approntare strumenti legislativi di indubbia efficacia (accertamenti patrimoniali, controlli bancari, sequestro dei beni di illecita provenienza, confisca degli stessi se il proprietario non fornisce la prova della loro lecita provenienza, strumenti legislativi e processuali sapientemente ed incisivamente illustrati dai colleghi Rizzo e Vitalone), veniva manifestato un certo scetticismo, specie da parte dei rappresentanti del Ministero della giustizia, sulla concreta possibilità di introdurre strumenti analoghi in un sistema giuridico altamente garantista e che, è appena il caso di sottolinearlo, è frutto di non facilmente modificabili equilibri politici tra gruppi etnici gelosi del proprio bagaglio sociale, politico e culturale.

Abbiamo consegnato ai nostri interlocutori una copia della relazione redatta di recente dalla Commissione ed una della legge Rognoni-La Torre, il cui contenuto è stato apprezzato moltissimo.

Al termine dell'incontro, durato circa quattro ore, la delegazione si è trasferita presso la sede del Senato dove, alla presenza di numerose autorità, l'ambasciatore italiano ha pronunciato parole di vivo apprezzamento per l'azione della Commissione parlamentare contro il fenomeno della mafia, protesa a studiare la possibilità di elaborare strategie anche di carattere legislativo per la lotta contro la criminalità organizzata sul piano internazionale.

Nel pomeriggio abbiamo avuto un incontro presso il palazzo del Parlamento con tre parlamentari componenti la commissione parlamentare per la giustizia e le questioni giuridiche, i quali hanno concentrato l'attenzione sulla legge Rognoni-La Torre del cui contenuto venivano resi

edotti dagli onorevoli Rizzo e Vitalone con argomentazioni chiare e precise.

La stima e la simpatia di cui è stata oggetto la delegazione italiana si sono dimostrate veramente grandi; siamo stati trattati da amici, con simpatia, affetto e cordialità.

Era la prima volta che mi recavo in Canada e sono rimasto piacevolmente sorpreso: ho capito che all'estero, ed in particolare in Canada, il nostro paese è tenuto nella massima considerazione. Per-

tanto, a seguito degli incontri avuti con i rappresentanti del Governo canadese, la nostra Commissione potrà ricavare gli spunti necessari per migliorare la legge Rognoni-La Torre, non soltanto sotto il profilo della capacità operativa, ma anche dal punto di vista della struttura normativa.

Desidero infine sottolineare che la nostra missione ha avuto, tra gli altri, l'importante scopo di stringere ancora di più i rapporti tra l'Italia ed il Canada.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

COMMISSIONE PRESIDENZIALE SULLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

~~COMUNICATO STAMPA~~
RAPPORTO PUBBLICO

La criminalità organizzata è radicata nel mercato in cui dirige, gestisce e possiede attività lecite. Si richiede una strategia nazionale uniforme per contrastare la sua influenza, come indicato nella relazione che viene oggi presentata al Presidente Reagan dalla Commissione presidenziale sulla criminalità organizzata.

Nell'espore la relazione al Presidente, il Presidente della Commissione, Giudice Irving R. Kaufman ha fatto presente che si tratta della "prima indagine esauriente su tale persistente problema in circa trent'anni. Coadiuvati dai Dipartimenti del Lavoro e della Giustizia, nonché dai funzionari delle forze dell'ordine a livello federale, statale e locale, abbiamo studiato i modi in cui gli organizzatori di racket ricorrono a mezzi nuovi e più sofisticati per sfruttare gli aderenti ai sindacati e infiltrarsi nel mercato".

La relazione, dal titolo: "Il margine: criminalità organizzata, mondo degli affari e sindacati" esamina la presenza della criminalità organizzata nei vari settori dell'economia e formula alcune raccomandazioni per eliminarne le infiltrazioni. La relazione, che verrà resa pubblica prossimamente, conclude che



2.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

la criminalità organizzata corrompe il mercato tramite il controllo e lo sfruttamento dei sindacati.

Secondo la relazione: "La criminalità organizzata fa sempre più leva sui sindacati per ottenere un potere monopolistico in alcuni mercati e per dare un "margine" di vantaggio alle attività gestite dalla malavita".

"Alcuni sindacati, imprese e settori dell'economia - ha rilevato il Giudice Kaufman - continuano a subire l'influenza o ad essere dominati dalla criminalità organizzata, con effetti oltremodo avversi sul sistema del libero mercato".

Oltre ad altri, la relazione cita quattro sindacati principali che hanno un lungo passato di controllo o influenza esercitati dal crimine organizzato: l'"International Longshoremen's Association" (Associazione Internazionale dei lavoratori portuali), l'"Hotel Employees and Restaurant Employees International Union" (Sindacato internazionale dei lavoratori alberghieri e della ristorazione), l'"International Brotherhood of Teamsters" (Fratellanza internazionale dei camionisti) e il "Laborers International Union of North America" (Sindacato internazionale dei braccianti del Nord America).

Anche se il numero di sindacati locali ritenuti avere collegamento con il crimine organizzato rappresentano una piccola parte delle 70.000 organizzazioni del lavoro esistenti negli Stati Uniti, le organizzazioni che hanno tali contatti sono sempre quelle più importanti, che contano migliaia di membri.



3.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

L'influenza esercitata sui sindacati locali più importanti consente alla criminalità organizzata di dominare i sindacati internazionali e di ottenere una posizione salda nel mercato.

Secondo la relazione, grazie alla posizione dominante di alcune organizzazioni sindacali in importanti aree metropolitane, il crimine organizzato oggi controlla numerosi mercati nel settore edilizio, della lavorazione delle carni all'ingrosso e al dettaglio, del trasporto su strada della raccolta rifiuti e in quello portuale.

Tramite il furto, l'estorsione, la corruzione, le associazioni illecite, l'imposizione dei prezzi e le limitazioni al commercio, il crimine organizzato "distorce il costo degli affari", aumentando pertanto i prezzi per i consumatori e diminuendo le paghe dei lavoratori. E così, i maggiori costi del "racket del lavoro" vengono sopportati dai consumatori, i quali, senza essere a conoscenza, pagano una "soprattassa" al crimine organizzato su un'ampia gamma di beni e di servizi.

La relazione conclude che è necessario migliorare il coordinamento tra i vari enti governativi nella lotta contro la criminalità organizzata sul mercato. Non è mai esistita una strategia federale coerente intesa ad attaccare la corruzione introdotta dalla criminalità organizzata nelle nostre istituzioni commerciali o organizzazioni sindacali - ha affermato il giudice Kaufman - . Non vi è mai stato un impegno coerente e sostanziale delle risorse investigative o giudiziarie. La Commissione è convinta che il Governo non riuscirà mai ad eliminare la crimina



4.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

lità organizzata dal mercato a meno che non venga messo a punto un piano nazionale per affrontare il problema.

Oltre ad una strategia nazionale generale, la relazione raccomanda nuove misure in campo civile e penale per combattere aspetti specifici del "racket del lavoro", e pone l'accento sugli istituti già esistenti, quali le leggi antitrust e le disposizioni in materia civile della legge sulle organizzazioni corrotte e influenzate dai racket (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act) (RICO). Vengono altresì suggeriti metodi per coordinare i cambiamenti di natura amministrativa e per l'attribuzione delle responsabilità tra gli enti federali, nonché i metodi tramite i quali i sindacati, i funzionari pubblici e gli esponenti del mondo degli affari possono contribuire a cercare di scalzare dal mercato la criminalità organizzata.

Il Giudice Kaufman ha rilevato: "La Commissione, nel suo precedente lavoro sul riciclaggio del denaro - oggetto della nostra prima relazione interlocutoria - ha saputo che gli sforzi di maggior successo nel campo della regressione del crimine organizzato si sono concentrati nel cercare di rendere più difficile, costosa e pericolosa la realizzazione di profitti derivanti da attività illecite.

Tuttavia nessuno di tali sforzi sarà completo se non si attaccano i gruppi criminali organizzati che operano sul mercato.

Gli sforzi congiunti e coordinati del settore priva



5.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

to e di ciascun ramo del Governo possono ridurre ed infine eliminare la pernicioso presenza degli organizzatori di racket nella nostra economia, ha concluso il Giudice Kaufman: "Se tali sforzi avranno buon esito, un duro colpo sarà stato inferto al crimine organizzato".

La pubblicazione della parte principale della relazione è stata ritardata per motivi "che risulteranno chiari quando la relazione sarà messa a disposizione" ha aggiunto il Giudice Kaufman, mentre la premessa, l'esame generale e la parte contenente le raccomandazioni sono state rese pubbliche in data odierna.

Oltre al Giudice Kaufman, altre 17 eminenti personalità con lunga e varia esperienza nella repressione del crimine organizzato, tra i quali il Senatore Strom Thurmond e il Deputato Peter W. Rodino, sono membri della Commissione, come lo è stato, fino al momento della sua morte avvenuta lo scorso mese di dicembre, l'ex giudice della Corte Suprema, Potter Stewart.

Il giudice Kaufman è giudice della Corte di Appello americana per il Secondo Distretto dal 1961, e dal 1973 al 1980 vi ha prestato il suo operato come Primo Giudice. Nel 1984 egli ha celebrato il suo 35° anniversario di appartenenza all'alto federale.

Dal 1949 al 1961 è stato giudice della Corte distrettuale del Distretto Meridionale di New York.



6.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Intervento del

GIUDICE IRVING R. KAUFMAN

PRESIDENTE COMMISSIONE PRESIDENZIALE SULLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

in occasione della presentazione della

relazione

"IL MARGINE"

Criminalità organizzata, mondo degli affari e Sindacati.

14 gennaio 1986

La Casa Bianca



7.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Signor Presidente, in qualità di Presidente della Commissione presidenziale sulla criminalità organizzata, è per me un onore presentarLe questa copia della relazione della Commissione sul racket del lavoro e del "management". Quando ho accettato il Suo invito a presiedere questo eminente gruppo e a condurre le indagini, ho promesso che avremmo "raccomandato strategie e leggi affinché la criminalità organizzata non sia più redditizia".

Signor Presidente, oggi ci troviamo qui per adempiere a tale impegno.

Sin dall'inizio la Commissione ha prestato particolare attenzione ai modi in cui i gruppi criminali organizzati si infiltrano e sfruttano i processi della economia lecita.

Signor Presidente, come Lei ha dichiarato in occasione della creazione di questa Commissione, il denaro è la linfa vitale della criminalità organizzata. Nelle nostre audizioni pubbliche e nella precedente relazione sul riciclaggio del denaro è stato messo l'accento sull'importanza di definire gli strumenti grazie ai quali sia possibile negare al crimine organizzato la possibilità di guadagnare ingenti somme di denaro che sono appunto la sua linfa vitale.

La relazione odierna amplia il nostro operato con il proporre un programma inteso ad attaccare i gruppi criminali che operano sul mercato con il racket del lavoro e del management e con l'infiltrazione in attività **lecite**.



8.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

La nostra indagine sui racket è la prima indagine di ampio respiro su questo persistente problema in circa trent'anni. Coadiuvati dai Dipartimenti del Lavoro e della Giustizia, nonchè dai funzionari delle forze dell'ordine a livello federale, statale e locale, abbiamo studiato in che modo gli organizzatori di racket ricorrono a nuovi e più sofisticati mezzi per sfruttare gli aderenti ai sindacati e per infiltrarsi nel mercato. Alcuni sindacati, imprese e settori dell'economia continuano ad essere influenzati o dominati dal crimine organizzato, con effetti oltremodo avversi sul sistema del libero mercato.

Ritengo che Lei troverà nella nostra relazione una descrizione completa del persistente problema degli organizzatori di racket i quali continuano ad operare a livello locale nei sindacati e nei consigli di amministrazione di tutto il Paese.

Signor Presidente, abbiamo assolto il nostro mandato: valutare le leggi federali e le strategie di repressione del crimine. Inoltre, secondo quanto da Lei stesso prescrittoci, abbiamo suggerito miglioramenti normativi e nella amministrazione della giustizia che potenzieranno la nostra capacità di eliminare il crimine organizzato. Troverà nella relazione un vasto e creativo insieme di raccomandazioni che, qualora attuate, interdiranno agli organizzatori di racket l'accesso al mercato. La



9.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Commissione raccomanda una strategia nazionale concertata e coordinata contro i racket. Ciò comporta una serie di suggerimenti volti a migliorare le procedure di indagine, ad insprire le sanzioni previste per tali pratiche, e a raggiungere una cooperazione volontaria dell'industria privata e dei sindacati, i quali anche auspicano l'eliminazione della criminalità organizzata dalla nostra economia.

La Commissione ha riscontrato, nel suo precedente lavoro sul riciclaggio del denaro, oggetto della nostra prima relazione interlocutoria, che gli sforzi di maggior successo contro la criminalità organizzata si sono concentrati nel cercare di rendere più difficile, costosa e pericolosa la realizzazione di profitti derivanti da attività illecite. Sforzi simili non possono essere completi a meno che non vengano attaccati i gruppi criminali organizzati che operano sul mercato. Gli sforzi congiunti del settore privato e del Governo possono ridurre ed eventualmente eliminare la pernicioso presenza degli organizzatori di racket nella nostra economia. Se tali sforzi avranno buon esito, un duro colpo sarà stato inferto contro la criminalità organizzata.

Signor Presidente, La prego di accettare questa copia della Relazione della Commissione sul racket del lavoro e del management.

& & & &



10.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

COMMISSIONE PRESIDENZIALE SULLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

Relazione al Presidente ed al
Procuratore Generale

"IL MARGINE"

Criminalità organizzata, mondo degli affari e Sindacati.



11.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIAPREMESSA

Il Presidente di un sindacato internazionale ha definito il racket del mondo del lavoro come un "cancro che ha quasi completamente distrutto il movimento sindacale" (1), un Procuratore Generale lo ha definito "un serio problema nazionale" (2), e secondo il direttore della FBI (Federal Bureau of Investigation) esso può essere paragonato alla minaccia rappresentata dalla "criminalità organizzata nel traffico internazionale di stupefacenti", entrambe arrecando "gravi danni alla nostra società". Un eminente stratega ha indicato nella clandestinità la forza della criminalità organizzata, e nella illegittimità la sua debolezza.

Attraverso la legittimità acquisita infiltrandosi nel mondo degli affari e nei movimenti sindacali la criminalità organizzata ha centuplicato il suo potere accedendo alle istituzioni della società in modo palese.

Di conseguenza, il potere della "Cosa Nostra", cioè del principale gruppo criminale organizzato coinvolto nei racket a livello lavoratori e management, si è esteso a livello nazionale senza tener conto dei limiti che si ritiene vengano imposti dalla presenza fisica e dalla necessità di clandestinità sulle sue altre attività criminali organizzate, quali il gio

(1) D. Dubinsky A. Raskin, David Dubinsky: A Life With Labor (Una vita con i lavoratori) 145 (1977).

(2) Racket Lavoro-Management: audizioni di fronte alla Sottocommissione permanente di indagine della Commissione del Senato sugli affari governativi, 95 Congresso, 2 Sess. 9 (1978) (deposizione di Benjamin Civiletti, Procuratore Generale).



12.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

co d'azzardo ed il traffico di stupefacenti.

La presente relazione è il risultato di un vasto lavoro compiuto dalla Commissione presidenziale sulla criminalità organizzata. Essa non si limita ad indicare il "perchè" ed i "dove" del problema della criminalità organizzata, ma in dica altresì cosa può essere fatto per eliminare dal mercato la criminalità organizzata stessa.

Nel capitolo intitolato Esame generale e sommario delle raccomandazioni, la relazione accenna alla portata e all'impatto del problema, ed espone le più importanti raccomandazioni della Commissione. Il capitolo successivo, sguardo ai moderni racket del lavoro: metodi e obiettivi della corruzione, esamina l'impatto della criminalità organizzata sul mercato.

Il presente capitolo è esposto in forma succinta, mentre maggiore attenzione è consacrata, nei capitoli da tre a sette, ai cosiddetti "Quattro grandi" del mondo sindacale: la International Longshoremen's Association; la Hotel Employees and Restaurant Employees International Union; la International Brotherhood of Teamsters e la Laborers International Union of North America ed i sindacati indipendenti. Ciascuno dei quattro sindacati internazionali sopracitati - lo ILA, i lavoratori alberghieri e della ristorazione, i camionisti ed i lavoratori del Nord - secondo quanto scoperto dalla FBI sono "sostanzialmente influenzati e/o controllati dalla criminalità organizzata". (3)

(3) Lavoro-Violenza e la Legge Hobbs: Audizioni sull'art. S 462 di fronte alla Commissione del Senato sugli affari giudiziari, 98 Congresso, 1 e 2 sessione, pag. 208 (1983-84) (deposizione di Floyd I. Clarke, Vice Assistente Direttore, Divisione Investigativa criminale, FBI).



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

13.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Ai capitoli otto e nove la Commissione analizza due settori di New York City, la distribuzione della carne e l'edilizia, ciascuno dei quali ha mostrato segni differenti dell'influenza della criminalità organizzata.

La Commissione conferma quanto teorizzato in precedenza dal professor Thomas Schelling di Harvard, secondo il quale, nel mondo delle attività lecite, è possibile applicare (alla criminalità organizzata) alcuni degli stessi aggettivi che spesso vengono attribuiti ai monopoli: spietato, senza scrupoli, avido, sfruttatore, privo di principi". (6)

La storia del racket è quella dello sfruttamento opportunisto. Essa narra delle attività di coloro che hanno compreso il potenziale di corruzione della nostra economia coniugando le loro particolari necessità, ambizioni e capacità alle debolezze intrinseche del sistema. Pertanto ogni esempio di racket è una combinazione di permanente e contingente. Il racket contemporaneo altro non è che la più recente espressione di questo processo storico. Si distingue solo per la sua complessità, prodotto da una scuola di sperimentazione e di perfezionamento delle pratiche criminali.

Il capitolo dieci, Leggi e strategia attuali, esamina la misura in cui le nostre leggi, le istituzioni governative ed il settore privato hanno tenuto il passo con l'evoluzione delle pratiche di racket.

(6) Thomas C. Schelling, "What in the Business of Organized Crime? (Qual è il business della criminalità organizzata?) Journal of Public Law 20 (1977).



14.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Il capitolo undici, Raccomandazioni, suggerisce una strategia nazionale volta a liberare il mercato dall'influenza della criminalità organizzata.

La relazione non definisce con precisione termini quali "Mafia", "Cosa Nostra", "criminalità organizzata" o "malavita". La Commissione ha infatti preferito rimandare questo compito fino alla presentazione della sua relazione finale. E' importante notare, tuttavia, come ancor oggi "Cosa Nostra" eserciti una potente influenza, ma che il concetto di criminalità organizzata non è limitato alla sola "Cosa Nostra" o, CCN, come viene talvolta chiamata.

Anche se la Commissione si è concentrata in particolare su "Cosa Nostra", alcuni sindacati sono controllati da altre organizzazioni criminali. Per esempio, i "Westies", uno dei successori delle prime bande irlandesi, controllano alcuni sindacati sul West Side di Manhattan. Le bande irlandesi di Boston, anche se si sono per lo più eliminate tra di loro o ad opera della famiglia Patriarca di "Cosa Nostra" nel corso degli anni '60, continuano ancora ad esercitare una certa influenza su alcuni sindacati nell'area di Boston.

