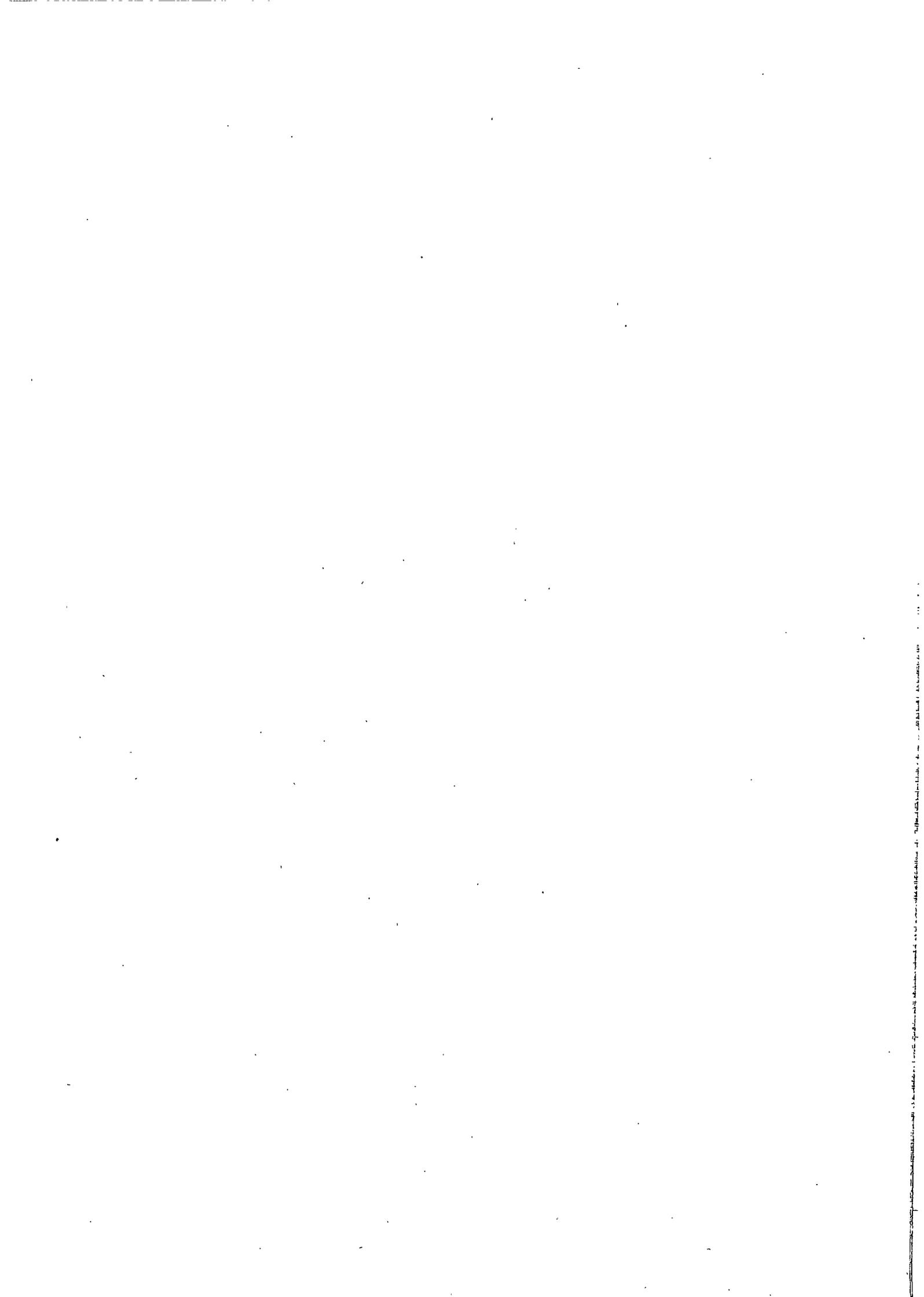


ALLEGATO N. 5

**RELAZIONE « MAFIA ED ENTI LOCALI » SVOLTA DAL
SENATORE GIUSEPPE ALESSI NEL CORSO DELLA
IV LEGISLATURA**

Riteniamo opportuno pubblicare qui in allegato, per gentile concessione dell'autore, la Relazione « Mafia ed enti locali » svolta dal senatore Giuseppe Alessi alla Commissione, durante la IV Legislatura, e a cura di questi stampata per i tipi di Aziende tipografiche eredi dott. G. Bardi - Roma.