Ciononostante le definizioni sono di estrema importanza in uno studio della criminalità organizzata, perchè esse chiariscono la natura del problema di cui si cerca una soluzione



15.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Il concetto di criminalità organizzata è più ampio delle organizzazioni criminali che pure la costituiscono quali "La Mafia" o "Cosa Nostra", che è il gruppo più potente tra lavoratori e management. (7)

Dal momento che questa relazione esamina da vicino la capacità di "Cosa Nostra" ad esercitare una influenza su scala nazionale su quattro importanti sindacati internazionali, sarebbe sbagliato concludere, come ha fatto notare Joseph Bonanno, ex boss di una famiglia di "Cosa Nostra", che la criminalità organizzata e "Cosa Nostra" siano sinonimi, definendo in pieno la portata del crimine organizzato, ma escludendo tutte le altre manifestazioni del fenomeno: "Pertanto, fino ad oggi la maggioranza degli americani crede ancora che la mafia controlli tutta la criminalità organizza

(7) I risultati preliminari di un'indagine nazionale condotta dalla Commissione su oltre 700 organismi di polizia a livello federale, statale e locale ha chiarito due punti. Secondo tali organismi "Cosa Nostra", in primo luogo, è impegnata nel racket del lavoro e del management nonchè nell'infiltrazione in affari leciti più che in altre attività criminali, e, in secondo luogo, compie tale attività con frequenza maggiore rispetto agli altri gruppi criminali organizzati. I risultati finali dello studio e la metodologia seguita saranno resi noti nella relazione finale della Commissione.



16.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

ta d'America. Questa è un'illusione... La Commissione Kefauver aveva presupposto che la mafia fosse una organizzazione monolitica che controllava il crimine organizzato in America. Tale organismo, così definito dalla Commissione, non esiste. La criminalità organizzata comprende molte persone - non solamente i siciliani, ma gli ebrei, gli irlandesi, i portoricani, i cubani, i negri, gli anglosassoni, e chi più ne ha più ne metta - e postulare che tutti questi gruppi differenti siano controllati da un ente unico è assurdo. (8)

Ai fini della presente relazione, i termini criminalità organizzata e malavita comprendono "Cosa Nostra" e tutti quelli che vi sono coinvolti, quali banchieri, uomini d'affari, avvocati, funzionari pubblici, dirigenti sindacali e prestanomi, questi ultimi spesso noti come "earners" (procacciatori). Questa visione della criminalità organizzata collima con quella del gangster degli anni '30 "Lucky" Luciano, che concepiva le sue alleanze con chi era estraneo alla mafia come affari puri e semplici, detti, nel loro insieme, "outfit" o "syndicate". (9)

8) J. Bonanno, A Man of Honor (un uomo d'onore) pagg. 218-19 (1983).

9) Id. p. 142, 163



17.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Più recentemente, Angelo Lonardo, vice-boss della famiglia di Cleveland di "Cosa Nostra", ha descritto il ruolo di Milton Rockman, detto "Cigar Man" che fungeva da tramite per il denaro riscosso da varie famiglie mafiose del Midwest dai casinò di Las Vegas, in un modo che rispecchia quanto affermato sia da Luciano che da Bonanno:

"Appartenevano tutti all'organizzazione... Lui (Rockman) si è sempre occupato dei movimenti sindacali e finanziari... Anche lui apparteneva alla stessa organizzazione ma no, non era un membro della famiglia... Per esser membri bisogna essere italiani". (10)

In mancanza di tali complici, "Cosa Nostra" non avrebbe potuto funzionare efficacemente nel campo del commercio lecito.

Le persone identificate come membri della criminalità organizzata dalla relazione, lo sono state anche in altra sede in documenti ufficiali. In ogni caso, l'analisi più dettagliata e completa sul controllo da parte di "Cosa Nostra" di alcuni sindacati specifici, come parte dello studio generale condotto dalla Commissione appunto su "Cosa Nostra", è stata rimandata alla relazione finale.

I termini "dominare", "controllare" e "influenzare" usati in tutta la relazione si trovano nella costituzione della AFL-CIO, nelle leggi federali sul lavoro che definiscono alcuni

(10) Depositione di Angelo Lonardo del 22 e 25 novembre 1985 in U.S. v. De Luna et al. (Stati Uniti contro De Luna e altri), n.83-00124-01 (W.D.Mo) pagg. 12, 21, 262 e 263



18.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

tipi di pratiche scorrette, nonchè dell'attuale testo di legge sui rackets (RICO). In questa sede le espressioni dominare, controllare e influenzare, spesso connesse alla "proprietà" da parte di "Cosa Nostra" di sindacati, debbono essere interpretate nei loro significati consueti. Talvolta il controllo è effettuato da membri di "Cosa Nostra" che sono anche rappresentanti sindacali. Il controllo comprende la capacità di dirigere gli affari quotidiani di una organizzazione sindacale, come ad esempio l'aver o meno diritto ai sussidi, la soluzione di controversie, le decisioni relative agli scioperi, le candidature alle cariche sindacali, chi deve essere eletto, le spese sul fondo fiduciario del sindacato, nonchè l'impiego del potere sindacale per scopi corrotti.

La Commissione è stata spesso assistita, nella preparazione di questa relazione, dalle varie organizzazioni delle forze dell'ordine, compreso il Federal Bureau of Investigation, dal Ministero del Lavoro, dai Dipartimenti di Polizia di New York e Chicago, dal Fisco, dall'Organized Crime Stri



19.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

ke Forces (Forza di intervento contro la criminalità organizzata) eccetera. Il dipartimento della Giustizia ha fornito moltissime informazioni statistiche, ed ha condotto analisi particolari che sono poi state oggetto di esame da parte della Commissione, ha inoltre autorizzato la Commissione ad accedere alla sorveglianza elettronica autorizzata dai tribunali.

La città di New York ha fornito assistenza nell'elaborazione dati per quantificare le costruzioni in cemento a Manhattan.

Lo studio del professor George W. Brooks dell'Istituto Relazioni industriali e sindacali della Cornell University, avente ad oggetto la democrazia nel sindacato, ha permesso ai membri della Commissione di concentrare la loro analisi sulle violazioni commesse dalla criminalità organizzata, dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione degli Stati Uniti e dalle leggi federali. Il National Institute of Justice (Istituto Nazionale di Giustizia) ha fornito alla Commissione un'ampia assistenza nella elaborazione dati per ottenere i risultati dello studio condotto dalla Commissione tra oltre 700 organismi di polizia a livello federale, statale e locale. Edwin Zedlewski, economista presso tale Istituto, ha consacrato la sua straordinaria capacità analitica alla trasformazione in dati di agevole lettura dei risultati dell'indagine.

La presente relazione tiene conto degli avvenimenti a tutto il 31 dicembre 1985.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

20.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

CAPITOLO I

ESAME GENERALE E SOMMARIO DELLE RACCOMANDAZIONI

La criminalità organizzata in America è radicata nel mercato. Essa è proprietaria e gestisce attività lecite e, in alcune zone del paese, controlla interi settori industriali.

In tutta l'economia, la criminalità organizzata distorce il costo degli affari tramite il furto, l'estorsione, la corruzione, il fissaggio dei prezzi e le limitazioni al commercio.

La Commissione ha scoperto che in molti casi il controllo e lo sfruttamento dei sindacati da parte di criminali organizzati sono la chiave per la corruzione del mercato. Storicamente, la criminalità organizzata è ricorsa ai sindacati per riscuotere tangenti in cambio della pace sindacale, e si è alimentata con le risorse del sindacato ed i fondi previdenziali dei lavoratori.

Tali rackets continuano a fiorire ed a crescere. Inoltre la criminalità organizzata ha usato i sindacati come strumento per ottenere un potere monopolistico in alcuni mercati e per dare un "margine di vantaggio" agli affari gestiti dalla malavita. Manipolando l'offerta e il costo del lavoro, la criminalità organizzata può innalzare i costi della concorrenza, obbligare le società lecite a fare affari con le società della mala, e applicare prezzi fissati in precedenza, fare appalti truccati ed altre pratiche contra



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

21.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

rie alla libera concorrenza in interi settori industriali.

I numerosi esempi imprese lecite hanno cooperato volontariamente con la criminalità organizzata ricavandone vantaggi quali minori costi della mano d'opera, prezzi gonfiati, o maggior giro d'affari in un dato mercato. Secondo Robert Rispo, un socio di Russel Bufalino, boss della famiglia Bufalino di "Cosa Nostra" che partecipò ad una attività di racket su scala nazionale che beneficiò diverse società di leasing, alcune tra le 500 Società citate da Fortune, funzionari del Sindacato International Brotherhood of Teamsters e "Cosa Nostra":

"... perchè lo schema funzioni per tutto il Paese... è necessario anche la cooperazione del sindacato interessato, della società interessata... ed inoltre della nostra società (che fornisce la mano d'opera). Devono essere tutte e tre d'accordo altrimenti la cosa non funziona..." (1)

Il racket del lavoro e la corruzione di mercato che esso facilita costituiscono un problema nazionale sempre più grave. Le autorità federali conoscono alcune organizzazioni sindacali, limitate nel numero, ma di importanza fondamentale, che sono collegate al

(1) Crimine organizzato e racket del lavoro e del management negli Stati Uniti: Audizioni di fronte alla Commissione presidenziale sulla criminalità organizzata - 22-24 aprile 1985, pag. 195 (deposizione di Robert Rispo).



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

22.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

la criminalità organizzata. (2) Anche se il loro numero può sembrare piccolo rispetto alle 70.000 organizzazioni sindacali che esistono negli Stati Uniti, molti di questi sindacati infiltrati sono importanti a livello locale e contano migliaia di aderenti, operano in settori commerciali strategici e in grandi centri urbani e metropolitani. L'influenza esercitata su questi sindacati locali consente alla criminalità organizzata di dominare i sindacati internazionali ed avere una posizione salda nel mercato.

Consente ad essi di far salire in carica dirigenti sindacali corrotti, che si muovono nell'ombra tra le attività lecite e quelle illecite, fino a conquistarsi l'ingresso nel mondo politico. Grazie al suo dominio su alcuni sindacati in importanti aree metropolitane, la criminalità organizzata ha, a più riprese, influenzato vari mercati nel settore edilizio, della lavorazione delle carni all'ingrosso e al dettaglio, dei trasporti su strada, della raccolta dei rifiuti ed in quello portuale. Questo tipo di controllo ha

(2)V. Office of Inspector General. Dipartimento del Lavoro, Relazione semestrale dell'Ispettore Generale, 1 aprile 1981-30 settembre 1981, pag.64 (1981) (oltre 400 organizzazioni associate, influenzate o controllate dalla criminalità organizzata); Racket del lavoro e del management: Audizioni di fronte alla Sottocommissione permanente di indagine della Commissione affari governativi del Senato, 95 Congresso, 2 sessione p.9 (1978) (dichiarazione di Benjamin Civiletti, Procuratore Generale USA, secondo la quale 300 organizzazioni sindacali locali sono fortemente influenzate dagli organizzatori di racket). Cfr. D.Elbaor e L.Gold, La criminalizzazione delle attività del sindacato: azione penale federale contro sindacati, funzionari e impiegati sindacali 40-43 (1985) (i verbali dei procedimenti federali non sostengono la tesi che sindacati internazionali siano controllati o influenzati dalla criminalità organizzata).



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

23.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

consentito alla malavita di stabilire chi conclude gli affari, di suddividere i territori e fissare i prezzi, di decidere se e quando la gente deve lavorare, e persino di fissare salari e prestazioni previdenziali. Tale situazione si fa beffa della libera concorrenza e dei contratti di lavoro collettivi.

I costi del racket del lavoro sono esorbitanti anche se a volte difficili da individuare. Essi non sono sostenuti esclusivamente dai membri del sindacato, ma dalla società nel suo insieme. Milioni di dollari di contributi e fondi previdenziali sono stati dirottati dalla criminalità organizzata direttamente tramite appropriazioni indebite o con sistemi più elaborati, quali prestiti o compensi eccessivi erogati a chi procura i servizi del sindacato e dei fondi previdenza. I lavoratori possono vedersi negare tutti i vantaggi loro derivanti dai contratti collettivi quando i funzionari sindacali corrotti barattano i loro diritti in cambio di tangenti o altri vantaggi negli affari della malavita.

Comunque i costi più elevati sono sostenuti dal pubblico.

Dal momento che l'esercizio di tale potere sul mercato da parte della criminalità organizzata di solito è celato agli occhi del pubblico, milioni di consumatori, senza esserne a conoscenza, pagano al crimine organizzato una soprattassa su un'ampia gamma di beni e servizi. A Manhattan la criminalità organizzata, grazie alla sua influenza sulle attività edilizie e la cartellizzazione della industria del cemento, ha gonfiato di molto i costi edilizi.

Ciò incide sul costo di molti progetti edilizi pubblici



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

24.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

e privati, e si riflette, in ultima analisi, sugli affitti, le tasse ed altre voci di spesa.

Il pubblico ne risente anche quando la criminalità organizzata orchestra scioperi illeciti e rallentamenti del lavoro, o ricorre alla violenza per mantenere il controllo del racket. Inoltre, il racket del lavoro pregiudica la fiducia del pubblico nel sistema della contrattazione collettiva e compromette la reputazione e la dignità di tutti i sindacalisti onesti. Tutto ciò crea un ambiente in cui i lavoratori, gli imprenditori e gli uomini politici si abituano alla corruzione, considerandola semplicemente un altro elemento di costo nella conduzione degli affari. Tutti noi paghiamo in un modo o nell'altro.

La presente relazione, che si basa su approfondite ricerche, indagini, audizioni, escussione di testimoni, contiene un resoconto dettagliato sul modo in cui i racket moderni operano e sul perchè sono fiorenti. Attraverso vari esempi la relazione descrive la tela di corruzione che si è estesa su segmenti del mercato dominati dalla criminalità organizzata. Essa studia il racket del lavoro in alcuni sindacati indipendenti e nelle quattro organizzazioni sindacali più frequentemente associate alla criminalità organizzata.

La Commissione ritiene che il primo passo da compiere per arrestare il fenomeno dei racket consista nell'ammettere che il problema esiste e colpisce molte zone degli Stati Uniti. Nel corso degli ultimi 25 anni, gli organismi di pubblica sicurezza sono spesso ricorsi con successo agli strumenti a loro disposizione per per



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

25.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

seguire a livello individuale gli organizzatori di racket. Tuttavia, come illustrato nella relazione, i procedimenti penali, da soli, non sono sufficienti. Per la sua stessa natura insidiosa e sistemica, il racket del lavoro non può essere facilmente sconfitto con i soli procedimenti giudiziari, che si limitano a "contare i corpi" come misura dei successi ottenuti.

E' necessario inoltre mettere a punto una nuova strategia per far fallire i singoli rappresentanti della malavita e per scoraggiare i rappresentanti sindacali, i datori di lavoro e i funzionari pubblici dal favorire il crimine organizzato.

Gli attuali sforzi messi in atto dagli enti governativi sono frammentari, e mancano di un coordinamento adeguato. Vari enti federali - il Dipartimento della Giustizia, quello del Lavoro, il National Labor Relations Board (Consiglio Nazionale per le relazioni sindacali), il Fisco e la Commissione cambio e titoli - applicano leggi che potrebbero essere usate per combattere il racket del lavoro e la corruzione del mercato, ma senza una direzione centralizzata o un coordinamento sostanziale. Inoltre, anche se è necessaria una revisione, ovvero una revisione di alcune leggi sul racket, i testi attuali, quali la Legge sulle organizzazioni corrotte e influenzate dai racket (RICO) e le leggi sulla delegalizzazione dei sindacati non sono state utilizzate al massimo. La tela di corruzione costituita dai vari aspetti del racket del lavoro richiede una strategia nazionale coordinata e sfaccettata per combattere le violazioni dei diritti economici e individuali messe a segno dalla criminalità organizzata.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

26

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Il punto non è tanto quello di sapere se il crimine organizzato controlli o meno alcuni sindacati e organizzazioni locali, come dovevano accertare le Commissioni Kefauver e McClellan del Congresso negli anni '50, ma fino a che punto tale controllo penetri e distorca la nostra economia di mercato. La Commissione crede che il governo non potrà mai riuscire a ridurre l'influenza sul mercato della criminalità organizzata a meno di mettere a punto un piano nazionale di ampio respiro per affrontare il problema.

Pertanto, come raccomandazione principale, la Commissione sollecita l'adozione di una strategia nazionale per eliminare dal mercato tale criminalità organizzata. La strategia dovrà prefissare chiari obiettivi e ricorrere alle molteplici risorse del governo integrate in un piano nazionale. Essa deve sviluppare nuove iniziative e ottenere la collaborazione del settore privato, comprese le imprese e la base del sindacato.

Una strategia nazionale efficace deve identificare e studiare quei settori in cui la criminalità organizzata è già profondamente radicata o sta conquistando una posizione, e deve sviluppare una risposta del governo che tenga conto delle circostanze esistenti in determinate industrie.

A tal fine, la Commissione raccomanda inoltre che il Procuratore Generale istituisca forze di intervento per combattere la criminalità organizzata su base settoriale. I componenti speciali di tali forze di intervento dovrebbero essere scelti da



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

27.

tutti gli enti governativi con l'esperienza adatta e dovrebbero operare sotto la direzione e la supervisione di Procuratori americani designati e dalle Forze di lotta alla criminalità organizzata del Dipartimento della Giustizia.

Come parte della presente relazione, la Commissione ha altresì messo a punto una serie di raccomandazioni specifiche esposte con maggior dettaglio al Capitolo undici. Queste raccomandazioni chiedono nuove misure in campo civile e penale per combattere gli aspetti specifici del racket del lavoro, nonché chiedono di attribuire maggior importanza alle norme esistenti, quali quelle contenute nelle leggi antitrust e nelle disposizioni di natura civile della RICO. Vengono altresì raccomandati cambiamenti di natura amministrativa nei Dipartimenti del Lavoro e della Giustizia per coordinare e attribuire le responsabilità.

Infine tra le varie raccomandazioni sono elencati i vari modi in cui i sindacati, le imprese ed i pubblici funzionari possono contribuire allo sforzo inteso a cancellare la criminalità organizzata dal mercato.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

28.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

CAPITOLO II

UNO SGUARDO AI MODERNI RACKET DEL LAVORO: METODI E OBIETTIVI
DELLA CORRUZIONE

Il racket del lavoro consiste nella infiltrazione, dominio e uso di un sindacato per trarne profitti personali con mezzi illegali, violenti e fraudolenti. Anche se un racket del lavoro può essere diretto da chiunque, la storia del movimento sindacale indica che la corruzione dei sindacati è gestita essenzialmente dalle famiglie e dai gruppi appartenenti alla criminalità organizzata.

Alla fine degli anni '50 l'indagine - condotta dalla Commissione del Senato - sulle attività illecite nel mondo dei lavoratori e del management (Commissione McClellan) ha scoperto l'esistenza di racket sistematici nei sindacati dei fornai, dei macellai, carpentieri, lavoratori delle distillerie, alberghieri e della ristorazione, meccanici, camionisti e tessili.