GIUSEPPE ALESSI
SENATORE DELLA REPUBBLICA

MAFIA ED ENTI LOCALI

Il Comune, la Provincia, la Regione

*

**Relazione alla Commissione parlamentare
d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia**

I N D I C E

	<i>Pag.</i>
I - Legittimità ed opportunità della costituzione del Comitato di indagine sugli enti locali (par. 1-5)	5
II - Condizioni, modi, limiti e riepilogo dei lavori del Comitato; Assegnazione delle diverse parti della relazione (par. 6-13)	10
III - Le categorie mafiose e gli enti locali (par. 14-18)	23
IV - La sbarco degli Alleati - Mafia politica e pubblica Amministrazione in Sicilia (par. 19-23)	32
V - La Regione ed il fenomeno della mafia (par. 24-31)	42
VI - Scandali e costume (par. 32-39)	59
VII - Prospettazione di qualche urgente riforma (paragrafi 40-49)	75
VIII - Il dovere dello Stato (par. 50-55)	96
IX - La provincia - Organi e funzionamento (par. 56-61)	106
X - Il Comune (par. 62-66)	117
XI - Le Commissioni di controllo (par. 67-71)	123

I

Legittimità ed opportunità della costituzione del Comitato di indagine sugli enti locali.

1. — Prima ancora di entrare nel merito dei nostri accertamenti, converrà risolvere il dubbio che si è profilato circa la legittimità — e subordinatamente la opportunità — della istituzione del Comitato per le indagini sugli Enti locali in rapporto al fenomeno della mafia in Sicilia.

Il dubbio si è delineato sotto il duplice aspetto della eventuale lesione del potere autonomo della Regione Siciliana e degli altri Enti locali dell'isola (in base all'art. 14 lettera o) dello Statuto), e della estraneità di una tale indagine, facilmente indotta ad inclinare verso la funzione ispettiva, ai compiti della nostra Commissione.

Il Comitato non esita a respingere tale dubbio.

2. — A parte la considerazione che la Commissione venne istituita in forza di legge dello Stato promossa da una iniziativa formale dell'A.R.S. in base all'art. 18 dello Statuto, la indagine, in ogni caso, non interferisce nei poteri propri della Regione e nel loro esercizio, per due motivi: a) essa non ha

per oggetto l'attività amministrativa degli Enti locali considerata in se stessa (e perciò caratterizzata dall'autonomia degli enti cui inerisce e degli organi di loro vigilanza); b) essa non potrebbe esprimersi con atti di giurisdizione.

3. — La indagine affidata dalla Commissione al Comitato è certamente di capitale importanza, proprio per le finalità espresse nella legge istitutiva della Commissione. Viene spesso affermato che gli ambienti mafiosi estendono le loro propaggini anche nell'area della pubblica amministrazione. Orbene, sussistendo un tale particolare aspetto delle manifestazioni mafiose, il triste fenomeno inciderebbe sul bene pubblico non solo per i comuni riferimenti sociali, ma per quelli più specificamente politici, in quanto il bene compromesso, in questo caso, sarebbe d'interesse generale sia *mediatamente* che *immediatamente*.

Ora considerata la sua struttura economico-sociale, l'ambito territoriale della sua attività, la concretezza degli interessi dietro ai quali si muove o che essa stessa germina, ne discende che la mafia trova la prima — e più spesso esclusiva — occasione di interferenza politica appunto negli enti locali, che costituiscono non solo la zona pubblica di suo immediato contatto *ratione loci*, ma anche il primo sbocco e, insieme, il primo bersaglio del suo intrigo, *ratione materiae*.

La modestia delle disponibilità finanziarie, la relatività dei mezzi e la limitatezza del livello culturale e tecnico, costringono i ma-

fiosi a rimanere tanto più distanti dai grandi interessi nazionali quanto più accesi sono i loro appetiti rispetto agli enti locali (1).

4. — Anzi, a tale proposito, uno dei primi quesiti cui il Comitato intese rispondere fu il seguente: se l'indagine sugli Enti locali dovesse estendersi a tutta l'isola o, come si pretendeva, alla parte occidentale, delimitata dalla circoscrizione elettorale politica nazionale facente capo a Palermo.

Il relatore della presente non ha tralasciato occasione alcuna per ribadire la sua convinzione, purtroppo non condivisa dalla Commissione, che la indagine non ricevesse dalla legge e dai dati ontologici del fenomeno antisociale della mafia limiti territoriali nell'ambito dell'isola; e che la Commissione non potesse costituirne con auto-decisione. Il fenomeno della mafia non può essere circoscritto nei confini della circoscrizione elettorale, che divide la Sicilia in due parti secondo un *equilibrio demografico quantitativo* e prescinde da ogni elemento di strutturazione sociale e geografica della popolazione.

La mafia nasce, si consolida o si dissolve — a parte i motivi complessi che riguardano le tradizioni, il costume, la struttura economica, il livello sociale e culturale — se-

(1) La osservazione riguarda la cosiddetta mafia paesana o cittadina e non quella internazionalmente collegata, cui compete altra tipologia criminale (stupefacenti, grosso contrabbando internazionale, eccetera).

guendo non una linea geografica ma quella evolutiva od involutiva emergente nel campo delle comunicazioni, in quello igienico-sanitario, in quello scolastico, in quello della sicurezza delle persone, dei beni, dei presidi civici ecc.

5. — Ma indipendentemente da tali motivi fondamentali, al Comitato è sembrato che la indagine dovesse estendersi a tutta l'isola, anche per i riflessi dell'analisi differenziale.

Infatti, compito del Comitato, è di esaminare se l'ordinamento degli Enti locali vigente in Sicilia ed il loro funzionamento incidano tanto positivamente sul costume da agevolare l'affrancamento delle coscienze, la maturazione del senso della responsabilità e della solidarietà; o se, invece, per le deficienze organiche, tali strutture politiche o amministrative consentano, alla mala pianta della mafia di stabilirsi o peggio di prosperare.

Tale accertamento indubbiamente si comprova attraverso l'indagine di paragone e cioè raffrontando i dati, gli accadimenti rilevabili nelle zone *non indiziate* con le corrispondenti manifestazioni amministrative o sociali rilevate *in zone fortemente indiziate* di soggezione ad ambienti mafiosi.

L'analisi differenziale, confermando la imputazione del merito o del demerito alle istituzioni come tali od ai loro amministratori, potrebbe condurre legittimamente a riferimenti di carattere legislativo o di carattere amministrativo.

Tuttavia, il contrario avviso della Commissione in seduta plenaria, peraltro preoccupata della ampiezza e del volume di un tale configurato campo di indagine, ha risolto il quesito nel senso di limitarla alle province di Palermo, Trapani, Agrigento e Caltanissetta.

Nonostante il nostro lavoro si sia svolto in tali limiti, tuttavia il Comitato riafferma il suo parere che una eventuale futura ulteriore indagine sugli Enti locali dovrebbe approfondirsi tenendo conto dei superiori rilievi.

II

**Condizioni, modi, limiti e riepilogo
dei lavori del Comitato;**

**Assegnazione delle diverse parti
della relazione.**

6. — Dovendo riferire sull'andamento dei nostri lavori, inizierò con un rilievo.

La costituzione del Comitato avrebbe dovuto segnare uno dei primi atti della Commissione, per la fondamentale importanza delle sue indagini ai fini dell'accertamento di eventuali connessioni tra il fenomeno mafioso e la gestione della cosa pubblica. Perciò ci si potrà lamentare della tardività della sua costituzione, giammai del contrario.

Il Comitato venne insediato il 27 aprile 1966.

Tale data venne a coincidere con le vacanze pasquali, prima, e quindi col particolare impegno dei suoi componenti nei lavori parlamentari concernenti il piano verde e l'urbanistica (oltre a quegli altri disegni di legge che solitamente caratterizzano i periodi conclusivi delle sessioni parlamentari).

Perciò essi dopo una riunione programmatica del giugno 1966, si trovarono costretti a rinviare al periodo feriale l'inizio attivo e sistematico dei lavori, che si pro-

trassero, appunto, nelle prime due decadi del mese di agosto del 1966. Dalla lettura dei relativi verbali si rileva l'importanza che il Comitato intese annettere alla precisazione dei limiti di metodo negli accertamenti di sua competenza (limiti di materia, identificazione dei poteri di sua spettanza e dei provvedimenti emanandi).