Oggi il racket del lavoro continua a rappresentare una delle principali attività della criminalità organizzata. I racket tradizionali consistono nel razzare i fondi previdenziali dei lavoratori, stipulare con i datori di lavoro i cosiddetti "sweet-heart contracts" (collusioni tra datore di lavoro e sindacati per pagare salari più bassi) e nel pretendere dalle imprese più vulnerabili pagamenti per non indire scioperi. Schemi del genere funzionano ancor oggi, anche se in versioni più elaborate. Inol-



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

29.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

tre, la criminalità organizzata ha manipolato il potere sindacale per facilitare la corruzione del mercato e dare ad alcune aziende un vantaggio sul mercato.

La Commissione ha scoperto che la criminalità organizzata può usare i sindacati in quattro modi principali: primo, può stornare le risorse del sindacato, le quote dei membri, il patrimonio del sindacato o i fondi previdenziali dei lavoratori, per i suoi propri fini. Secondo, può ricorrere al sindacato per riscuotere tangenti dalle imprese sotto forma di contratti "sweetheart" o di assicurazioni contro lo sciopero.

Terzo, può far uso del sindacato come mezzo per influenzare un intero mercato.

Questo ultimo uso può generare lo stesso tipo di tangenti che si ottengono con i contratti "sweetheart" o le assicurazioni contro lo sciopero. Senza dubbio questi rackets possono inserirsi in uno schema di corruzione del mercato generale. Infine, il crimine organizzato può usare i sindacati come mezzo di accesso a protezione dal mondo politico e governativo.

La Commissione ha scoperto /^{che} come per i sindacati, la natura ed i motivi che portano alla cooperazione delle imprese che trattano con la criminalità organizzata possono variare.

In primo luogo, vi sono imprese che sono veramente di proprietà o controllate dalla criminalità organizzata. Queste ultime forniscono una copertura legittima per le attività criminali e possono consentire alla criminalità organizzata di eliminare la concorrenza e fissare i prezzi in particolari mercati.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

In secondo luogo, in alcune industrie esistono associazioni commerciali (gruppi di imprese che conducono la stessa attività), che sono state obbligate dalle condizioni locali di mercato, a trattare con i sindacati che si trovano sotto la influenza della criminalità organizzata. Le associazioni possono funzionare come cartelli fissando i prezzi, distribuendo i mercati, e decidendo chi può o meno svolgere una attività. Le associazioni possono essere strumenti di controllo di un settore allo stesso modo in cui i sindacati vengono usati per influenzare una certa industria.

In terzo luogo, alcune imprese, pur non influenzate dal crimine organizzato, hanno non di meno ritenuto proficuo far affari con sindacati o altre imprese influenzate dalla criminalità organizzata.

I vantaggi assicurati - costo della manodopera ridotto, pace sindacale, o maggiori profitti - rappresentano un incentivo alla cooperazione. Per esempio, le società più grandi, nella speranza di ridurre i costi del lavoro e allo stesso tempo assicurando allo stesso tempo una pace sindacale, hanno concluso accordi con società di "leasing" della manodopera collegate alla criminalità.

Infine, alcune imprese sono state veramente vittime della criminalità organizzata, pagando le tangenti e fornendo altri servizi in seguito a estorsioni o per non essere esclusi da alcuni mercati.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

31.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIAAbusi delle risorse economiche del sindacato

Sebbene la criminalità organizzata sia ricorsa ai sindacati come mezzo per estorcere tangenti e conquistare il controllo del mercato, saccheggiare le risorse dei sindacati rimane un fine allettante di per sè. A volte gli organizzatori di racket profittano delle risorse finanziarie del sindacato con vere e proprie sottrazioni di fondi o con sistemi più complicati. Tra questi ultimi, quelli di sicuro successo consistono nel pagamento di stipendi e prestazioni eccessivi a funzionari sindacali collegati alla criminalità e nell'appropriazione di fondi previdenziali e pensionistici dei lavoratori.

Un paragone dei salari pagati a membri e funzionari dei sindacati collegati con la criminalità rispetto a quelli pagati alle stesse persone appartenenti però ai sindacati leciti mostra le possibilità di questo particolare tipo di racket.

Come risulta dalla casistica, i funzionari dei sindacati influenzati dalla criminalità possono regolarmente pagare a se stessi e ai loro alleati stipendi, onorari e commissioni eccessivi. Per sè e per le loro famiglie possono ricevere una serie di indennità e pagamenti, che vanno dal rimborso degli onorari per la difesa ricevuta in procedimenti estranei al sindacato, fino a case, automobili e autisti.

Ad esempio, l'ex dirigente sindacale Daniel Cunningham è stato giudicato colpevole di appropriazione indebita dei fondi



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

32.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

del sindacato commessa quando era amministratore fiduciario del Fondo Sociale Sanitario del Sindacato internazionale al leato. Egli aveva dato posti di lavoro fittizi ad amici e parenti, prelevato circa 38.000 dollari dal fondo sociale per assegni intestati alla moglie, alla ex moglie e all'amica, fatto uso dei fondi sindacali per sostenere spese di viaggio personali e acquisti di merci varie, e nel corso dei sei anni in cui / ^{aveva} rapinato il sindacato, / ^{aveva} acquistato 147.000 dollari di titoli pubblici e messo da parte una somma pari a più di 190.000 dollari

Un altro sistema spesso impiegato ai danni di un sindacato è quello che consiste nel distrarre i fondi di previdenza dei lavoratori. Questi ultimi sono andati considerevolmente aumentando dalla seconda guerra mondiale in poi. Attualmente i fondi di previdenza sono più di 75.000 con un patrimonio globale di 51 miliardi di dollari.

I fondi coprono le prestazioni pensionistiche, sanitarie e sociali e funzionano come un sistema privato di previdenza sociale per milioni di lavoratori in pensione, invalidi e bisognosi. Ma essi rappresentano anche un enorme potenziale per i racket. La criminalità organizzata ha una molteplicità di schemi per distrarre tali fondi ai propri fini.

I fondi previdenziali sono alimentati in primo luogo dai datori di lavoro, secondo importi stabiliti dai contratti col



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

33.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

lettivi. In teoria, le disponibilità dei fondi vengono investite e gli utili sono impiegati a beneficio degli aderenti. Ma le cose non vanno sempre così. Alcuni fondi sono stati amministrati da amministratori ed esecutori fiduciari corrotti, che si sono pagati stipendi esorbitanti o hanno presentato conti per spese amministrative eccessive o inutili. L'amministratore corrotto può anche scrivere gli statuti per poter così disporre di ingenti somme di denaro liquido. L'utilizzo degli attivi accumulati avviene tramite vari sistemi. Si possono fare pagamenti a soggetti diversi per servizi fittizi, ovvero per l'acquisto di mezzi che in realtà sono ad uso esclusivo degli organizzatori di racket.

I fondi accumulati sono stati usati per finanziare le speculazioni del crimine organizzato, e le persone del giro non trovano grosse difficoltà a farsi concedere prestiti su tali fondi. Alcune di queste transazioni sono prestiti solo sulla carta, dal momento che non sono mai stati rimborsati.

Allen Glick ricevette 62 milioni e 700.000 dollari dal Fondo Pensionistico degli Stati centrali dei camionisti solo nove giorni dopo averne fatto domanda e senza presentare alcuna dichiarazione sulla sua situazione patrimoniale.

Con tale denaro Glick acquistò la Recrion Corporation, proprietaria dei casinò Stardust e Fremont di Las Vegas. Glick detenne la proprietà legale dei casinò fino a che la Commissione



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

34.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

sul gioco d'azzardo del Nevada gli ordinò di vendere i suoi interessi per aver sottratto somme dalle slot-machines. Il 30 settembre 1983, un gran jury federale dichiarò colpevole 15 persone, compresi personaggi di spicco delle famiglie della malavita di Chicago (Joseph Aiuppa, John Cerone, Joseph Lombardo), di Kansas City (Carl De Luna, Carl Civella, Peter Tamburello) e del Milwaukee (Frank Balistrieri). (2)

In sostanza, secondo l'imputazione Glick era il prestabome per questi rappresentanti del crimine che gli avevano fatto ottenere i prestiti dal Fondo pensioni degli Stati centrali così da poter comprare i casinò. Quindi la criminalità organizzata esercitava la sua influenza sul funzionamento e sulla gestione dei casinò e aveva prelevato più di un milione di dollari dalla vincite degli stessi.

Quando i fondi previdenziali sono costituiti per conto dei lavoratori, le somme possono andare a società assimative o a piani sanitari prefinanziati. Le società possono fatturare conti gonfiati per "commissioni" inesistenti e servizi mai resi.

In certi casi amministratori di patrimoni e di fondi assicuratori, dottori, dentisti, avvocati e commercialisti hanno agito come prestanome per la criminalità organizzata nelle sue manipolazioni dei fondi previdenziali dei sindacati.

(2)



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

35.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

In altri casi il fornitore dei servizi è una società di comodo, che offre al crimine i mezzi per lucrare sui denari sottratti al sindacato. Le forze di polizia sono ostacolate per tanto da questi sistemi quando cercano di rintracciare i fondi devianti, mentre i destinatari degli stessi sostengono spese amministrative eccessive ed inutili e le prestazioni promesse agli aderenti non sono più disponibili.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

36.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIAIl Sindacato come mezzo per estorcere tangenti: contratti Sweetheart e assicurazione contro lo scioperoIl Contratto "Sweetheart"

Il contratto "sweetheart" è una collusione tra datore e lavoratore, grazie al quale si consente al datore di violare o eludere le disposizioni dei contratti collettivi. Anche se in casi specifici il reato soggiacente può essere configurato come corruzione o estorsione, la base economica di accordi del genere è il costo della manodopera.

In cambio della tangente versata ad un funzionario sindacale corrotto, il datore può impiegare un numero inferiore di lavoratori, pagarli di meno, assumerli e licenziarli a suo piacimento. Ad esempio, un datore di lavoro può effettuare pagamenti illeciti a rappresentanti sindacali in cambio del privilegio di assumere manodopera non appartenente al sindacato, ovvero in cambio dell'impegno da parte del sindacato a non organizzare i lavoratori in quella zona.

Un accordo più complesso consente al datore di scegliere i rappresentanti sindacali con cui negoziare, piuttosto che trattare con funzionari prescelti dai dipendenti. In certi casi la collusione avviene tra il management ed un sindacato corrotto, e il contratto sweetheart serve a tener fuori i sindacati legittimi, quindi indesiderati.

Quando si svolgono campagne organizzative il datore può fare in modo che vi partecipi anche un sindacato rivale, dominato dalla criminalità organizzata, che si presume avrà maggior comprensione per quelli che sono i problemi del datore.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

37.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Daniel Cunningham, ex Presidente della Allied International Union of Security Guards and Special Police (Sindacato agenti di Sicurezza e polizia speciale), condannato per reati di racket nel 1982, aveva ricavato migliaia di dollari dai cosiddetti "contratti da tenere nel cassetto" con i datori di lavoro. Come egli stesso ha spiegato nella sua deposizione di fronte alla Commissione.

Un contratto a "ombrello" o di "cassetto" è un contratto in cui l'imprenditore di una data società chiama il sindacato dicendo di voler iscrivere i suoi uomini, e di cercare un contratto favorevole. E di norma il contratto viene redatto, nella maggior parte dei casi, alle condizioni richieste dal datore di lavoro. Ma esso non troverà mai attuazione. Resta sepolto in un archivio, o in un cassetto da qualche parte fino a che i dipendenti non cerchino un sindacato che li rappresenti, o finché un sindacato non si faccia avanti e cominci ad organizzarli; ma a quel punto il datore di lavoro tira fuori il suo contratto e afferma di essere già rappresentato da un sindacato". In realtà, impedisce al sindacato che ne aveva intenzione di organizzare i dipendenti, perché questi sono già rappresentati. E così, un imprenditore può far passare molto tempo senza pagare alcuna prestazione pur mantenendo la copertura del contratto.

Anche la manodopera a basso costo è un desiderio assai diffuso in una economia di mercato, la collusione tra manodopera e management sotto forma di contratti sweetheart sembra concentrarsi in quei settori in cui i costi della manodopera sono un fattore concorrenziale significativo.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

38.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIAAssicurazione contro lo sciopero

Attraverso pagamenti conosciuti come "assicurazioni contro lo sciopero", funzionari sindacali corrotti estorcono denaro dagli imprenditori in cambio del mantenimento della pace sindacale. Nel 1958 dalle audizioni della Commissione McClellan risultò che il settore edilizio, quello dell'abbigliamento e dei trasporti su strada erano colpiti da tale piaga. Altri settori, allora come oggi, sono rimasti vittime di questo racket.

Per esempio il 15 maggio 1980, Douglas La Chance, allora presidente del sindacato indipendente Newspaper and Mail Deliveries Union (NMDU) (Consegna giornali e corrispondenza) di New York, è stato condannato per racket, estorsione, per aver ricevuto pagamenti illeciti, e per evasione fiscale (3). La Chance aveva ricevuto più di 330.000 dollari dai trasportatori per assicurare la pace sindacale, formare contratti, licenziare i dipendenti, e distribuire acconti durante uno sciopero; di tale somma più di 85.000 dollari provenivano da un grossista che aveva assunto autisti non appartenenti al sindacato.

Oggi, i pagamenti per le assicurazioni contro lo sciopero sono più o meno abilmente camuffati con innumerevoli giri d'assegni. Altro espediente diffuso è quello del dipendente "fantasma", di norma un uomo dell'organizzatore di racket il cui solo compito è quello

(3) Stati Uniti contro La Chance, 80 CR 102 (S.D.N.Y.1980)



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

39.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

di figurare sui libri paga dei sindacati e dei datori. Ad esempio, John Fecarotta, membro della Cosa Nostra di Chicago, è risultato iscritto per 7 anni come "agente commerciale" o "organizzatore" per il Sindacato locale dei lavoratori n.8.

Nell'audizione di fronte alla Commissione, Fecarotta non fu in grado di spiegare nulla di quanto si presumeva facesse per il sindacato. Egli non era a conoscenza della sostanza dei termini dei contratti collettivi del sindacato, nè è stato in grado di citare i nomi di dipendenti o di rappresentanti sindacali.

I pagamenti delle assicurazioni contro lo sciopero vengono anche camuffati come spese pubblicitarie su un giornale del sindacato, o come contributi al ballo annuale del sindacato stesso. Ad esempio, un sindacato locale dei camionisti di New York, sponsorizza un ricevimento annuale cui sono invitati i datori di lavoro degli appartenenti al sindacato.

In alcuni casi, gli organizzatori di racket hanno chiesto assegni intestati alle loro società di "relazioni sindacali".

Anche se in nessun settore lo sciopero è gradito, l'estorsione a mezzo assicurazione contro lo sciopero ha maggiori probabilità di riuscita in quelle attività in cui i ritardi hanno costi particolarmente alti. In casi simili, il potere del sindacato a dominare e dettar legge sul singolo datore di lavoro è massimo, semplicemente perchè quest'ultimo non potrebbe sopravvivere ad uno sciopero o ad altre forme di lotta sindacale.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

40.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Il settore edilizio

L'attività edilizia procede per fasi. Innanzitutto il luogo viene ripulito e si procede allo scavo, poi vengono gettate le fondamenta, e finalmente hanno inizio i lavori di costruzione.

Perché un cantiere funzioni deve esserci coordinamento ed una tempestiva consegna dei materiali così che uno dopo l'altro ciascun gruppo di lavoratori possa subentrare e compiere il proprio lavoro. In tali circostanze il controllo della criminalità organizzata sui sindacati di chi consegna le merci ed esegue il lavoro consente ad essa di avere una salda presa sull'intero settore edilizio. Le società che sono riluttanti a mettersi d'accordo con il crimine possono esservi obbligate a seguito di agitazioni sindacali. Le società che cooperano con la criminalità organizzata possono essere ricompensate con una vasta gamma di vantaggi, con l'ingaggio di manodopera non iscritta al sindacato, pagamenti inferiori alle tariffe in vigore, o più semplicemente l'assicurazione che le forniture saranno consegnate quando richiesto.

Schemi generali di corruzione del mercato

La criminalità organizzata può non essere interessata solo ad influenzare un sindacato o un'impresa. I membri di una famiglia della criminalità organizzata possono cercare di influenzare sia il sindacato che l'impresa così da ottenere un certo potere in un settore, o persino dominarlo.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

41.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Le imprese colpite dalla corruzione del mercato spesso ne sono vittime, ma non di rado partecipano volontariamente in vari schemi di racket del lavoro. Esistono esempi di dirigenti corrotti che cooperano volontariamente e profittano della loro associazione alla criminalità organizzata.

Alcuni settori e mercati sono più suscettibili di altri al racket del lavoro e alla corruzione del mercato che esso facilita. Tra questi le attività in cui più facilmente i datori di lavoro soccomberebbero a minacce di sciopero, altre in cui la manodopera a basso costo ed i contratti Sweetheart forniscono sostanziali vantaggi concorrenziali, ed altri settori che offrono opportunità per favorire o esercitare attività criminose diverse.

Il sindacato come copertura: accesso e protezione politica.

La conquista del potere politico è una degli scopi delle attività di racket della criminalità. Rispetto ad altre attività illegali del "sindacato", in cui l'influenza politica può essere impiegata in modo difensivo, per proteggere le attività della criminalità organizzata(8) il racket del lavoro e del management mira ad ottenere tale influenza. L'influenza esercitata sui sindacati o le imprese fornisce alla criminalità organizzata una facciata di legittimità per mantenere i contratti e influenzare molti funzionari, sia eletti che nominati, del governo.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

42.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Dal momento che le imprese e i sindacati hanno una vasta gamma di interessi leciti sia generali che particolari, è ragionevole attendersi che ricorrano al mondo politico per favorire tali interessi a livello locale, statale e nazionale.

Tuttavia, quando la criminalità organizzata influenza un sindacato o un'impresa, il vero scopo che si nasconde dietro l'affermazione d'un dato interesse è a vantaggio del crimine.

La facciata di legittimità può mascherare lo spostamento di interessi. Talvolta risulta difficile ai funzionari pubblici sapere se stanno trattando con un agente o un sostenitore della criminalità. Altre volte invece, l'associazione di una data persona alla criminalità organizzata è ovvia e ben nota.

I contributi finanziari delle imprese ai candidati e ai funzionari eletti rappresentano una importante fonte di fondi per la campagna elettorale. Anche i sindacati offrono fondi, ma il contributo principale che essi possono offrire all'aspirante candidato riguarda la infrastruttura per una campagna di successo: l'assistenza al candidato tramite la registrazione dei votanti, la distribuzione dei volantini, la creazione e gestione di centralini, tra gli altri servizi. Sia le imprese che i sindacati offrono denaro e servizi nella speranza di conquistarsi un "amico" in un incarico pubblico, uno che abbia per loro un occhio di riguardo. Per gli uomini politici, tali risorse sono attraenti al punto di far superare il disagio collegato ad una particolare fonte o servizio.