A tale uopo vennero formulati i correlativi quesiti alla Presidenza.

7. — Il Comitato sottolinea che sarebbe stato, più che utile, necessario poter disporre di alcuni mezzi burocratici e tecnici e di una segreteria per ricevere, classificare, ordinare e custodire la compilazione di esposti e di documenti che gli pervenivano o venivano da esso prelevati, per attendere alla verbalizzazione delle riunioni e soprattutto delle dichiarazioni, che, eventualmente, sarebbero state rese, nonchè per provvedere alla corrispondenza.

Il Comitato ritenne, infine, necessario poter disporre di un funzionario esperto in bilanci degli Enti locali e di un tecnico in materia edilizia, per i chiarimenti opportuni in ordine ad alcuni aspetti censurati delle attività edilizie comunali e delle gestioni pubbliche dell'edilizia sovvenzionata, ed in ordine agli abusi che sarebbero potuti emergere di seguito alla istruzione delle molte denunce della stampa e della pubblica opinione per evincere la eventuale interferenza mafiosa. Nell'attesa dell'apporto tecnico di tali ausiliari, dispose la raccolta di un'ampia documentazione amministrativa.

8. — Bisogna, infatti, sottolineare che la costituzione del Comitato e l'arrivo dei suoi componenti in Sicilia vennero salutati dalla stampa in termini unanimi di entusiastico consenso, che accese speranze travalianti (come suole avvenire nelle zone depresse) le possibilità date dalla legge e dal senso comune.

Si diffuse la opinione che il Comitato fosse munito di poteri straordinari d'imperio, per modo che ad esso si sono rivolti: impiegati che ritenevano di non aver avuto la giusta soddisfazione di carriera nei vari enti, cittadini che ritenevano di avere subito soprusi fiscali e persino giudiziari, ceti e categorie che, comunque, si lagnavano delle disfunzioni amministrative (il più delle volte attribuite ad arbitrio), della mancata soddisfazione delle loro rivendicazioni: tutti ritenendo che il Comitato avesse il potere extra e superlegale di emanare « *ex abrupto* » provvedimenti esecutivi atti a ristabilire situazioni che si affermavano offese e di emettere giudizi inappellabili sulle vertenze pendenti o che ne sarebbero sorte.

Il Comitato ha dovuto chiarire che i suoi compiti non coincidevano con tali aspettative.

All'ampiezza delle infondate pretese non potrà non corrispondere la prevedibile delusione di quegli ambienti che ancor le coltivano.

9. — Per contro, non poche riserve ed apprensioni si manifestarono nell'esecuzione del nostro programma di lavoro da par-

te di organi, di categorie, di ceti, e persone, circa un paventato straripamento delle nostre funzioni.

Si sollevarono persino obiezioni di carattere costituzionale circa la legittimità del nostro potere di indagine, tutte le volte che si fosse esercitato *oltre* i casi di *accertata*, esplicita, *riconosciuta* incidenza di identificati soggetti mafiosi in questo o quell'Ente locale, in questa o quella operazione amministrativa.

La questione venne sollevata nelle sedute plenarie della Commissione del 5 ottobre e del 9 novembre 1966.

Come è noto, l'occasione fu data dal clamore di stampa che accompagnò gli accertamenti del Comitato su alcuni atti della Amministrazione Provinciale di Palermo; si assumeva che il Comitato avesse violato alcune regole di carattere sostantivo e processuale.

In tale occasione, si osservò che il potere di iniziativa del Comitato non era sostitutivo di quello proprio della Commissione e del Consiglio di Presidenza; anzi doveva considerarsi limitato ad atti di mera esecuzione. Le richieste di documenti, l'audizione di cittadini, di funzionari, di pubblici amministratori rientravano nella competenza esclusiva del Consiglio di Presidenza o dell'Assemblea plenaria della Commissione.

Quanto all'ambito materiale del potere di iniziativa, si aprì un dibattito in riferimento, appunto, alle diverse posizioni ideologiche.

Il relatore della presente personalmente insistette nella opinione più volte espressa — e che qui si ripete, — che la Commissione ed anche il Comitato che ne è emanazione abbiano due compiti, diversi nei fini immediati e nelle regole attuative.

a) Il primo ha per oggetto il rilevamento generico della società siciliana su di un piano sociologico (culturale, di costume, di tradizione, di economia ecc.), su quello finanziario (finanza pubblica e privata) ed infine su quello politico-istituzionale (istituzioni e loro amministrazione, da parte di tutti gli organi operanti in Sicilia).

Tale attività ricognitoria, essendo destinata ad un disegno di sfondo, alla formulazione di una sintesi oggettiva degli elementi compositivi della vita isolana, non subisce limiti di materia e di territorio; per ciò stesso, non può dare luogo ad addebiti particolari, a contestazioni specifiche; essa costituisce l'accertamento delle fondamentali strutture isolane, riguardate per sè stesse e nella loro espressione dinamica.

b) La seconda attività ha, invece, limiti settoriali ben definiti; riguarda specificamente la connessione diretta del fenomeno mafioso con qualsiasi branca dell'attività siciliana, pubblica o privata — perciò anche degli Enti locali — sia nella sua specifica manifestazione *criminale* (che conseguentemente si esprime nei delitti contro la persona, contro la libertà o il patrimonio, contro la fede pubblica, la pubblica amministrazione o l'amministrazione della giustizia) sia in quella *economica e sociale*, (che si pre-

senta come organizzata prepotenza terroristica di pochi e, per converso, come sudditanza omertosa di molti).

In questo caso, la competenza della Commissione arriva sino alla formulazione del giudizio e cioè sino ai compiti irrinunciabili di contestazione e di denuncia, che però presuppongono la regola indeclinabile dell'« *audiatur et altera pars* », vale a dire la regolarità del rito, il contraddittorio, l'esercizio della difesa da parte dell'incriminato.

Il dibattito su tale tema fondamentale venne sollevato in Commissione, la quale si limitò a prendere atto delle superiori affermazioni ed autorizzò il Comitato alla prosecuzione del suo lavoro.

Ma non può non rilevarsi che tali discussioni hanno determinato pause e talvolta disorientamento nel lavoro del Comitato: esitazioni, dubbi che hanno inciso sulla speditezza del suo lavoro e sulla sua autorevolezza nell'ambiente siciliano.

In effetti, molte amministrazioni di Enti locali hanno sollecitamente risposto alle richieste di relazioni, di documenti e di notizie statistiche formulate dal Comitato; ma non poche sono quelle altre che si sono trincerate in un tenace silenzio o sono ricorse a veri e propri pretesti, lasciando inevase le richieste.

10. — Per esemplificare ricordiamo di avere richiesto alle Amministrazioni provinciali e comunali:

a) indicazione nominativa e temporale delle varie amministrazioni ordinarie e stra-

ordinarie che si sono succedute dal 1943 ad oggi;

b) copia dei bilanci riassuntivi e preventivi dal 1943 al 1965;

c) bilancio preventivo del 1966;

d) situazione del patrimonio dell'Amministrazione Comunale o Provinciale, con l'indicazione degli accrescimenti o dei trasferimenti dal 1943 ad oggi;

e) copia del Repertorio dal 1943 ad oggi;

f) elenco specifico delle locazioni attive e passive;

g) organico del personale e sua evoluzione dal 1943 ad oggi;

h) elenco nominativo del personale assunto sia di ruolo che transitorio o provvisorio;

i) elenco specifico delle forniture (data, oggetto, importo, ditta, metodo delle commesse);

l) elenco degli enti, degli istituti delle aziende dei consorzi direttamente o indirettamente collegati al bilancio e alla vigilanza amministrativa del comune e bilanci dei medesimi ove siano vigilati dal Comune;

m) aziende municipalizzate e rendiconto;

n) regime esattoriale e di riscossione delle imposte di consumo; nonchè dei servizi netturbe e della manutenzione ordinaria (appalto? gestione diretta?);

o) segnalazioni di precedenti ispezioni od inchieste; copia delle risposte del Comune;

p) situazione normativa nel campo edilizio;

q) note sullo sviluppo edilizio della città in riferimento ai piani di ricostruzione, di risanamento, di fabbricazione ed al piano regolatore;

r) relazione sulla applicazione della legge 167;

s) situazione tecnico-amministrativa della manutenzione stradale e dei servizi (illuminazione, acqua, fogne, netturbe);

t) breve relazione sulla situazione scolastica (disponibilità di locali, turni, scuole pubbliche o private, parificate o non).