Ecco perchè spesso la gente ha visto gli uomini politici, di ogni livello, abbracciare persone che notoriamente avevano collegamenti con la criminalità organizzata.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

43.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Il potere delle imprese o dei sindacati dominati dalla criminalità organizzata ha portato alla creazione di organizzatori di racket che rappresentano una triplice minaccia in quanto membri della criminalità organizzata, noti consulenti o dirigenti sindacali, e procacciatori di poltrone politiche. Un esempio di tali personaggi è Anthony Scotto, ex dirigente sindacale dell'ILA e capo della famiglia Gambino di Cosa Nostra.

Durante il processo in cui era accusato di attività di racket, tra i testimoni si presentarono l'allora governatore dello Stato di New York (9) e alcuni ex sindaci della città di New York. (10) Scotto aveva coltivato rapporti politici e di beneficenza che avevano avvalorato la sua aura di legittimità e aumentato la sua influenza. Le sue relazioni ed il suo potere erano così forti che, anche dopo che aveva lasciato le prigioni federali, molte personalità politiche parteciparono ad un suo pranzo per festeggiare il ritorno a casa. Quando capita di vedere di persona o alla televisione dirigenti sindacali, come Scotto, stringere la mano o s^{nezzare} il pane con importanti candidati o leaders politici, le immagini trasmettono agli aderenti al sindacato un messaggio sulle conseguenze dell'influenza della criminalità organizzata, dimostrando visivamente agli iscritti che i dirigenti politici sono riconoscenti alla persona che domina e controlla il loro sindacato.

Un altro esempio simile a quello di Scotto è John Serpico, dirigente sindacale dell'ILA di Chicago. Serpico ha due importanti gruppi di amicizie: quelle della criminalità organizzata come il boss di Cosa Nostra di Chicago Joseph Ferriola; e tra i politici, alcuni tra i più influenti funzionari eletti dell'Illinois. Gli amⁱ

(9) Hugh Carey



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

44.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

ci politici hanno fatto a gara nel nominare Serpico alla carica più alta della Regional Port Authority di Chicago.

Le azioni degli amici di Serpico sono insolite. Alcuni ex funzionari del Dipartimento del Lavoro hanno notato che l'avvio di indagini su fondi di alcuni tra i sindacati più potenti, o di loro sedi locali, spesso dava luogo ad un immediato intervento da parte dell'ufficio del Ministro del Lavoro. Ciò suggeriva, implicitamente o esplicitamente, che non era opportuno turbare determinate relazioni politiche costituite. Uno degli ostacoli principali che il Dipartimento del Lavoro incontra nello svolgimento di indagini più approfondite sul racket del lavoro e del management è la innegabile sensibilità dello stesso dipartimento alle pressioni politiche esercitate dalla leadership del collegio in cui una data indagine dovrebbe aver luogo.

Anche se non vi sono veri e propri tentativi di interferire nelle indagini ricorrendo al potere politico, tuttavia determinate alleanze politiche e tempestivi interventi possono creare la impressione che tali indagini siano fuori luogo. Nell'attuale Amministrazione, i lunghi ritardi avutisi nel raggiungere la conclusione della indagine condotta dal Dipartimento della Giustizia sul Presidente della IBT Jackie Presser hanno condotto ad un dubbio analogo se cioè l'appoggio che Presser aveva dato alla Amministrazione nelle campagne elettorali del 1980 e del 1984 avesse influenzato la conduzione delle indagini.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

45.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Anche se non esistevano prove perchè la Commissione conducesse indagini su eventuali torti commessi nello svolgimento dell'inchiesta Presser, essa è convinta che il peso di simili contatti possa condurre ad una erosione della fiducia del pubblico e at tenuare il desiderio di porre fine ai racket.

La criminalità organizzata lo sa bene, e cerca intenzionalmente di coltivare e trarre profitto dalle conoscenze politiche influenti.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

46.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIANOTE

- 1 - La più famosa società del genere, descritta nella casistica della IBT, era diretta da Eugene Boffa Sr. e da suo figlio, Robert Boffa. I due assicuravano i clienti in due modi principali. Secondo il primo, se una società non aveva un sindacato, i Boffa, tramite funzionari sindacali corrotti, minacciavano agitazioni e rivendicazioni. Se invece la società aveva già un sindacato, i Boffa facevano vedere quanto la società si sarebbe avvantaggiata ricorrendo ai loro lavoratori. Così la società licenziava i propri dipendenti e assumeva a "leasing" quelli di Boffa. I Boffa solitamente riassumono i lavoratori "licenziati" (tutti meno quelli che si pensava potessero dare delle noie), la società li pagava di meno, grazie ai cambiamenti intervenuti nel contratto, e i funzionari sindacali corrotti ricevano compensi per aver cooperato nell'operazione.

- 2 - Stati Uniti contro De Luna, n. 83-00124 (W.D.Mo 1983). Il 31 dicembre 1985 Frank Balistrieri ammise la propria colpevolezza per l'accusa di mantenere il controllo segreto e illegale della Argent Corporation, e di sottrarre i proventi dei suoi casinò di Las Vegas. Balistrieri è stato condannato a 10 anni di detenzione e ad un'amenda di 20.000 dollari.

- 3 - Stati Uniti contro La Chance, 80 CR 102 (S.D.N.Y. 1980).



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

47.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

- 8 - Un impiego difensivo di tale potere politico, per esempio, a favore della criminalità organizzata è quello di offrire la "protezione" della polizia che consiste nell'ignorare attività illecite di gioco d'azzardo o di avere giudici ben disposti che respingono i mandati di perquisizione o sospendano l'esecuzione delle sentenze in casi di gioco d'azzardo in cui la criminalità organizzata controlli un gioco particolare.
- 9 - Hugh Carey.
- 10 - John Lindsay, Abraham Beame e Robert Wagner.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

48.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIABreve elenco delle raccomandazioni

La Commissione presidenziale sulla criminalità organizzata è stata istituita con il decreto 12435 del 28 luglio 1983. Secondo tale decreto, la Commissione deve:

- condurre una analisi completa sulla criminalità organizzata a livello nazionale e regionale;
- definire la natura della criminalità organizzata tradizionale nonchè dei nuovi gruppi criminali organizzati, le fonti e l'ammontare dei redditi della criminalità organizzata, e le attività cui questi sono destinati;
- predisporre informazioni approfondite sui membri della criminalità organizzata;
- valutare le leggi federali attinenti alla lotta contro la criminalità organizzata;
- informare il Presidente e il procuratore generale sulle conclusioni raggiunte e sulle azioni che si possono intraprendere al fine di migliorare le attività di polizia dirette contro la criminalità organizzata;
- formulare raccomandazioni sulle misure amministrative, legislative e giurisdizionali più appropriate;



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

49.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

- riferire periodicamente, su sua richiesta, al Presidente, e presentare allo stesso, entro il 1 marzo 1986, la relazione finale.

Nell'ottobre 1984, la Commissione Presidenziale ha pubblicato una relazione interlocutoria intitolata The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institutions and Money Laundering (La via del denaro: criminalità organizzata, istituzioni finanziarie e riciclaggio del denaro), che raccomanda misure che, se adottate, impedirebbero alla criminalità organizzata un facile accesso alle istituzioni finanziarie degli Stati Uniti.

Questa seconda relazione della Commissione Presidenziale sulla criminalità organizzata esamina il problema del racket del lavoro e del management condotto dalla criminalità organizzata negli Stati Uniti, e offre una spiegazione di come esso funzioni e del perchè sia fiorente.

La relazione descrive inoltre il ruolo delle attività lecite nei racket, e spiega in che modo la criminalità organizzata, attraverso il dominio o l'influenza esercitata su organizzazioni sindacali, sui datori di lavoro e sulle imprese lecite, possa controllare segmenti di interi mercati e distorcere il costo degli affari tramite il furto, l'estorsione, la corruzione, la fissazione dei prezzi, la frode e le limitazioni al commercio.

Nella presente relazione, la Commissione formula una serie di raccomandazioni amministrative e legislative che saranno coronate da successo solo se coniugate ad iniziative, nel settore privato, introdotte dal movimento sindacale, dalla comunità degli affari e dal pubblico.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

50.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Queste sono le principali raccomandazioni della Commissione:

In campo amministrativo

- adozione di una strategia nazionale per scalzare l'influenza della criminalità organizzata dal mercato, identificando e studiando quei settori in cui la criminalità organizzata è profondamente radicata o sta prendendo piede, facendo uso delle risorse governative disponibili in un piano coordinato, con l'aiuto delle imprese e della base;
- creazione di forze di intervento, composte da esponenti di tutti gli enti governativi con l'esperienza adatta e dirette dal Procuratore Generale per combattere la criminalità organizzata industria per industria;
- nuove direttive per il Dipartimento della Giustizia e modifiche fondamentali nella struttura e il funzionamento del Dipartimento del Lavoro, i due enti principali rivestiti di responsabilità attinenti alla criminalità organizzata, alle organizzazioni sindacali e alle imprese;
- maggior ricorso alle disposizioni civili e penali della legge RICO come mezzo per colpire la base economica lecita della criminalità organizzata tramite il sequestro dei beni, lo scioglimento delle imprese ed altri sistemi;



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

51.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

- maggior enfasi ai procedimenti giudiziari che difendano interessi fondamentali quali il diritto ad organizzarsi, ad intraprendere una attività o il diritto a che le organizzazioni sindacali gestiscano i propri affari in conformità ai più alti vincoli fiduciari.

In campo legislativo

- approvazione degli emendamenti al National Labor Relations Act che autorizzerebbero e consentirebbero allo NLRB di occuparsi con maggiore efficacia di alcune attività solitamente associate al racket del lavoro e del management;
- approvazione degli emendamenti allo Hobbs Act (18 U.S.C. 1951) per consentire alle autorità federali di investigare e perseguire alcuni tipi di violenza e di minacce operate a danno dei lavoratori;
- approvazione degli emendamenti al titolo III della Omnibus Crime Control and Safe Streets Act del 1968 che consentirebbero alle autorità federali di intercettare comunicazioni telefoniche o verbali al fine di accertare violazioni penali delle leggi federali antitrust;
- approvazione degli emendamenti al titolo 29 del codice degli Stati Uniti per proteggere meglio i membri delle organizzazioni sindacali nell'esercizio dei loro diritti garantiti dalla legge.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

52.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIANel settore privato

- Il movimento sindacale, guidato dallo AFL-CIO, dovrebbe adottare ed applicare politiche e azioni svolte a ridurre la vulnerabilità dei sindacati ad essere dominati, influenzati o controllati dalla criminalità organizzata;

- la comunità imprenditoriale dovrebbe adottare e applicare politiche ed azioni intese ad isolare dal commercio lecito le imprese possedute, dominate, influenzate o controllate dalla criminalità organizzata, e quelle che traggono profitto da una volontaria associazione alla criminalità organizzata.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

53.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

CAPITOLO XI

RACCOMANDAZIONI PER UNA STRATEGIA NAZIONALE

INTRODUZIONE

Malgrado notevoli successi processuali, gli sforzi del governo per eliminare l'influenza della criminalità organizzata sui sindacati e le attività commerciali lecite sono rimasti, in larga misura, senza efficacia. Ciò non dipende semplicemente dalla mancanza di strumenti legislativi o giudiziari, ma dalla mancanza di volontà politica, di responsabilità ben determinate e di un piano di attacco nazionale. La causa principale è l'incomprensione della natura e delle dimensioni del problema da parte di alte personalità nella sfera governativa, economica e sindacale e la conseguente assenza di azioni efficaci. Per molti anni, le azioni del governo contro rappresentanti sindacali si sono fondate sulla premessa implicita che la presenza della criminalità organizzata sul mercato fosse limitata al controllo di alcuni sindacati e alla corruzione di determinati esponenti sindacali.

Le indagini più recenti hanno portato ad una crescente consapevolezza dell'ampia influenza esercitata sul mercato della criminalità organizzata. Quest'ultima ha introdotto una vasta corruzione economica in alcuni settori industriali, operando tramite numerosi canali: i sindacati, le associazioni commerciali,



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

54.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

le attività lecite e illecite.

Per sconfiggere la criminalità organizzata nei più importanti settori economici, non ci si può limitare ad applicare le leggi penali federali. La criminalità organizzata ha costituito dei cartelli economici che eliminano la concorrenza sul mercato, manovrando le imprese e i rappresentanti sindacali tramite rapporti di proprietà non riconosciuti dalla legge.

La Commissione ritiene che una strategia che parta dalla base economica lecita della criminalità organizzata debba basarsi sui recenti successi giudiziari, tramite misure di intervento ampie quanto la minaccia della criminalità organizzata. Una tale strategia deve anche avvalersi di disposizioni civili e regolamentari modellate sui problemi specifici del racket del lavoro e del management.

Le raccomandazioni centrali della Commissione, esposte nella Parte I del presente capitolo, affrontano le attuali deficienze di valutazione e impostazione e chiedono al Presidente, che **agisce** nella persona del Procuratore Generale, di mettere a punto una strategia nazionale volta ad eliminare la criminalità organizzata dal mercato. La Commissione raccomanda che tale strategia si articoli su gruppi di intervento settoriali.

Onde attuare il piano nazionale, la Commissione raccomanda inoltre di emanare nuovi orientamenti per il Dipartimento della Giustizia e di apportare sostanziali modifiche nella struttura e nel modus operandi del Dipartimento del Lavoro, cioè i due



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

55.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

principali enti che hanno competenza in materia di criminalità organizzata e di sindacati.

La Commissione ha altresì formulato una serie di raccomandazioni più specifiche rivolte all'Esecutivo e al Parlamento, esposte nella Parte II del presente capitolo. Molte di queste raccomandazioni richiedono dei cambiamenti, quali denunce più dettagliate, di attuazione ed effetto positivo immediato, ed acquistano pieno valore solo se inserite nella strategia nazionale globale.

Nella parte III, la Commissione richiede al settore privato di svolgere un ruolo più significativo per liberare il mercato dalla criminalità organizzata. Le società devono smettere di condurre affari con la criminalità organizzata e i sindacati devono essere più aggressivi per ripulirsi dall'influenza della criminalità organizzata.

Nella parte IV, la Commissione richiede al potere giudiziario di comminare dure sentenze agli organizzatori di racket, riconosciuti colpevoli, onde avere un effetto deterrente. Infine, nella parte V, la Commissione raccomanda che gli enti governativi statali e locali esercitino i propri poteri tradizionali per togliere alla criminalità organizzata le "licenze" di corrompere il mercato.

Sebbene la Commissione non abbia raggiunto l'unanimità su ciascuna delle numerose raccomandazioni o conclusioni della presente relazione, si tratta comunque di un documento fondato



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

56.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

su una base di consenso, che la Commissione sostiene nel suo complesso e raccomandabili al Presidente.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

57.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Parte I: Raccomandazioni strutturali per attuare una strategia di mercato.

1. Il Presidente che agisce nella persona del Procuratore Generale, dovrebbe adottare una strategia nazionale per eliminare la criminalità organizzata dal mercato.

Il governo federale non ha una strategia per eliminare la criminalità organizzata dal mercato. Poichè la criminalità organizzata opera in vario modo per influenzare la commercializzazione di beni e la fornitura di manodopera, le sue attività attraversano la sfera di competenza dei diversi enti federali. La messa a punto di una strategia nazionale implica necessariamente una programmazione globale e interdisciplinare, in contrasto con l'attuale frammentazione delle risorse e delle responsabilità, per cui nessun funzionario o ente è responsabile.

Ogni ente persegue una propria politica isolata. Di conseguenza, non sono stati elaborati degli obiettivi nazionali chiaramente articolati e realistici e di rado vengono avviate azioni coordinate per importanti finalità nazionali. In realtà, si sta appena cominciando a confrontarsi con l'esigenza di formulare tali obiettivi e tale strategia.

L'obiettivo della strategia nazionale raccomandato dalla Commissione è di eliminare la criminalità organizzata dal mercato e di permettere alle forze naturali del mercato, congiuntamente agli sforzi dei sindacati e delle società oneste, di fissare i prezzi e



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

58.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

di fornire beni e servizi.

Per essere efficace, il piano nazionale deve essere deciso dal Presidente, in base alle raccomandazioni del Procuratore generale. Il Procuratore generale, in consultazione con altri funzionari federali, dovrebbe poi essere responsabile della fase di attuazione ed informare il Presidente circa l'esito delle azioni.

Nel mettere a punto la strategia nazionale, il Procuratore generale dovrebbe consultarsi con i funzionari dell'F.B.I., del Dipartimento del Lavoro, del National Labor Relations Board, del Fisco e degli altri enti da cui può ottenere informazioni e consulenza. Una componente fondamentale della strategia nazionale dovrebbe essere un'analisi settoriale dei mercati sui quali la criminalità organizzata potrebbe esercitare la propria influenza.

I Procuratori degli Stati Uniti e le forze di intervento contro la criminalità organizzata dovrebbero elaborare piani specifici per combattere la criminalità in ogni settore industriale. Dovrebbero essere concepite tecniche di intervento specifiche per ogni settore, avvalendosi di tutti gli strumenti civili e penali.

La strategia e l'analisi settoriale non richiederanno necessariamente ulteriori risorse, ma la redistribuzione delle risorse esistenti onde evitare la dispersione in indagini e azioni penali non coordinate.

Sebbene il concetto di strategia di mercato sia scaturito dalle recenti azioni condotte con successo contro sindacalisti corrotti e gli appartenenti a "Cosa Nostra", esso rappresenta il tentativo di trascendere un'impostazione unidimensionale. Il successo non può essere misurato solo dal numero delle sentenze di condanna. Gli obiettivi immediati sono delle pene detentive, accompagnate dal



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

59.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

sequestro di beni e dello smantellamento delle attività commerciali della criminalità organizzata, che siano irrimediabilmente corrotte.

La strategia nazionale riuscirà solo se eliminerà la criminalità organizzata in quanto forza economica. Questo è l'obiettivo ultimo.

2. I gruppi di intervento dovrebbero elaborare e attuare una campagna programmata contro la criminalità organizzata in ogni settore industriale.

La Commissione raccomanda che la Procura degli Stati Uniti e le Forze di intervento contro la criminalità organizzata abbiano il potere di richiedere tutte le informazioni necessarie agli enti federali, statali e locali, in relazione al coinvolgimento della criminalità organizzata in un particolare settore. Nell'ambito di questo mandato, la Procura e le Forze di intervento dovrebbero ricevere informazioni dal Fisco, dall'FBI, dal Dipartimento del Lavoro, dal National Labor Relations Board (NLRB), dalla Commissione Titoli e Cambi, dai dipartimenti di polizia e da altri enti governativi competenti.

Tali informazioni potrebbero includere l'analisi finanziaria di determinate società e del loro assetto proprietario; lo studio di sindacati corrotti, i procedimenti della NLRB, relativi a determinate società o sindacati; i procedimenti della Commissione Titoli e Cambi relativi a determinate società, nonché tutte le altre informazioni, da parte di organismi di pubblica sicurezza federali, sta



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

60.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

tali e locali, necessarie al conseguimento delle finalità stabilite dai gruppi di intervento.

Dopo aver studiato e analizzato le caratteristiche del settore, la Procura e le Forze di intervento, i cui distretti sono particolarmente interessati da tale problema, dovrebbero mettere a punto una strategia specifica per combattere la criminalità organizzata nel settore in questione.