Le superiori richieste non risultano evase dalle Amministrazioni Provinciali di Palermo e di Enna e da quelle Comunali di Trapani e di Agrigento se non in minima parte.

Le altre amministrazioni, invece, hanno largamente evaso le richieste.

Per quanto riguarda l'indagine nel settore dell'edilizia economico-popolare, il Comitato ritenne opportuno acquisire una particolare documentazione, richiesta ai Presidenti degli istituti autonomi case popolari delle città capoluogo; quelli di Messina, Agrigento, Enna e Ragusa ancora oggi non hanno dato alcun riscontro alle nostre richieste.

Dall'Assessorato Regionale per le finanze, dagli Intendenti di finanza e dall'Assessorato per gli Enti locali, quasi tutte le richieste sono state soddisfatte (ruoli esattoriali, elenchi esattorie, conferimenti delle esattorie, relazioni a seguito di ispezioni assessoriali presso gli Enti locali ecc.).

Il relatore ritiene che le mancate risposte non debbano attribuirsi ad un doloso in-

tendimento, e cioè ad una resistenza interessata, bensì allo sbandamento di opinione circa i limiti di nostra competenza, quando addirittura tale atteggiamento non sia stato determinato dai centri nazionali (in riferimento a quegli Enti locali che nell'isola sono articolazioni di Enti nazionali).

11. — Si deve aggiungere, infine, che il periodo, sia pure lungo, in cui si sarebbe dovuta svolgere l'indagine del Comitato, ha corrisposto grosso modo a quello conclusivo della legislatura, che di solito è più tormentoso sul piano parlamentare, oltre che ad una dolorosa sequenza di malattie dei membri del Comitato.

Si è precisato quanto sopra per giustificare il giudizio di incompletezza che il Comitato ritiene di dover dare del suo lavoro, per sottolineare l'esigenza che in un prossimo avvenire esso possa essere proseguito e soprattutto per precisare che i giudizi espressi a mò di epilogo del lavoro del Comitato, non si arrogano l'autorità conseguente ad uno svolgimento esauriente delle indagini, ma riguardano episodi dei quali talvolta è discutibile il valore autenticamente emblematico di una realtà di più esteso spazio.

12. — Il Comitato per gli Enti locali venne insediato dal Presidente nella riunione del 27 aprile 1966; (vedi super 6); tra il giugno e l'agosto tenne 14 riunioni in Sicilia presso la Prefettura di Palermo. Il Comitato aveva, infatti, stabilito di iniziare le proprie indagini sulle Amministrazioni Provinciali,

procedendo ad un preliminare colloquio con i Segretari generale delle Amministrazioni provinciali di Palermo, di Trapani, di Agrigento, di Caltanissetta e di Enna. Essi sono stati sentiti personalmente o, per quelli che erano in ferie o in aspettativa, nelle persone dei facenti funzione.

Parallelamente, sono stati sentiti i Segretari Generali dei Comuni di Trapani, Agrigento, Caltanissetta ed Enna.

Il Comitato ritenne essenziale fissare la sua attenzione:

a) sulle vicende amministrative degli Enti locali circa la normalità e la stabilità delle Amministrazioni democratiche;

b) sull'esame dei bilanci per esprimere giudizi sulle possibilità di iniziative o sull'uso dei mezzi finanziari da parte degli enti;

c) sull'esame dell'organico degli Enti locali e delle sue evoluzioni, con particolare riguardo al tipo di assunzione;

d) sulla ricognizione degli enti, istituti, consorzi, aziende, connessi a tali enti locali per individuare la zona di potere indiretto;

e) sull'elenco specifico delle forniture con l'indicazione del metodo adatto per conseguirle;

f) sull'elenco delle locazioni attive e passive;

g) sul tipo di esercizio dei pubblici servizi (luce, gas, acqua etc.);

h) sul settore dei lavori pubblici (modo di esecuzione, particolarmente in ordine alla manutenzione).

Nel corso delle indagini sull'Amministrazione Provinciale di Palermo, essendo risultati dall'esame degli atti relativi ad un appalto della manutenzione strade, elementi di reato, venne redatto rapporto all'Autorità Giudiziaria a norma dell'art. 361 del Codice penale. (Tale rapporto viene allegato alla presente come Appendice A).

Successivamente il Comitato tenne altre riunioni a Roma, presso la sede della Commissione, per l'esame dei documenti pervenuti, su richiesta scritta o verbale del Comitato agli Amministratori ascoltati.

Nel prosieguo della sua attività, il Comitato ritenne necessario ascoltare il Dott. Mignosi, funzionario dell'Amministrazione Regionale che procedette alla ispezione in Agrigento, decretata dall'Assessorato per gli Enti locali a seguito della frana che colpì la città.

Nell'agosto del 1967 il Comitato decise di effettuare altri sopralluoghi in Sicilia, per assumere direttamente informazioni dai funzionari competenti e responsabili dei vari settori oggetto dell'indagine, con particolare riguardo alle gestioni esattoriali.

In tali sopralluoghi il Comitato ascoltò i seguenti funzionari:

- il Ragioniere generale della Regione siciliana;
- il Direttore generale Assessorato Enti locali;
- il Direttore generale Assessorato alle finanze;

— il Direttore generale Assessorato Demanio;

— gli Intendenti di finanza di Trapani, Palermo, Agrigento;

— l'Ispettore compartimentale delle imposte dirette di Palermo;

— i Segretari generali delle Amministrazioni provinciali di Palermo, Trapani e Agrigento;

— i Segretari generali dei Comuni di Palermo, Trapani e Agrigento;

— il Soprintendente alle antichità di Agrigento.

In riferimento ai risultati di alcuni dibattiti svoltisi nella Assemblea Regionale sulla materia esattoriale, furono sentiti due deputati regionali a chiarimento delle loro denunce in Aula.

Inoltre, vennero sentiti dal Comitato alcuni Consiglieri comunali o provinciali ed alcuni cittadini che ne fecero richiesta e che si ritenne di ammettere al rilascio di dichiarazioni, dalle quali il Comitato stesso avrebbe potuto desumere ulteriori informazioni utili alla sua indagine sugli Enti locali.

Di tutte le cennate indagini è agli atti regolare verbalizzazione (stenografica, quando si ritenne necessaria, per sintesi negli altri casi). *Del loro risultato terranno il dovuto conto le varie relazioni dei membri del Comitato, secondo la connessione degli argomenti con i compiti ad ognuno di essi assegnati.*

13. — Ad ognuno dei membri del Comitato è stata assegnata una parte della relazione.

Al sottoscritto senatore Alessi coordinatore del Comitato, l'inquadratura generale del problema nel piano istituzionale; al senatore Cipolla, la sintesi di quanto è venuto a risultare dagli accertamenti condotti sulle Amministrazioni provinciali e comunali e sugli organi di vigilanza (Commissioni di controllo ed organi ispettivi regionali); al deputato onorevole Nicosia, la sintesi di quanto è venuto a risultare dagli accertamenti condotti sui Comuni di Palermo, Trapani, Agrigento e Caltanissetta, nonché sulle attività dell'Assessorato regionale delle finanze in ordine alle gestioni esattoriali.

* * *

Mi accingo perciò a riferire su quanto di mia competenza.

III

Le categorie mafiose e gli Enti locali.

14. — Questa parte della relazione potrà sembrare astratta, se non addirittura accademica. Tale, invece, non apparirà tenendo conto del principio direttivo che ha guidato il Comitato nella interpretazione del suo compito (principio già esposto sub. 5).

Il fenomeno della mafia può essere esaminato sotto molti aspetti: l'aspetto demologico, quello sociale ed economico, quello criminale.

Tali aspetti comprendono una gamma di valori negativi; alcuni di essi, ancorchè tollerabili nel piano morale, non lo sono nel piano civico; altri sono intollerabili tanto nel piano civico che nel piano morale; altri, infine, si identificano col delitto sociale e col crimine comune.

15. — Il fenomeno della mafia attiene, anzitutto, allo stento con cui certi strati della popolazione accolgono il concetto imperativo della legge ed alla difficoltà psicologica che incontrano per apprezzare l'interesse comunitario insito nella pubblica amministrazione.