Dovrebbero essere consultate le sezioni civili della Procura onde determinare azioni civili adeguate ed efficaci per potenziare tale strategia. Questa dovrebbe fissare obiettivi specifici, indicando gli strumenti atti al loro conseguimento. La Procura o le Forze di intervento dovrebbero poi formulare delle raccomandazioni per il Procuratore Generale. Dopo aver approvato un determinato piano, la Procura dovrebbe esigere che gli enti federali intraprendano, nelle rispettive giurisdizioni, le azioni atte ad eliminare la criminalità organizzata dal settore in questione. Tutte le tecniche tradizionali di repressione del crimine, quali la sorveglianza elettronica, le operazioni di infiltrazione e le indagini condotte da giurie d'accusa per reati gravi dovrebbero essere messe in opera dalle Forze di intervento contro la criminalità organizzata. Inoltre, ogni Ufficio di Procura dovrebbe mobilitare le proprie sezioni civili per avviare le azioni civili necessarie nel contesto della strategia.

3. A sostegno della strategia di mercato, il Dipartimento della Giustizia deve assumere un nuovo ruolo, più significativo ed incisivo, e considerare la corruzione delle imprese da parte della criminalità organizzata come un fenomeno di gravità uguale alla corruzione dei sindacati.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

61.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Il Dipartimento della Giustizia non è stato abbastanza **incisivo** e innovativo nei propri sforzi volti ad eliminare l'influenza della criminalità organizzata dai sindacati e dalle imprese; non ha destinato risorse sufficienti a tale problema nè affrontato in maniera sistematica e coordinata il compito di sradicare il racket del lavoro e del management. Se il Dipartimento della Giustizia ha operato in passato perseguendo gli esponenti sindacali corrotti, dovrebbe ora dedicare la massima attenzione alla corruzione delle attività economiche e del management.

La Commissione raccomanda che il Dipartimento impegni sostanziali risorse della Divisione Antitrust (e, ove opportuno, delle altre divisioni), per la lotta contro la criminalità organizzata.

Il Dipartimento dovrebbe applicare la normativa RICO con maggiore incisività nei procedimenti civili e penali e perseguire più rigorosamente le violazioni dei doveri fiduciari da parte dei funzionari sindacali e degli amministratori dei fondi previdenziali fiduciari. Infine, la Commissione raccomanda che il Dipartimento consideri gli atti criminosi commessi da imprenditori e da società controllate dalla criminalità organizzata alla stregua degli illeciti commessi da funzionari sindacali corrotti.

4. Il Dipartimento del Lavoro dovrebbe rafforzare le proprie competenze in campo civile e penale per il controllo delle organizzazioni sindacali e dei fondi previdenziali.

La Commissione si è chiesta se il Dipartimento del Lavoro debba continuare o meno a svolgere un importante ruolo di controllo sulle attività sindacali e sulla gestione dei fondi previdenziali. Que



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

62.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

sto Dipartimento fu inizialmente creato su richiesta di gruppi sindacali, per dare ai lavoratori una rappresentanza ai massimi livelli governativi. Per molti anni, il Dipartimento ha svolto il ruolo di rappresentante e difensore dei lavoratori. Col tempo, le sue funzioni si sono sviluppate ed ampliate fino ad includere un ruolo di controllo, anche giudiziario, sui soggetti rappresentati dallo stesso Dipartimento.

Tale duplice competenza di rappresentanza e di controllo ha provocato tensioni, incertezze e un intrinseco conflitto di interessi.

Il Dipartimento è stato più volte criticato dalla Commissione parlamentare di controllo per la scarsa incisività con cui ha fatto applicare la normativa vigente ai sindacati e ai fondi previdenziali controllati dalla criminalità organizzata. Gli enti preposti a tale attività di controllo nell'ambito del Dipartimento del Lavoro si sono dimostrati piuttosto inefficaci nel fare applicare le norme LMRDA e ERISA, a causa di deficienze organizzative e decisionali.

Le numerose riorganizzazioni del Dipartimento hanno portato solo modesti miglioramenti nell'efficacia del controllo, senza affrontare l'importante problema della mancanza di dirigenti specializzati preposti al controllo. Ad esempio, la carica di Vice-Segretario presso la Labor Management Standards Administration è rimasta vacante per quasi due anni e mezzo dal 1983 al 1985, come d'altronde altre importanti cariche preposte al controllo.

La competenza del Solicitor (rappresentante del governo federale di fronte alla Corte Suprema) per le controversie civili, la scarsa comunicazione con gli enti da cui provengono le denunce,



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

63.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

le deficienze dal punto di vista organizzativo, formativo e decisionale hanno compromesso il morale e il rendimento di molti enti operanti nell'ambito del Dipartimento del lavoro.

La Commissione raccomanda, quindi che le responsabilità del Dipartimento di investigare e reprimere le violazioni penali e civili della normativa che disciplina i sindacati e i fondi previdenziali in base all'LMRDA e all'ERISA vengano riunite sotto un'unica autorità. Il responsabile dovrebbe possedere doti professionali e direttive nonchè una vasta esperienza per assolvere le proprie funzioni in modo equo e incisivo; dovrebbe essere indipendente quanto alla conduzione delle indagini e essere inquadrato in un livello gerarchico elevato, come ad esempio, "Vice Sottosegretario preposto al controllo". Per rafforzarne l'indipendenza e l'imparzialità, tale funzionario dovrebbe restare in carica per un determinato periodo, come avviene per il Direttore dell'FBI e per il Controllore dei Conti. Tale funzionario dovrà riferire regolarmente al Presidente, al Procuratore Generale e al Congresso circa il grado di influenza del racket sui sindacati e sui fondi previdenziali; dovrebbe altresì disporre di risorse sufficienti per espletare tutte le proprie responsabilità in campo civile e penale nonchè dell'autorità di informare il Congresso in merito al fabbisogno finanziario. Dovrebbe inoltre essere incaricato di assicurare la cooperazione formale ed efficace con l'Ufficio dell'Ispettore Generale sul racket del lavoro, il Dipartimento della giustizia con le sue Forze d'intervento contro la c.o. e il racket, il Fisco e altre divisioni del Dipartimento del lavoro.

La Commissione è giunta alla conclusione che il Dipar



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

64.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

timento del Lavoro dovrebbe continuare a svolgere un importante ruolo di supervisione sul racket del lavoro e del management, ma riconosce che le funzioni di controllo dovrebbero essere separate dalle funzioni di tutela dei lavoratori ed essere espletate in maniera incisiva.

Delle semplici riorganizzazioni non basteranno a conseguire l'obiettivo di ridurre l'influenza della criminalità organizzata sul mercato; è necessaria una direzione efficace a livello decisionale e di applicazione delle leggi che disciplinano le relazioni sindacali e i fondi previdenziali.

Parte II: Raccomandazioni specifiche per tutelare meglio i diritti dei lavoratori sanciti dalle leggi federali.

1. Il Congresso dovrebbe emendare il Labor Management Act:

a) rendere pratica sindacale illecita il dominio di un'organizzazione sindacale da parte della criminalità organizzata. Inoltre, dovrebbe costituire pratica sindacale illecita il fatto che un datore di lavoro incoraggi o dia assistenza alla criminalità organizzata nel dominio di un'organizzazione sindacale.

La National Labor Relations Board potrebbe assolvere più pienamente il proprio ruolo se venissero aggiunte al National Labor Management Relations Act nuove fattispecie di pratiche sindacali illecite e particolare procedure per tali reati. La partecipazione alla conduzione degli affari di un'organizzazione sindacale



65.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

illecita; lo stesso dovrebbe valere per l'acquisizione o il mantenimento del controllo di un'organizzazione sindacale; dovrebbe costituire un illecito il fatto che un datore di lavoro riconosca e proceda a contrattazione collettiva con un'organizzazione sindacale che violi le suddette norme.

Dal punto di vista procedurale, tali pratiche sindacali illecite dovrebbero rientrare nei vigenti meccanismi della National Labor Relations Board (NLRB): esame del General Counsel (Avvocato Generale), dei giudici amministrativi e dal National Labor Relations Board. Poichè quest'ultimo dispone di un limitato potere di indagine, dovrebbero essere rese disponibili le risorse del Dipartimento della giustizia e di altri enti governativi. In base alla normativa proposta dalla Commissione, il Procuratore Generale dovrebbe essere "l'attore" che sporge la prima denuncia presso il Counsel (avvocato) dell'NLRB. Tale congiunzione amministrativa di NLRB, General Counsel dell'NLRB, che ha un'autorità autonoma e Procuratore Generale dovrebbe fornire sufficienti garanzie contro una utilizzazione inopportuna o politica degli emendamenti in questione.

La proposta di conferire queste competenze al Procuratore Generale si discosta dalla prassi dell'NLRB, per cui "l'attore" è, in genere, un sindacato, una società o un lavoratore. Sebbene, in alcuni casi, i datori di lavoro abbiano cercato di esimersi dal dovere di condurre una contrattazione con un'organizzazione sindacale, poichè questa era dominata dalla criminalità organizzata, noi riteniamo che il "potere di accusa" debba essere conferito solo al Procuratore Generale. Poichè questi è coordinato, nell'ambito delle Forze di intervento contro la criminalità organizzata, dagli uffici dell'FBI e del Dipartimento del Lavoro, competenti in materia



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

66.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

di racket del lavoro, i procedimenti relativi alle pratiche sindacali illecite saranno suffragati dalle risorse investigative e giuridiche esistenti. Oltre ad approvare l'imputazione, il Procuratore Generale designa i procuratori e gli agenti che assistono il General Counsel dell'NLRB nell'investire del procedimento il giudice amministrativo della NLRB. Questi procedimenti dovrebbero ricevere la precedenza in seno all'NLRB.

Mentre la normativa che determina le nuove pratiche sindacali illecite è di natura istruttoria, l'NLRB può anche mettere a punto norme interpretative che definiscano, in particolare, ciò che costituisce la prova del dominio della criminalità organizzata nonché le procedure preliminari e successive. Una volta determinato che un'organizzazione sindacale è dominata dalla c.o., l'NLRB dovrebbe predisporre le azioni necessarie ad eliminare la influenza della c.o., l'NLRB dovrebbe predisporre le azioni necessarie ad eliminare l'influenza della c.o., compresa la cancellazione dell'organizzazione sindacale in questione, qualora non sussistono alternative. In tale caso estremo, l'NLRB deve nominare un curatore per conservare il patrimonio dell'organizzazione e rappresentare i dipendenti. Questi dovrebbero poter votare e stabilire se desiderano essere rappresentati da un'organizzazione sindacale e da quale. L'unica limitazione alla scelta dei dipendenti dovrebbe essere che il sindacato in questione e chiunque sia stato accusato dal Procuratore generale di essere implicato nella c.o. non può diventare funzionario, impiegato o consulente della nuova orga



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

67.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

nizzazione sindacale, sancita dall'NLRB per almeno 10 anni.

Lo svolgimento delle successive elezioni è di fondamentale importanza. Le intimidazioni, le minacce e la violenza esercitate dalla c.o. non dovrebbero vanificare le sanzioni dell'NLRB. Quest'ultima dovrà esercitare un'attenta vigilanza sulle elezioni, congiuntamente al Dipartimento del lavoro, e ad altri organi inquirenti per assicurarne lo svolgimento in un clima che consenta ai lavoratori il libero esercizio del diritto alla contrattazione collettiva.

La Commissione raccomanda che al General Counsel dell'NLRB vengano conferiti i poteri decisionali relativi alle pratiche sindacali illecite, da esercitare previo assenso dell'"attore", il Procuratore Generale. La Commissione esorta, infine, i sindacati internazionali a porre sotto amministrazione fiduciaria le organizzazioni locali incriminate. Qualora anche il sindacato internazionale sia dominato dalla c.o.-come nel caso dell'IBT, LIUNA, ILA e HEREIU - il Procuratore generale dovrebbe fornire al General Counsel le informazioni necessarie a stabilire che l'amministrazione fiduciaria affidata al sindacato internazionale non farebbe che sostituire un gruppo di dirigenti controllato dal crimine con un altro.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

B. PER APPROVARE UNA LEGGE SULLA CORRUZIONE DEL LAVORO, CHE RENDA L'ACQUISTO DI UN SINDACATO O DI UN UFFICIO SINDACALE, E LA VENDITA DEL DIRITTO DI OTTENERE LAVORO ILLEGALI.

Il diritto federale proibisce ai datori di lavoro di corrompere funzionari sindacali. Tuttavia, qualora l'acquisto illegale di un sindacato non comprenda il datore, è necessario un nuovo testo di legge perché l'acquisto e la vendita di sindacati, funzionari sindacali, membri del sindacato, o del diritto di ottenere un impiego divenga un reato penale. Dal momento che non esiste alcun divieto chiaro contro tali pratiche nel diritto federale, solamente atti accidentali o marginali possono determinare se azioni del genere possano essere perseguite. Per esempio, la vendita di tessere sindacali tramite il telefono può consentire una azione secondo la legge sulla frode a mezzo filo, mentre il vendere queste tessere direttamente non offre la stessa opportunità di accusa. In breve, la vendita di un sindacato, di un ufficio sindacale, di tessere sindacali o del diritto all'impiego è illegale, ma queste attività criminose offrono all'accusa difficoltà tecniche nel dimostrare il caso.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

69.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Una soluzione più diretta è quella di sancire con legge la illegalità della vendita o dell'acquisto di un sindacato, un ufficio sindacale, dell'appartenenza a un sindacato, o del diritto al lavoro. (v. allegato).

2. IL CONGRESSO DOVREBBE EMENDARE IL LABOR-MANAGEMENT REPORTING AND DISCLOSURE ACT (Legge sullo smascheramento del racket lavoro-management):

A. IN MODO DA AGGRAVARE LA PENA PREVISTA IN CASO DI PRIVAZIONE DI DIRITTI ATTUATA CON VIOLENZA A REATO GRAVE.

La Commissione ha riferito di numerosi esempi di violenza diretta contro funzionari e aderenti sindacali che dissentono dalla regola autocratica dei sindacati dominati dalla criminalità organizzata. Tale violenza è maggiore in quei settori in cui la criminalità organizzata ha affermato una sua sostanziale presenza, quali i trasporti e le costruzioni. Esiste una chiara relazione tra l'uso della forza, la mancanza di democrazia e il controllo della criminalità organizzata. La base non criticherà mai i rappresentanti delle imprese agli incontri sindacali se il prezzo di ciò può essere quello di essere picchiati o di vedersi rifiutare un lavoro. La legislazione attuale offre poche possibilità di applicazione di sanzioni penali per costringere a non interferire nel libero esercizio dei diritti individuali.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

70.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Nei ventisei anni trascorsi dalla approvazione della legge intitolata: "Deprivation of rights by violence" (privazione violenta dei diritti) (XXIX Congresso USA par. 530), il Dipartimento della giustizia ha istituito solo alcuni procedimenti giudiziari. La condanna, in applicazione della legge, comporta solo una multa per trasgressione. Quindi non si può impedire a chi sia stato giudicato colpevole di continuare a tenere un ufficio sindacale. A causa di queste carenze, spesso le indagini federali sono state deferite alle autorità statali per il procedimento giudiziario.

Un altro motivo per cui non si è fatto uso di tale legge è costituito dai requisiti di prova estremamente difficili che essa comporta. La legge prevede che chi commette il reato deve avere lo scopo specifico di esercitare una violenza "al fine di interferire" con i diritti di un'altra persona in quanto membro di un sindacato.

L'uso limitato compiuto dal Dipartimento della giustizia della legge citata dimostra chiaramente come la giurisdizione federale sia stata invocata in questo settore soltanto per i casi più seri. Per questo motivo la Commissione raccomanda che la pena in caso di violazione della legge sulla privazione dei diritti con violenza venga aumentata fino a rappresentare un reato grave. (v. allegato).



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

71.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

B. PER ATTRIBUIRE AL MINISTRO DEL LAVORO LA AUTORITA' DI AGIRE PER CONTO DEI MEMBRI DEL SINDACATO QUANDO I FUNZIONARI DELLO STESSO VIOLANO GLI OBBLIGHI FIDUCIARI.

Secondo il titolo V del Landrum-Griffin Act, l'obbligo fiduciario dei funzionari sindacali nella gestione dei beni del sindacato viene attuato in primo luogo tramite la fiducia della base. La parte 501 (b) dello LMRDA dispone che qualora un funzionario trasgredisca i suoi obblighi di cui al paragrafo 501 (a), e il sindacato non lo citi in giudizio, ciascun membro del sindacato lo può citare in giudizio per suo conto. Il fatto che il Dipartimento del lavoro non abbia alcuna autorità esplicita a condurre le indagini, e laddove autorizzato, a istituire azioni civili per dare attuazione ai requisiti del paragrafo 501 (a), in particolare relativamente alla legittimità di elevati onorati legali e professionali che incidono sui fondi-pensioni, è una mancanza nell'attuale quadro legislativo.

Altamente inefficace è altresì il principio per cui la legge fa affidamento sugli affiliati per istituire procedure in caso di violazioni degli obblighi fiduciari da parte dei funzionari del sindacato.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

72.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Tali procedimenti richiedono un impiego di fondi e di competenza giuridica che difficilmente la base può fornire, in particolare in un clima di timore e violenza.

Bisognerebbe consentire al Ministro del lavoro di istituire procedimenti civili contro tali violazioni della fiducia. E' opinione della Commissione che azioni del genere sarebbero utili alle organizzazioni sindacali perché offrirebbero al Ministro una maggiore scelta di azione in campo civile o penale, laddove invece l'attuale legislazione consente al dipartimento del lavoro di istituire esclusivamente procedimenti penali. Infine, la ERISA consente sia ai membri del sindacato che al Ministero del lavoro di procedere in campo civile contro violazioni degli obblighi fiduciari compiute a danno dei fondi di previdenza. Non è possibile individuare una base politica per operare una distinzione tra le disposizioni che consentono al dipartimento del lavoro di intervenire in campo civile in virtù della ERISA, ma non della LMRDA. (V. allegato).

C. PER FAR SI' CHE RAPPORTI NON VERITIERI E FRAUDOLENTI SULLE ATTIVITA' DEL SINDACATO COSTITUISCANO REATO.

Secondo l'attuale legislazione, la violazione consapevole delle disposizioni della LMRDA relative alle relazioni, ovvero il rendere coscientemente false dichiarazioni in una delle relazioni di cui alla stessa legge, è



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

73.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

considerata solo reato lieve. Analogamente, è ritenuto colpevole solo di una lieve trasgressione chi celi o distrugga i verbali che debbono essere conservati conformemente alla LMRDA. Queste sanzioni non sono sufficientemente severe da costituire un incentivo per le organizzazioni sindacali a presentare relazioni in tempo utile.

Al contrario, chiunque renda una falsa dichiarazione, o ricorra all'impiego di un documento o di una scrittura falsa, in qualsiasi campo ricadente nella giurisdizione di un Dipartimento o di un ente governativo, è colpevole di un reato punibile con una ammenda non superiore ai 10 mila dollari ovvero con la detenzione per un periodo non superiore a cinque anni, o entrambe le cose. Non esistono motivi apparenti per la distinzione delle disposizioni relative alle sanzioni nei due testi di legge, e lo scopo di dissuasione dell'articolo 439 della LMRDA verrebbe meglio soddisfatto punendo tali violazioni come reati. (V. Allegato).

D. PER CHIEDERE CHE QUALSIASI CAMBIAMENTO DELLE INFORMAZIONI RIPORTATE NELLE RELAZIONI ANNUALI CIRCA IL NOME E IL TITOLO DI CIASCUN FUNZIONARIO DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI VENGANO TRASMESSI ENTRO 30 GIORNI DA TALE CAMBIAMENTO.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

74.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Gli attuali moduli di riferimento possono non essere aggiornati circa la identità dei funzionari sindacali, qualora nel corso dell'esercizio finanziario si producano dei vuoti nei consigli esecutivi o nei singoli uffici. Secondo gli attuali regolamenti le relazioni annuali debbono essere presentate entro novanta giorni dallo scadere dell'esercizio finanziario del sindacato, mentre non è necessario emendare le informazioni trasmesse nel corso dello stesso esercizio qualora ci siano dei cambiamenti tra i funzionari sindacali. Come è stato dimostrato per alcuni sindacati indipendenti, i funzionari più potenti, che affollano gli uffici sindacali e i consigli esecutivi con parenti e amici, riescono in realtà a gestire gli affari del sindacato come si trattasse di una impresa privata, mentre gli investigatori procedono a tentoni per accertare le identità dei veri detentori degli uffici sindacali che hanno sostituito i nominativi indicati nel precedente verbale annuale. (V. allegato).



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

75.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

3. IL CONGRESSO DOVREBBE EMENDARE LA FEDERAL ANTI-EXTORTION STATUTE (HOBBS ACT) (legge federale anti-estorsioni) IN MODO DA AUTORIZZARE I PROCEDIMENTI CONTRO L'USO O IL MINACCIATO USO DELLA VIOLENZA, INDIPENDENTEMENTE DAL FATTO CHE TALE CONDOTTA SIA DETTATA DA UN OBIETTIVO SINDACALE LEGITTIMO.

Nel 1973 nel caso Stati Uniti contro Enmons, a seguito di un processo indetto conformemente allo Hobbs Act per una condotta violenta attuata nel corso di una controversia sindacale, la Corte Suprema-oltremodo divisa-sentenziò che lo Hobbs Act non riguardava ogni tipo di violenza ma solo quella violenza che è "iniqua" nel senso che chi l'ha estorta non aveva alcuna pretesa legittima nei confronti della proprietà che cercava di ottenere. Secondo questa interpretazione, la Hobbs Act non riguarda l'uso o la minaccia di violenza diretta ad ottenere "obiettivi sindacali legittimi" o benefici economici che potrebbero essere altrimenti ottenuti legittimamente con la contrattazione collettiva. Come risultato nel caso Enmons lo Hobbs Act non prevede l'estorsione, per quanto violenta, in quei casi in cui il sindacato può pretendere che la sua richiesta di proprietà costituisca una "attività sindacale lecita".



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

76.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

La Commissione respinge l'opinione che tale vicenda non debba ricadere nell'ambito della autorità giudiziaria federale.

Nel corso delle audizioni tenute di fronte alla Commissione giustizia del Senato americano sulle proposte revisioni della Hobbs Act nel 1984, il vice assistente direttore indagini criminali dell'FBI, Floyd I. Clark, nella sua testimonianza sull'impatto del caso Enmons sull'applicazione del diritto federale ha dichiarato:

Le cresciute pressioni esercitate sul datore di lavoro perché paghi somme al sindacato o fondi ad esso associati aumenta il potere o la base finanziaria degli esponenti della criminalità organizzata, i quali possono a vere accesso a tali fondi sindacali appropriandosene indebitamente... Inoltre tale base finanziaria offre agli esponenti della criminalità organizzata posti di lavoro nonostante il fatto che essi non lavorino affatto... Tali situazioni vengono talvolta indicate come "no shows"... In molti esempi, il funzionario sindacale estorce fondi al datore di lavoro per richieste sindacali presumibilmente lecite e in seguito, tramite uno dei metodi precedentemente descritti, usa tali pagamenti a suo proprio beneficio personale.

Secondo il caso Enmons, il risultato è stato che lo Hobbs Act fornisce una scappatoia che consente ai rappresentanti della criminalità organizzata di ottenere, dietro la facciata di attività sindacali lecite, vantaggi tramite la estorsione a danno dei dipendenti. Oltre a



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

77.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

ciò un sindacato, sotto la direzione di associati appartenenti della criminalità organizzata, può essere impiegato per commettere atti di violenza contro una impresa concorrente non appartenente al sindacato. Il sindacato dominato dalla criminalità organizzata potrebbe pretendere che la violenza era volta al perseguimento di un obiettivo sindacale lecito e non imputabile quale ad esempio uno sforzo organizzativo sindacale, mentre il vero scopo era quello di eliminare il concorrente indesiderato. In casi del genere, il governo trova virtualmente impossibile dimostrare la mancanza di uno scopo legittimo, ad esempio di riorganizzare un sindacato che risulta protetto secondo il caso Enmons.

Il precedente Enmons, naturalmente, non impedisce di accusare gli organizzatori di racket in virtù di altre leggi federali, tuttavia esso lascia una lacuna inutile e infelice nel diritto federale. In alcuni casi può non esservi il necessario collegamento interstatale che consenta il ricorso alla giurisdizione federale. In tal caso la pubblica accusa federale deve deferire il caso al diritto statale, che potrebbe prevedere sanzioni meno pesanti di quelle previste dalla Hobbs Act. In casi isolati i pubblici ministeri locali potrebbero esitare prima di formulare accuse contro dirigenti sindacali o imprenditoriali



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

78.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

potenti nella loro comunità locale. Esiste un forte interesse federale, riconosciuto dal Congresso, che potrebbe essere soddisfatto dalla revisione della Hobbs Act quale proposta dalla Commissione. La possibilità di procedimenti federali assicura la conduzione di indagini in casi di criminalità organizzata nel settore sindacale (V. Allegato).

4. PER FAVORIRE L'IMPIEGO DELLE LEGGI ANTITRUST CONTRO LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA, IL CONGRESSO DOVREBBE EMENDARE IL TITOLO TERZO DELLA OMNIBUS CRIME CONTROL AND SAFE STREETS ACT DEL 1968 (legge sulla sicurezza delle strade e il controllo della criminalità) PER SOTTOPORRE ALCUNI REATI ANTITRUST ALLA DISCIPLINA DELLA SORVEGLIANZA ELETTRONICA.

La Commissione raccomanda che il titolo terzo della Omnibus Crime Control and Safe Streets Act del 1968 venga emendato per consentire alle autorità federali di poter legittimamente intercettare comunicazioni orali o via filo che riguardino alcune violazioni specifiche delle leggi federali antitrust, in particolare gli articoli 1 a 3 dello Sherman Act. Un emendamento del genere consentirebbe agli enti investigativi di condurre una sorveglianza elettronica sui gruppi della criminalità organizzata che commettano reati antitrust. La sorveglianza elettronica è l'unico metodo realistico tramite il quale sia possibile ottenere una prova di reati simili.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

79.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Il Dipartimento della giustizia dovrebbe consacrare le risorse della divisione antitrust alla lotta contro la criminalità organizzata. Tale divisione, composta di centinaia di procuratori disseminati in tutto il paese, non ha intentato negli ultimi dieci anni nessuna causa antitrust che riguardasse la criminalità organizzata. Nelle discussioni che hanno avuto luogo con il personale della Commissione, la Divisione antitrust ha manifestato la sua disponibilità a partecipare insieme ai procuratori degli Stati Uniti e alle Forze di intervento contro la criminalità organizzata alle indagini e alle azioni legali intese a infrangere i monopoli della malavita.

L'esperienza della Divisione del settore antitrust è essenziale per il successo della strategia di mercato. Gli organismi investigativi, in particolare la FBI, e le unità del Dipartimento della giustizia, compresi i procuratori degli Stati Uniti, la Divisione criminale e le Unità della forza di intervento contro la criminalità organizzata, dovrebbero informare la Divisione antitrust su tutti i casi che includano la criminalità organizzata e in cui l'evolversi degli avvenimenti suggerisca che le leggi antitrust sono state violate. Tale notifica dovrebbe aver luogo nella fase iniziale del procedimento, cosicché la Divisione antitrust sia in grado di recare il suo contributo significativo nell'evolversi del caso.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

80.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Naturalmente, questa raccomandazione presuppone che il personale nella Divisione criminale, gli uffici dei procuratori degli Stati Uniti, l'FBI e gli altri istituti delle forze dell'ordine abbiano ricevuto un addestramento sufficiente che consenta ad essi di riconoscere che le attività della criminalità organizzata su cui si trovano ad investigare riguardino anche le leggi antitrust. Per tale motivo, la Commissione raccomanda inoltre che la Divisione antitrust compia uno sforzo concertato per istruire altri pubblici ministeri e agenti investigativi sul modo in cui mettere a punto procedimenti giudiziari antitrust. Ad esempio, seminari sulle leggi antitrust e sulla loro potenziale rilevanza per il personale investigativo e giudiziario potrebbero contribuire a far sì che tali concezioni vengano usate contro la criminalità organizzata.

La Commissione riconosce che le attuali leggi antitrust prevedono una pena massima di detenzione di soli tre anni. Sono previste ammende fino a un milione di dollari qualora il convenuto colpevole sia una società; fino a 100 mila dollari in caso di persone fisiche. La capacità di ricorrere all'articolo 4 dello Sherman Act per impedire e limitare violazioni alla stessa legge dovrebbe rendere il ricorso alle leggi federali antitrust oltremodo utile nello sforzo inteso ad eliminare l'influenza della criminalità organizzata dal mercato.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

81.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

5. IL DIPARTIMENTO DEL LAVORO DOVREBBE OPERARE UNA SERIE DI CAMBIAMENTI IN FAVORE DELLA STRATEGIA DI MERCATO.

A. LE RELAZIONI ANNUALI DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI DOVREBBERO ESSERE COMPUTERIZZATE E RESE ACCESSIBILI A TUTTI GLI UFFICI, E DOVREBBERO INOLTRE ESSERE AGGIORNATE, SE BEL CASO, PER FORNIRE LE INFORMAZIONI NECESSARIE.

Le relazioni annuali presentate dai sindacati non sono di pronta consultazione per gli uffici investigativi periferici, in particolare quando le organizzazioni sindacali ritardano nella presentazione delle relazioni. Il Dipartimento del lavoro dovrebbe computerizzare le relazioni finanziarie annuali delle organizzazioni sindacali e distribuirne copie agli uffici periferici di tutti gli enti che abbiano giurisdizione sulle disposizioni sui verbali della LMRDA.

Le relazioni finanziarie annuali presentate dai sindacati dovrebbero essere emendate così da fornire le seguenti informazioni:

* se i funzionari o i dipendenti di una organizzazione sindacale sono impiegati, permangono nella carica, ovvero detengono una posizione di fiducia in un fondo di previdenza dei dipendenti o di altra organizzazione sindacale che debba presentare la relazione annuale in conformità alla LMRDA, e in tal caso, il salario percepito da tali persone in ciascuno dei vari uffici, impieghi, o incarichi di fiducia.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

82.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

* Una breve descrizione delle funzioni, degli obblighi o delle responsabilità della persona che svolga diverse funzioni alle dipendenze di più di una organizzazione sindacale o fondo di previdenza dipendenti.

* Il numero di ore di lavoro consacrate a ciascun incarico, o posizione di fiducia e la percentuale dell'orario di lavoro di tale persona dedicato ad una posizione particolare in funzione dell'ammontare complessivo delle ore lavorative della stessa persona nel corso dell'esercizio finanziario cui si riferisce la relazione.

* La data di nascita e il numero della tessera di sicurezza sociale di ciascun funzionario menzionato nell'elenco della relazione finanziaria annuale, unitamente alla dichiarazione che indichi se alcuno dei funzionari che compaiono nella lista sia mai stato accusato di uno/reati di cui all'articolo 504 della LMRDA, 29 USC paragrafo 504.

* Se un funzionario o un dipendente di una organizzazione sindacale sia mai stato condannato al pagamento di una multa o delle spese legali per sostenere la difesa di reati previsti dalla LMRDA pagate o anticipate dalla stessa organizzazione sindacale.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

B. IL MINISTRO DEL LAVORO DOVREBBE INDICARE DIRETTIVE INTERNE PERCHÉ I REVISORI DEI CONTI DEL DIPARTIMENTO DEL LAVORO POSSANO STABILIRE QUALE GAMMA DI SPESE AMMINISTRATIVE, ONORARI, O COMMISSIONI IMPUTABILI AD UN PIANO PREVIDENZIALE DEI DIPENDENTI SONO RAGIONEVOLI.

Il Dipartimento del lavoro non prevede direttive interne intese a stabilire quando le spese amministrative di un fondo sono eccessive. Come dimostrato nel caso del Central States Joint Board Health and Welfare Trust Fund, le spese amministrative di un fondo previdenziale dei dipendenti possono essere notevoli, ed in molti casi, eccessive. I revisori del Dipartimento del lavoro attualmente non hanno direttive interne per determinare quando le spese amministrative di un determinato fondo sono eccessive, se il pagamento di tali spese non va a vantaggio dei partecipanti al fondo.

Vari fattori possono influenzare la percentuale dei beni del fondo destinati alle spese amministrative; ad esempio si può ritenere che i fondi di nuova creazione o quelli che instaurino un rapporto con un nuovo prestatore di servizi abbiano maggiori spese di avviamento, mentre i fondi consolidati pagano di solito una percentuale inferiore di spese amministrative tenuto conto del volume delle richieste esaminate dal loro prestatore di servizi. In ogni caso, secondo l'opinione espressa da amministratori di fon



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

84.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

di con una lunga esperienza le spese amministrative possono essere mantenute entro determinati limiti, e le percentuali in più dovute a pagamenti di spese amministrative che eccedano tali limiti possono essere definite eccessive.

C. IL DIPARTIMENTO DEL LAVORO DOVREBBE CONDURRE CON MAGGIORE FREQUENZA ESAMI E CONTROLLI IN LORO SUI FONDI DI PREVIDENZA DEI DIPENDENTI.

La maggior parte dei fondi previdenziali non hanno regolamenti prefissati. Da qui la necessità di un esame periodico e senza preavviso dei fondi stessi. La Commissione raccomanda che il Dipartimento del lavoro istituisca dei meccanismi specifici che consentano tali controlli in loco. Cambiamenti di insolite proporzioni nella composizione del portafoglio o un tasso di ritorno degli investimenti insolitamente basso possono essere impiegati come indicatori per dar luogo ad una revisione dei conti. Un altro indicatore potrebbe essere rappresentato dalla incapacità di mantenere tempi minimi di esame tempestivo delle richieste.

Una volta stabilito che le spese amministrative, gli onorari o le commissioni imputabili ad un fondo previdenziale dei dipendenti sostenuti dal prestatore di servi



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

85.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

zi e dall'amministratore sono eccessive o non motivate, il Ministro del lavoro dovrebbe condurre una revisione in luogo presso il fondo previdenziale. In occasione della revisione, i revisori del Dipartimento del lavoro dovrebbero poter esaminare tutti i verbali relativi agli appaltatori, subappaltatori o fornitori di servizi del fondo previdenziale. E gli eventuali ostacoli dovrebbero essere perseguiti come reato, punibile con ammenda e/o detenzione.

D. IL DIPARTIMENTO DEL LAVORO DOVREBBE PRETENDERE CHE TUTTI I FONDI PREVIDENZIALI CHE RIGUARDINO PIÙ DI UN DATORE DI LAVORO FACCIANO RIVEDERE I PROPRI CONTI DA SOCIETÀ APPOSITE.

Le società dei fondi pensionistici che riguardano più datori di lavoro sono responsabili del pagamento delle previdenze a tassi prefissati per lavoratore. Se esse omettono di registrare tali conti con precisione, in virtù del contratto il sindacato può scioperare e intraprendere altre azioni perché il datore esborsi le somme dovute. Le indagini condotte dalla Commissione hanno rivelato che gli esborsi in difetto operati dalle società costano ai programmi pensionistici milioni di dollari. Ad esempio, nel corso degli anni sessanta e settanta, lo IBT Central State Pension Fund è stato più volte vittima della cooperazione esistente tra i sindacati locali dominati dalla criminalità



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

86.

organizzata e le società corrotte.

I fondi di cui stiamo trattando sono alimentati esclusivamente dai datori di lavoro; ecco perché la precisione del contributo del datore è fondamentale per la salute finanziaria del fondo stesso. La Commissione raccomanda che i fondi di cui sopra debbano prevedere un gruppo di revisori dei conti indipendenti, proporzionato al livello di contributo del fondo e al numero di datori di lavoro che vi contribuiscono, perché sia possibile operare una revisione dei conti presso ciascun datore di lavoro ogni anno.

Tali revisioni dovrebbero essere ripartite tra controlli casuali e controlli originati da meccanismi stabiliti dal fondo per individuare problemi potenziali.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

87.

E. LA RELAZIONE ANNUALE DEL FONDO PREVIDENZIALE DEI DIPENDENTI, MODULO 5500, DOVREBBE PREVEDERE UNA SERIE DI INFORMAZIONI SUI PRESTATORI DI SERVIZI, E DOVREBBE ESSERE COMPUTERIZZATA E MESSA A DISPOSIZIONE DEGLI UFFICI LOCALI.

La mancanza di informazioni rilevabili dal modulo 5500 circa i subappaltatori o i prestatori di servizi previdenziali non consente a chi conduce le indagini di far altro che basarsi sul potere di spiccare mandati di comparizione per i reati gravi al fine di determinare l'esistenza e la misura dell'abuso compiuto, una procedura che spesso richiede un gran dispendio di tempo e di altre risorse e che si presta a sbarramenti e ritardi.

La Commissione raccomanda che il Ministro del lavoro chieda che gli amministratori dei fondi di previdenza forniscano le seguenti informazioni relative ai prestatori di servizi attualmente non incluse nelle relazioni annuali:

* i nomi delle persone che percepiscono compensi dal fondo nonché di tutti i subappaltatori che ricevono compensi per servizi resi al fondo stesso o a suoi partecipanti;



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

88.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

* l'ammontare dei compensi erogati ai subappaltatori e la natura dei loro servizi;

* il rapporto esistente tra il subappaltatore e i vari amministratori, prestatori di servizi, datori di lavoro, o dipendenti appartenenti al fondo, , ovvero la organizzazione sindacale, e ogni altro ufficio, carica, o rapporto il subappaltatore intrattenga con una delle parti interessate.

* Il nome, l'indirizzo, la data di nascita (nel caso di individui), e gli eventuali precedenti penali di ciascun amministratore fiduciario, e/o società di prestazione di servizi, ovvero dei suoi dirigenti.

La Commissione raccomanda inoltre che il Dipartimento del lavoro computerizzi le relazioni annuali dei fondi previdenziali e renda disponibili copie degli stessi agli uffici o enti locali che abbiano giurisdizione in virtù del disposto della ERISA.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

89.

F. I FONDI PREVIDENZIALI MULTIPLI DOVREBBERO ASSUMERE DIRIGENTI CONTABILI PROFESSIONISTI, INDIPEDENTI DAL FONDO, CHE LO ASSISTANO NELL'ADEMPIMENTO DEI SUOI OBBLIGHI FIDUCIARI.

Gli obblighi degli amministratori fiduciari di un fondo previdenziale nell'effettuare investimenti con i beni dello stesso sono regolati dai principi della common law "tenendo presente la natura e gli scopi particolari dei fondi previdenziali dei dipendenti".

Nel caso in cui un amministratore fiduciario non possieda la formazione, l'esperienza e la capacità richieste per adottare una decisione relativamente ad un investimento con i beni del fondo egli ha il dovere di ricercare un consigliere indipendente per adottare tali decisioni.

Secondo la giurisprudenza la omissione del ricorso ad un consigliere esterno, nei casi in cui una persona as sennata cercherebbe il consiglio di un esperto rappresenta una violazione della ERISA. Quando vengono condotte le in dagini, il comportamento di un amministratore fiduciario indica l'attenzione e la diligenza dello stesso prima di prendere decisioni relative agli investimenti da operare.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

90.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Un amministratore che non abbia familiarità con un investimento particolarmente insolito o difficile ha l'obbligo di condurre una indagine indipendente sul merito di tale particolare investimento piuttosto che affidarsi interamente al consiglio di altri.

A causa della crescente complessità che si rileva nella gestione dei fondi previdenziali, si consiglia agli amministratori fiduciari di assumere dirigenti contabili professionisti e indipendenti.

Anche se il costo rappresentato dalla assunzione di tali assistenti professionisti può sembrare proibitivo, la spesa iniziale diminuisce se si tiene presente il costo delle operazioni sbagliate condotte in mancanza di tale gestione professionista. George Lehr, direttore dello IBT Central States Pension Fund, attribuisce la maggior parte dei successi ottenuti nello sradicamento dell'influenza della criminalità organizzata dal suo fondo alla decisione di affidarsi a dirigenti contabili professionisti.

Nel caso in cui un fondo sia troppo piccolo da giustificare l'assunzione di dirigenti del genere, il fondo stesso dovrebbe almeno cercare di ottenere consigli dall'esterno. In ultimo, il Dipartimento del lavoro dovrebbe



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

91.

pubblicare gli standards che consentano di stabilire quale debba essere la dimensione della società di gestione dei beni rapportata ai beni del fondo stesso, così da non rappresentare una percentuale tale del giro d'affari della società da mettere a repentaglio l'indipendenza del dirigente contabile il quale altrimenti non potrebbe esprimere un suo giudizio indipendente per paura di perdere un affare.

G. IL DIPARTIMENTO DEL LAVORO DOVREBBE CONDURRE CON INCISIVITA' INDAGINI SUI PAGAMENTI ILLECITI DI ONORARI A LEGALI.

Gli attuali moduli delle relazioni annuali non prevedono che si debba indicare il pagamento di ammende penali o gli anticipi di spese di difesa sostenute per conto di funzionari sindacali. Il pagamento delle ammende di un funzionario individuale proveniente dalla cassa del sindacato è illecito, come, secondo il diritto vigente, lo è l'anticipo delle spese legali sostenute da un singolo funzionario, almeno fino a che il funzionario convenuto non sia prosciolto. Tuttavia, gli aderenti al sindacato non hanno a disposizione altro che indagini complicate e potenzialmente pericolose negli affari finanziari del sindacato per stabilire se il sindacato stesso stia autorizzando spese illecite per conto dei propri funzionari.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

92.

Si richiede al Ministro del lavoro di condurre indagini e fornire al Ministero della giustizia le informazioni riguardanti eventuali omissioni compiute da funzionari sindacali nell'adempimento dei loro obblighi fiduciari. Maggiori sforzi dovrebbero essere compiuti per assicurare che le casse del sindacato e del fondo di previdenza non vengano saccheggiate per pagare spese legali per la difesa di funzionari e amministratori fiduciari accusati di frodare un sindacato. Quando le azioni presunte non rientrano tra gli scopi del sindacato, e se gli interessi del sindacato o dei suoi funzionari al risultato di un caso sono contrari o almeno divergenti, il Dipartimento del lavoro dovrebbe considerare l'anticipazione di spese legali fatta dal sindacato per conto dei suoi funzionari come una potenziale malversazione ovvero appropriazione indebita. In ogni procedimento legale che interessi funzionari sindacali, amministratori fiduciari e dipendenti, e a seguito di tali procedimenti, gli investigatori dovrebbero valutare attentamente la fonte da cui sono provenuti i fondi utilizzati per la difesa legale. Bisognerebbe inoltre intraprendere le azioni intese a recuperare i fondi indebitamente appropriati da chi ne ha fatto uso (V. raccomandazioni nel settore legislativo e privato).



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

93.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

H. IL MINISTRO DEL LAVORO DOVREBBE PUBBLICARE I NOMINATIVI DEI FORNITORI DI SERVIZI CHE FATTURANO SPESE AMMINISTRATIVE ECCESSIVE, E DOVREBBE EMANARE REGOLAMENTI NEI QUALI VENGA DICHIARATO CHE LE TRANSAZIONI DEI FONDI PREVIDENZIALI CON DETTI FORNITORI DI SERVIZI RAPPRESENTANO DI PER SE' VIOLAZIONI DEL RAPPORTO FIDUCIARIO.

Una volta messe a punto le direttive interne relative agli onorari amministrativi ragionevoli che i fornitori di servizi possono fatturare ai fondi previdenziali, il Ministro del lavoro dovrebbe curare la pubblicazione di una lista di fornitori di servizi i cui onorari non rientrano nelle indicazioni del Dipartimento. Gli amministratori fiduciari e i fondi previdenziali che intrattengano rapporti contrattuali con detti fornitori di servizi dovrebbero essere responsabili nei confronti del fondo di una violazione dell'obbligo fiduciario per aver omesso di rispettare i principi generali di un amministratore fiduciario accorto e ragionevole.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

94.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

6. IL DIPARTIMENTO DEL LAVORO DOVREBBE EMENDARE LE DIRETTIVE PROMULGATE IN VIRTU' DELLA LEGGE LANDRUM-GRIFFIN NELLA MISURA IN CUI TALI DIRETTIVE POSSANO OSTACOLARE GLI SPORZI DELLA BASE CONTRO LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA.

A. DOVREBBE ESSERE NECESSARIA UNA VOTAZIONE A SCRUTINIO SEGRETO DEI DELEGATI SINDACALI.

L'articolo 401 (A) della LMRDA indica che i funzionari sindacali possono essere eletti solamente "a scrutinio segreto tra i membri in possesso di una opportuna anzianità ovvero in occasione di una riunione di delegati eletti a scrutinio segreto".

Documenti del Dipartimento del lavoro indicano che il metodo seguito dallo IBT per eleggere i delegati non soddisfa i requisiti della LMRDA. Un funzionario del Dipartimento, incaricato di valutare gli elementi relativi alle elezioni di tale sindacato, nel 1981 scrisse ai suoi superiori che la interpretazione della IBT era illegale:

Prima o poi il Dipartimento del lavoro dovrà far conciliare la procedura di selezione del sindacato camionisti con i suoi regolamenti di interpretazione.

* * *



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

95.

Parlando francamente, e data la notorietà della IBT, ritengo che non riuscirebbero ad ottenere molta simpatia in tribunale, neanche con l'appoggio del Dipartimento del lavoro, se questo argomento venisse appropriatamente presentato all'attenzione di un tribunale.

* * *

Sembra che stia svanendo l'attuabilità della opzione di dare ancora una volta un "biglietto omaggio" (alla IBT).

Nondimeno, dopo ulteriori incontri con i funzionari del sindacato camionisti, nuovamente il Dipartimento del lavoro decise in favore delle procedure create da Hoffa e approvate dallo stesso Dipartimento.

E' ragionevole che un numero limitato di funzionari sindacali si veda riconoscere ex ufficio lo status di delegato e che il consentir ciò ricada indubbiamente nell'ambito della autorità e del potere discrezionale del Dipartimento del lavoro, ma la prassi attuale ha falsato lo scopo della legge. La Commissione raccomanda che ai membri del sindacato venga mantenuto il diritto di votare per i delegati che li rappresenteranno nella convenzione del loro sindacato.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

96.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA**B. PRINCIPI GENERALI SUGLI ABUSI NELLE ELEZIONI**

Secondo la LMRDA il Ministro del lavoro deve cercare di individuare quelle elezioni sindacali che violino principi ben stabiliti di condotta prescritti per legge. Per esempio la distruzione delle schede di voto, la violenza, le minacce o intimidazioni contro aderenti al sindacato per obbligarli a votare in un certo modo o per allontanarli dai seggi, violano le regole di condotta prescritte. In circostanze del genere, il Ministro ha il potere di intentare una causa in un corte distrettuale degli Stati Uniti per annullare l'elezione illegale, ricevere l'autorizzazione ad indire nuove elezioni, rimuovere i funzionari eletti illegalmente, e proteggere i beni della organizzazione sindacale. Secondo la LMRDA il Ministro deve dimostrare con prove schiaccianti che le trasgressioni elettorali "possono aver influenzato il risultato di un'elezione".

Secondo l'interpretazione che il Dipartimento del lavoro ha dato di questa disposizione gli aderenti al sindacato debbono chiedere al Ministro di dimostrare che gli avvenimenti lamentati hanno influenzato il risultato dell'elezione. La Commissione raccomanda che il Dipartimento del lavoro dia una interpretazione più ampia alle paro-



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

97.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

le "possono aver influenzato", in particolare qualora il Dipartimento del lavoro sia a conoscenza di una relazione esistente tra la criminalità organizzata ed un dato sindacato locale. Ciò si applica in particolare nei casi in cui l'influenza di un'azione condotta dalla criminalità organizzata non sia facilmente quantificabile. In tali circostanze il Dipartimento del lavoro dovrebbe sorvegliare attività del genere.

La Commissione raccomanda che il Ministro del lavoro si adoperi per ottenere un annullamento legislativo della sentenza della Corte suprema nel caso Hodgson contro Local Union 6799, Steelworkers Union of America, 403 U. S. 333 (1971). La sentenza del caso Hodgson ha stabilito che il ricorso del Ministro relativo alle elezioni sindacali, conformemente all'articolo 482 (B), non può riguardare violazioni scoperte dal ministro, che il singolo aderente al sindacato poteva conoscere, ma aveva ommesso di includere nel suo ricorso iniziale presso il sindacato e il ministro stesso. Il ministro dovrebbe avere maggiore autorità che gli consenta di indagare su tutti gli aspetti del meccanismo elettorale di un sindacato, nei casi in cui il ricorso presentato dal singolo lavoratore abbia un fondamento.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

98.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

IL FISCO DOVREBBE DEFINIRE UNA LINEA DI REPRESSIONE CIVILE E PENALE ATTA A SOSTENERE LA STRATEGIA DI MERCATO

A. BISOGNEREBBE VIETARE IL PAGAMENTO DI STIPENDI ECCES-
SIVI RICHIESTI DA ACCORDI CONCLUSI IN BASE ALLA CONTRAT-
TAZIONE COLLETTIVA.

La Commissione ha riscontrato nelle industrie infiltrate dalla criminalità organizzata la tendenza a mascherare le tangenti sotto forma di stipendi versati in base agli accordi vigenti, conclusi dopo la contrattazione collettiva. Durante la contrattazione collettiva, i datori di lavoro sono liberi di negoziare retribuzioni ragionevoli per i dipendenti anche quando si tratti di funzionari sindacali, purché le somme pagate siano "retribuzioni ragionevoli". In base al codice del fisco e alla normativa IRS, i datori di lavoro e le aziende possono detrarre, nel calcolo del reddito imponibile, una quota ragionevole per gli stipendi e i compensi per i servizi effettivamente prestati. Se i pagamenti estorti sono detraibili, le vittime dell'estorsione sono maggiormente disposte a pagare. La detraibilità di pagamenti eccessivi che confluiscono nelle mani della criminalità organizzata o che vengono versati direttamente ai prestanome dei sindacati corrotti rende il contribuente americano un sovvenzionatore, suo malgrado, del racket. Il divieto di tali



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

99.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

detrazioni ridurrebbe il ricorso alla tangente "contrattuale" come strumento per convogliare tangenti a favore della criminalità organizzata e permetterebbe di concentrare le attività repressive sul "datore di lavoro rapace", che è la fonte di una gran parte dei proventi della criminalità organizzata derivati dal commercio legale.

Per questo motivo, la Commissione raccomanda che nei settori influenzati dalla criminalità organizzata il fisco vieti la detraibilità di pagamenti non ragionevoli, previsti dalla contrattazione collettiva. Infine, il fisco dovrebbe condurre indagini e denunciare per evasione fiscale le società controllate dalla mafia e i datori di lavoro "rapaci" che utilizzano la contrattazione collettiva e le detrazioni fiscali come mezzo per erogare somme alla criminalità organizzata.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

100.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

**B. IL FISCO DOVREBBE ATTRIBUIRE UNA MAGGIORE PRIORITA'
ALLE RELAZIONI ANNUALI SUI FONDI PREVIDENZIALI DEI DI-
PENDENTI.**

Attualmente, occorrono al fisco circa 18 mesi per analizzare le relazioni annuali dei fondi previdenziali dei dipendenti. Il Dipartimento del lavoro e il fisco hanno bisogno delle informazioni contenute in tali relazioni per tutta una serie di attività amministrative e investigative. Tale periodo di 18 mesi necessario al fisco per elaborare le informazioni prima di trasmetterle al ministero del lavoro esaurisce oltre la metà del periodo di prescrizione per alcuni reati in base alla normativa ERISA, che è di tre anni. Quando il fisco o il Dipartimento del lavoro esaminano questi ed altri dati forniti dai fondi previdenziali, potrebbero constatare una violazione delle obbligazioni fiduciarie, che potrebbe a sua volta portare alla sospensione delle esenzioni fiscali di detto fondo. Per questo motivo, la Commissione raccomanda che il fisco esamini con maggiore efficienza le relazioni annuali dell'ERISA onde riscontrare le eventuali violazioni penali e civili in stretto coordinamento con il ministero del lavoro.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

101.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA**8. LA COMMISSIONE TITOLI E CAMBI DOVREBBE RICHIEDERE UNA
MAGGIORE PUBBLICITA' DEGLI ARCHIVI.**

Al fine di rendere più difficile il finanziamento pubblico per le aziende controllate dalla criminalità organizzata, la Commissione raccomanda che la Commissione titoli e cambi si avvalga della propria autorità regolamentare per far sì che gli archivi delle aziende si adeguino a criteri di maggiore pubblicità quanto alle condanne inflitte a dipendenti importanti, funzionari e membri dei consigli di amministrazione. Attualmente, il regolamento S-K della Commissione titoli e cambi, che disciplina in genere le norme di pubblicità aziendali, richiede che siano resi pubblici i procedimenti giudiziari, le condanne a seguito di procedimenti penali o il fatto di essere sottoposto ad un procedimento penale, ad esclusione dei reati minori o relativi al codice della strada. Tuttavia, tale regolamento richiede la pubblicità solo per gli ultimi cinque anni. La Commissione raccomanda che tale periodo venga prolungato fino a 10 anni, onde fornire agli operatori economici e agli enti governativi le informazioni necessarie sul passato dei dirigenti delle aziende.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

102.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Tali semplici modifiche regolamentari ostacolerebbero la possibilità che esponenti della criminalità organizzata si pongano in primo piano in determinate aziende poiché le forze del mercato e il controllo governativo renderebbero ciò troppo costoso e pericoloso.

In base alla sua autorità, la Commissione titoli e cambi può anche prendere l'iniziativa di sottoporre a controllo i documenti relativi ai titoli delle società sospettate dalle forze dell'ordine o dalla stessa Commissione di essere collegate alla criminalità organizzata. La Commissione titoli e cambi dovrebbe essere al primo posto nel costringere le società controllate dalla criminalità organizzata ad ottemperare ai requisiti di legge quanto alla pubblicità di tutti i fatti materiali che dovrebbero essere portati a conoscenza degli operatori economici, compresi eventuali rapporti di proprietà segreti, gli interessi, e le attività dei dipendenti e dei funzionari membri di racket.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

103.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

PARTE TERZA

IL SETTORE PRIVATO

1. IL MOVIMENTO SINDACALE DOVREBBE TENTARE ATTIVAMENTE DI LIBERARE I SINDACATI DALLA INFLUENZA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA.

La AFL-CIO si è resa conto da lungo tempo dei pericoli che comporta l'infiltrazione nel movimento sindacale da parte della criminalità organizzata. Tuttavia gli attuali codici di comportamento della AFL-CIO non sono stati applicati ai problemi che si presentano in vari sindacati aderenti, come ad esempio la LIUNA e l'HEREIU, i cui presidenti sono membri del consiglio esecutivo della AFL-CIO. Sarebbe necessaria un'azione ferma e coerente da parte della AFL-CIO, permessa dalla sua costituzione, per integrare l'attività delle forze dell'ordine e i diritti di voto dei singoli aderenti al sindacato, al fine di combattere contro i sindacati dominati o influenzati dalla criminalità organizzata. La mancanza di azioni contro la criminalità organizzata indebolisce la base morale del diritto del movimento sindacale di rappresentare i lavoratori e le lavoratrici.

Oltre ad intraprendere delle azioni contro i sindacati che in base a processi, audizioni parlamentari



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

104.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

e altri procedimenti pubblici risultino controllati o influenzati dalla criminalità organizzata, la AFL-CIO potrebbe porre in essere dei meccanismi atti ad istituzionalizzare il proprio impegno contro la criminalità organizzata. Il consiglio esecutivo dovrebbe studiare la possibilità di richiedere che i sindacati affiliati inviino delle relazioni annuali ad un comitato per le questioni etiche AFL-CIO reso più incisivo. Tali relazioni dovrebbero contenere almeno le informazioni seguenti:

- l'enunciazione dei provvedimenti presi al fine di impedire, individuare e denunciare le violazioni dei codici di comportamento della AFL-CIO;
- l'elenco di tutte le condanne, gli atti d'accusa e i procedimenti amministrativi e civili contro funzionari sindacali, amministratori fiduciari, dipendenti, consulenti e prestatori di servizi nei confronti di ogni organismo affiliato o subordinato che risultino corrotti.

Il consiglio esecutivo della AFL-CIO dovrebbe anche considerare l'adozione di una serie di sanzioni, compresa l'espulsione. Tali sanzioni potrebbero essere imposte nell'eventualità in cui un sindacato affiliato o un organismo subordinato non ottemperi alle raccomandazioni o alle istruzioni del consiglio esecutivo tendenti a por fine ad una prassi contraria al codice di comportamento.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

105.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Il comitato sulle questioni etiche della AFL-CIO dovrebbe studiare la possibilità di avviare delle indagini preliminari nei casi in cui ci sia ragione di credere che la criminalità organizzata domini, controlli o influenzi in maniera determinante un organismo sindacale affiliato o subordinato ovvero che una persona nota come membro del racket o della criminalità organizzata detenga una carica o una nomina presso tali organizzazioni sindacali.

Il comitato sulle questioni etiche della AFL-CIO dovrebbe considerare l'adozione e la pubblicazione di norme relative all'amministrazione di fondi pensionistici, previdenziali e altri fondi fiduciari affiliati, che definiscano l'entità massima ammessa delle spese amministrative da sostenere nella questione di vecchi fondi.

Il comitato sulle questioni etiche della AFL-CIO dovrebbe esprimere una dichiarazione programmatica che dichiari contraria alle norme etiche la corresponsione o la accettazione di una retribuzione eccessivamente alta erogata ai funzionari sindacali da due o più sindacati internazionali o subordinati affiliati.

Il comitato sulle questioni etiche AFL-CIO dovrebbe altresì dichiarare che i risultati delle proprie indagini saranno trasmessi agli enti governativi competenti,



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

106.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

compresi quelli rientranti nell'apparato repressivo, qualora vengano alla luce eventuali comportamenti illeciti.

Infine, il comitato sulle questioni etiche AFL-CIO dovrebbe studiare la possibilità di riunirsi regolarmente e di designare un terzo dei propri membri dell'esterno del movimento sindacale.

La relazione annuale della AFL-CIO dovrebbe esporre l'attività del comitato sulle questioni etiche, comprese le risultanze in merito ad eventuali violazioni del codice di comportamento.

Anche i sindacati non affiliati alla AFL-CIO dovrebbero stabilire controlli interni analoghi. Tutti i sindacati e i fondi previdenziali dovrebbero riconoscere i propri obblighi fiduciari, non solo al fine di prevenire furti e distrazioni di fondi ma anche per recuperare i fondi sottratti ed i guadagni illeciti. Qualora opportuno, bisognerebbe applicare le disposizioni della normativa civile RICO relative all'indennizzo triplo. La natura e l'entità dei danni può variare, ma spesso si tratta di tangenti versate o ricevute, di salari e prestazioni perdute, di contributi al fondo fiduciario trattenuti eccetera.

I sindacalisti onesti non dovrebbero permettere che ci siano dei dipendenti che figurano in associazioni



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

107.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

sindacali esistenti solo sulla carta o che sono soggetti a contratti "di cassetto", formulati dai sindacati controllati dalla criminalità organizzata o da altri organismi corrotti. Le organizzazioni sindacali legali dovrebbero porre in essere tutti gli sforzi tendenti ad organizzare e rappresentare questi lavoratori.

Infine, i membri del sindacato dovrebbero partecipare attivamente alla vita dei propri sindacati. Non c'è una migliore salvaguardia^{contro} il dominio della criminalità organizzata che una partecipazione attiva ed impegnata.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

108.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

2. LE AZIENDE DOVREBBERO CESSARE DI CONCLUDERE AFFARI CON LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E ADOTTARE UN OPPORTUNO CODICE DI COMPORTAMENTO CONTRO RELAZIONI D'AFFARI INTENZIONALI CON LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA.

La commissione ritiene che il mondo economico debba adoperarsi per escludere il più possibile le aziende dominate dalla criminalità organizzata. Se il mondo economico, come l'AFL-CIO, non può né sostituire né essere parte dell'apparato repressivo, le direzioni delle società debbono prendere pubblicamente posizione e dichiarare che non concluderanno intenzionalmente affari con la criminalità organizzata né contribuiranno a tali attività.

Per questo motivo, la Commissione raccomanda che tutte le società adottino formalmente e rispettino un codice di comportamento tendente a ridurre notevolmente il rischio di influenza o dominio da parte della criminalità organizzata. Tale codice dovrebbe comprendere i seguenti principi e le seguenti azioni:

- la società dovrebbe stabilire che ogni funzionario, amministratore e dipendente della società deve rispettare rigorosamente le più elevate norme etiche nella conduzione dei propri affari;



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

109.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

- la società non dovrebbe assumere o occupare come funzionario, amministratore o dipendente persone in merito alle quali sussista la certezza o anche il ragionevole sospetto che siano, o siano state, coinvolte in violazioni della legge gravi e ripetute;
- la società non dovrebbe dare inizio né continuare rapporti contrattuali o commerciali con privati o società (compresi i prestatori di servizi e i venditori) per i quali sussista il ragionevole sospetto di essere, o di essere stati, coinvolti in violazioni della legge gravi e ripetute. In ogni situazione in cui la società sappia o nutra il ragionevole sospetto che un privato o una società con i quali essa intrattiene relazioni commerciali correnti abbiano commesso tali violazioni, dovrà porre fine ai propri rapporti con detto individuo o detta società, non appena gli obblighi contrattuali o comunque giuridici lo permettano;
- la società non dovrebbe approvare, sancire o ratificare il pagamento di tangenti o di somme estorte da parte di o a funzionari, amministratori o dipendenti della società, anche qualora tali pagamenti siano accettati o erogati al fine di promuovere le attività commerciali lecite della società in questione. In ogni situazione in cui la società sappia o nutra il ragionevole sospetto che tali



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

110.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

sanzioni o somme estorte vengano corrisposte o accettate e che ci si trovi in violazione della legge, la società dovrebbe immediatamente informare tutte gli enti governativi competenti (compresi quelli preposti alla repressione);

- la società, qualora necessario, dovrebbe istituire un gruppo di lavoro a livello di dirigenti, composto in parte da rappresentanti anziani del servizio giuridico della società e da consulenti esterni, che abbia la completa autorità di condurre indagini interne, rispetto alle situazioni in cui c'è ragione di credere che un dipendente della società ovvero un privato od una società con cui la società in questione abbia relazioni commerciali siano stati coinvolti in ripetute violazioni della legge.

- in ogni situazione in cui il gruppo di lavoro sappia o nutra il ragionevole sospetto, sulla base delle proprie indagini, che alcune azioni venute alla luce nel corso delle proprie indagini possano rappresentare una violazione della legge, la società dovrebbe immediatamente tutti gli enti governativi competenti (compresi quelli preposti alla repressione);

- la società dovrebbe stabilire che tutti i dirigenti dei dipartimenti presentino relazioni annuali relative all'osservanza del codice di comportamento. Tali relazioni dovrebbero contenere almeno le informazioni seguenti:



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

111.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

- * l'enunciazione dei provvedimenti adottati dal dipartimento onde prevenire, individuare e comunicare le violazioni del codice;
 - * l'elenco di tutti le risultanze ottenute dal dipartimento nell'esercizio della debita diligenza, in merito ad eventuali violazioni della legge da parte di funzionari, amministratori e dipendenti della società ovvero da parte di privati e società con i quali la società in questione intrattiene rapporti commerciali, che possano ripercuotersi negativamente sull'integrità o la stabilità finanziaria della società;
- in ogni situazione in cui la società sappia che un funzionario, amministratore o dipendente sia stato convocato per testimoniare o produrre informazioni di fronte ad un tribunale o ad un ente governativo autorizzato ad assumere prove e che la persona in questione si sia rifiutata di testimoniare o di produrre le informazioni relative ad una parte degli affari della società sulla base della norma contro l'autoincriminazione obbligatoria, la società dovrebbe indagare sui fatti e le circostanze in questione onde appurare se dei funzionari o dei dipendenti della società hanno commesso azioni criminali che coinvolgono la società.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

112.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

Tali codici industriali, qualora venissero ampiamente adottati, indicheranno chiaramente al pubblico che le società si sono assunte la responsabilità di mettere in ordine i propri affari e di escludere la criminalità organizzata. L'efficacia ultima di questi codici dipende tuttavia dal vigore con cui le società che li approvano cercano di farli rispettare. A tal fine, ogni società che approvi un codice di questo tipo dovrebbe dichiarare che ricorrerà a tutte le sanzioni previste, comprese le note di biasimo, di censura, le sospensioni e i licenziamenti, per combattere contro tali violazioni.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

113.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

PARTE QUARTA

RACCOMANDAZIONI RELATIVE ALL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

1. IL POTERE GIUDIZIARIO DOVREBBE IMPORRE PESANTI SANZIONI SUI MEMBRI DEL RACKET DEL LAVORO.

Il potere giudiziario deve garantire che i membri del racket di cui viene dimostrata la colpevolezza ricevano pene esemplari, in grado di agire da deterrente per reati analoghi. Tali pene esemplari dimostreranno al mondo economico che la corruzione di funzionari sindacali verrà punita duramente. Tuttavia, i giudici finora non hanno intrapreso delle azioni atte a convincere gli operatori economici che le attività proibite dal Foreign Corrupt Practices Act sono illecite e verranno duramente punite, quando si verificano a New York, a Chicago o a Saint-Louis.

La Commissione raccomanda che la Commissione per la determinazione delle sanzioni, di recente formazione, tenga presente la necessità di condanne esemplari e realistiche per contribuire a porre fine alla corruzione del mercato. Bisognerebbe fare tutto il possibile per impedire che le persone che siano state condannate detengano funzioni aziendali connesse alla contrattazione collettiva; bisognerebbe sempre imporre questa clausola di incompatibilità dopo condanne penali.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

114.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

La disposizione di legge che si applica all'attività dei dipendenti delle società, numero 29 U.S.C. par. 504 (a) (3), prevede che per una serie di reati la persona condannata sia esclusa per un periodo dai tre anni ai tredici anni dalle seguenti funzioni:

... consulente in materia di relazioni sindacali di persone che operano in settori o attività connesse al commercio ovvero funzionario, amministratore, agente o dipendente di ogni gruppo o associazione di datori di lavoro che tratti con organizzazioni sindacali o che abbia specifiche competenze in materia di contrattazione collettiva ovvero una responsabilità diretta nel campo delle relazioni tra lavoratori e direzione, nelle società o nelle associazioni operanti in un settore o un'attività connessa al commercio...

Ciò costituisce un notevole miglioramento rispetto alla normativa precedente poiché si basa sulla consapevolezza che, sul piano dei principi non è possibile distinguere tra le azioni dei sindacalisti e degli imprenditori corrotti.

E' opportuno commentare due limitazioni relative all'articolo 504 in merito al personale di direzione.

In primo luogo l'articolo 504 riguarda così da vicino le relazioni industriali che un dirigente di cui sia stata riconosciuta la colpevolezza può essere costretto a dimettersi dalla propria carica di vicepresidente preposto alle relazioni sindacali ma può svolgere le funzioni di vicepresidente del marketing o della finanza o altre funzioni non direttamente connesse alla contrattazione collet-



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

115.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

tiva. Questa lacuna normativa dà un'impressione di ingiustizia e di trattamento iniquo poiché i funzionari sindacali condannati sono per definizione coinvolti nella contrattazione collettiva e sono esclusi dalle attività sindacali. In secondo luogo, l'elenco dei reati che comportano l'esclusione ai sensi dell'articolo 504 non comprende tutte le attività di racket del management che la presente relazione ha individuato in associazione alla criminalità organizzata, come ad esempio pratiche illecite negli appalti. I poteri generici del tribunale e le disposizioni di legge specifiche relative alla sospensione della condanna e alla libertà provvisoria danno ai giudici tutta l'autorità necessaria per comminare pene contro i membri del racket che prevedano un lungo periodo di esclusione da funzioni di fiducia e di responsabilità nelle aziende in questione.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

116.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

PARTE QUINTA

I GOVERNI STATALI E GOVERNI LOCALI.

1. I GOVERNI DEGLI STATI E I GOVERNI LOCALI DEBBONO CONCENTRARE L'ATTENZIONE DELL'APPARATO REPRESSIVO SUL SETTORE PORTUALE.

Il controllo di molti porti è gravemente inadeguato. C'è una scarsa cooperazione tra gli organismi delle forze dell'ordine competenti per le aree portuali soprattutto per quanto riguarda i porti del Golfo, dei grandi laghi e della costa atlantica. Il settore portuale è un settore a parte e complesso che richiede un flusso continuo delle attività di controllo, compresa la raccolta di informazioni ed un ricorso attivo alle procedure di concessione di licenze, onde eliminare e prevenire l'influenza della criminalità organizzata nei porti. I governi degli Stati e i governi locali debbono inizialmente garantire che un organismo di controllo competente e adeguatamente finanziato abbia responsabilità specifiche in merito a tali attività. Tale organismo dovrebbe disporre di risorse inquisitorie sufficienti, compresa la possibilità di spiccare mandati di comparizione e la disponibilità di investigatori, nonché l'autorità amministrativa di escludere la criminalità organizzata dai porti tramite le pro



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

117.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

cedure di concessione di licenze. Negli Stati con più di un porto importante, il governo statale dovrebbe prendere l'iniziativa di creare un organismo di questo tipo. Ove necessario, gli Stati potrebbero anche creare consorzi regionali, autorizzati dal Congresso, onde far fronte in maniera opportuna ai problemi dei distretti portuali, come quello di Philadelphia, che travalicano i confini di un singolo Stato.

Infine, anche dopo l'attribuzione di responsabilità ad organismi dotati di risorse e competenze sufficienti, sarà necessario raggiungere un maggior livello di cooperazione formale tra enti portuali, onde impedire l'insorgere delle situazioni presentate nello studio della ILA, in cui degli appartenenti a "cosa nostra", esclusi dal porto di New York, hanno avviato analoghe operazioni illecite a Miami. Degli accordi di informazioni reciproca potrebbero impedire tali situazioni.

Se i governi degli Stati e i governi locali non si assumeranno queste responsabilità, il settore portuale sarà condannato ad essere controllato da una nuova generazione di criminalità organizzata, che potrebbe estendersi anche a porti che attualmente non sono dominati o influenzati da "cosa nostra" o da altri gruppi, saranno necessarie indagini periodiche nei porti, sul modello



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

118.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

dell'UNIRAC. Tali indagini potrebbero riuscire dal punto di vista tattico ma potranno diventare vittorie strategiche solo se gli enti governativi preposti al settore portuale realizzeranno un seguito concreto con un effettivo controllo delle attività di repressione.

2. I GOVERNI DEGLI STATI E I GOVERNI LOCALI DOVREBBERO AVVALERSI DEI PROPRI POTERI PER CONCEDERE LICENZE E CONTRATTI IN MODO DA IMPEDIRE ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA DI ACCEDERE AL MERCATO.

La concessione di una licenza per la vendita di polizze assicurative in uno Stato o di un contratto per la costruzione di edifici pubblici o di ponti sono privilegi che gli enti governativi statali, locali e federali sono autorizzati a concedere nell'ambito dell'ordinaria amministrazione. Tali poteri possono essere utilizzati come uno strumento poco dispendioso per escludere dal mercato la criminalità organizzata.

Esistono numerosi esempi recenti dell'esercizio di tali poteri da parte degli Stati e dei comuni. La città di New York ha recentemente respinto l'offerta d'appalto, molto bassa, della società edile Schiavone, la società dell'ex ministro del lavoro Raymond Donovan, dichiarando che tale società non è "un contraente responsa



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

119.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

bile", sulla base dei procedimenti attualmente in corso per pratiche illecite contro funzionari di tali società. Analogamente, l'Environmental Protection Agency ha raggiunto un accordo in base al quale la società Schiavone non cercherà di concludere contratti con l'EPA finché tali procedimenti non saranno conclusi. La città di New York si è anche riservata il diritto di respingere offerte di appalto basse relative alla fornitura di cemento, per cercare di impedire alla criminalità organizzata di accedere a tale produzione.

Il New Jersey è riuscito a far dimettere appartenenti alla mafia dal sindacato locale n. 54 affiliato alla HEREIU. Il New Jersey ha agito in base alla normativa statale tendente a impedire l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore delle case da gioco. Lo Stato della Florida ora prevede che i funzionari sindacali debbano ottenere una licenza.

Numerose agenzie assicurative statali hanno ottenuto risultati positivi controllando l'operato dei prestatori di servizi sanitari e dentistici, che cercano di esercitare la propria attività negli Stati in questione. La Commissione raccomanda un ricorso continuato e più intenso a tutti i poteri di polizia e contrattuali atti a privare la criminalità organizzata delle autorizzazioni e delle possibilità necessarie per la conduzione di affari.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

120.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIAC R O N O L O G I A

- 14 ottobre 1982 - Il Presidente Reagan annuncia un programma in otto punti per combattere la droga e la criminalità organizzata, compresa la creazione di una commissione presidenziale sulla criminalità organizzata.
- 28 luglio 1983 - Il Presidente Reagan firma il Decreto Esecutivo 12435 che crea formalmente la Commissione Presidenziale sulla criminalità organizzata e nomina suo capo il Giudice Irving R. Kaufman. La Commissione ha il compito di analizzare la criminalità organizzata e di raccomandare soluzioni al problema.
- 3 novembre 1983 - Il Procuratore Generale William French Smith firma lo Statuto.
- 18 novembre 1983 - Presentazione al Congresso di un progetto di legge che chiede tra gli altri maggiori poteri di mandati di comparizione alla Commissione.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

121.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

- 29 novembre 1983 - La Commissione tiene la sua prima audizione a Washington D.C. e ascolta le deposizioni sulla portata e gli orientamenti della criminalità organizzata.
- 19 dicembre 1983 - James D. Harmon Jr. è nominato direttore esecutivo e Capo Consigliere.
- 14 marzo 1984 - Una seconda audizione pubblica, svoltasi a New York City, esamina il riciclaggio del denaro ad opera della criminalità organizzata.
- 7 maggio 1984 - La Camera dei rappresentanti approva la legislazione che garantisce vari poteri, tra cui quello di spiccare mandati di comparizione, alla Commissione.
- 26 giugno 1984 - La Camera adotta la legislazione leggermente differente del Senato e la invia alla Casa Bianca.
- 17 luglio 1984 - Il Presidente Reagan firma la legge 94-369 che assicura il potere di emettere mandati di comparizione ed altri importanti facoltà alla Commissione.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

122.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

- 23-25 ottobre 1984 - Terza audizione pubblica a New York City, dedicata ai gruppi della criminalità organizzata con radici asiatiche.
- 25 ottobre 1984 - Il giudice Kaufman presenta al Presidente ed al Procuratore Generale le prime copie della relazione interlocutoria della Commissione sul riciclaggio del denaro.
- 30 ottobre 1984 - La relazione interlocutoria sul riciclaggio del denaro è resa pubblica.
- 27-29 novembre 1984 - In una audizione pubblica a Washington, D.C., la Commissione esamina il problema dell'industria internazionale della cocaina.
- 20-21 febbraio 1985 - In una audizione svoltasi a Miami vengono esaminate le reti del traffico internazionale di eroina.
- 11 marzo 1985 - Pubblicazione di uno studio a cura del personale della Commissione e simposio a Washington, D.C. che esaminano l'etica giuridica in processi di criminalità organizzata.



CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

123.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA

22-24 aprile 1985 - In una audizione svoltasi a Chicago, la Commissione esamina le implicazioni della criminalità organizzata nel racket del lavoro.

13 maggio 1985 - In un simposio sulla droga tenutosi a Washington D.C., la Commissione discute delle alternative di vigilanza sui narcotici.

24-26 giugno 1985 - Audizione a New York City: la Commissione esamina le implicazioni della criminalità organizzata nel gioco d'azzardo lecito e illecito.

4 ottobre 1985 - Gli esponenti della Commissione si incontrano con i membri della Commissione parlamentare italiana sulla mafia per discutere argomenti di interesse reciproco.

7 ottobre 1985 - Un simposio - indetto dalla Commissione - di eminenti funzionari delle forze dell'ordine ha luogo a Washington, D.C. per discutere degli sforzi volti all'interdizione degli stupefacenti.