Nell'isola sono diffuse la opinione e la prassi per cui il giudizio di valore della vita di relazione vada desunto dall'« *eticità pura* », ricavata dai precetti di diritto naturale, dalla tradizione, dagli usi e dalla religione (2).

La legge è spesso considerata come un fatto politico iniquo, frutto di irrimediabile ignoranza delle vere esigenze dell'isola da parte di un potere straniero.

Da ciò un atteggiamento negativo della coscienza, il suo conflitto con l'ordine statuale, conflitto che la storia unitaria non ha del tutto spianato.

Chiunque vede che l'attribuire esclusivamente alla etica il valore derimente dell'azione sociale significa, in definitiva, rimettere la decisione all'arbitrio, poichè le norme dell'etica subiscono tali eccezioni applicative nel fatto specifico che, facilmente, al privilegio dell'etica o del diritto naturale si può sostituire il privilegio del proprio interesse, retoricamente paludato di orgoglio storico.

In fondo, si tratta di un residuo di secentismo, mescolato ad atteggiamenti vagolanti nell'astrattezza; i quali sostituiscono il « *come è* » col « *come deve essere* » (dedotto,

(2) « Il fenomeno della omertà è soprattutto coscienza di una colpa di cui non bisogna macchiarsi, è orrore (di gran lunga più forte della paura) per un atto di vigliaccheria e di cedimento.

« Si tratta di una questione etica che ha il suo imperativo categorico alla rovescia. E una specie di *morale pura* ». (Nuova Linea, 1964-II, E. CAVALERO, *Diagnosi di un male*).

questo ultimo, *ex antiquitate generis et gloria majorum*) con tanta coercizione etnica quanto diffusa risulta essere, poi, la evasione allo ostentato precetto (ancorchè conseguita non mediante libero accertamento critico della realtà, ma con un largamente praticato ossequio alla finzione) (3).

Questi ambienti non si possono dire « *criminali* », però, sono portatori di una psicologia arretrata, cosparsa di una patina di ieratica religiosità (che, naturalmente, nulla ha da spartire con la vera religione) e di un accento personalistico iperbolico (in definitiva antitetico all'affrancamento libero e responsabile della coscienza, il quale postula un senso elevato di solidarietà comunitaria).

L'onda psicologica che da loro si parte va arrestata da un processo di rieducazione sociale che deve cominciare nella scuola, deve proseguire nella vita associativa attraverso lo sviluppo democratico istituzionale, deve consolidarsi ed irrobustirsi in una più chiara coscienza morale attraverso l'assiduo apostolato della Chiesa.

(3) Tale fenomeno non si sarebbe rilevato se non costituisse lo sfondo di una certa compiacenza popolare verso ogni manifestazione anarcoide di opposizione all'ordine costituito; compiacenza che si volge, in favore della mafia, appunto per via del suo pratico fuorileggismo, che una diffusa quanto malsana mentalità considera « *necessitato dalle circostanze e dalla incomprendenza dello Stato* ».

Perciò la solidarietà verso questi mafiosi della vita sociale denuncia una vera e propria patologia politica e del costume.

Basterebbe illuminare la mente ed il cuore dell'infanzia sul ridicolo di certi atteggiamenti iattanti, avvertire i giovani sul veletarismo degli sfoghi che manchino di spirito di concretezza e sulla reattività di ogni concezione che non si nutra di consapevole sacrificio, ammonire gli adulti sulla remora che il loro radicale scetticismo provoca sullo sviluppo della società siciliana, per muovere ancora più decisamente le nuove generazioni sulla via dell'esercizio responsabile dei diritti, del rispetto delle leggi come condizioni di libertà e di civile progresso per tutti.

Tale coscienza procede sempre più innanzi nell'isola; e più procederà, nella misura con cui alla Sicilia saranno assicurate le condizioni obiettive della sua partecipazione allo sviluppo sociale della Nazione (scuole, bonifica stradale, lavoro e sicurezza sociale, prontezza della giustizia, equità amministrativa, eccetera).

16. — Il secondo anello della catena mafiosa è costituito da coloro che incarnano la prepotenza sociale ed economica; si tratta di soggetti o di gruppi tra di loro collegati da una comune attitudine anche se qualche rara volta sorgono tra di loro conflitti particolari per contrasto di interessi.

Questa prepotenza tipologicamente non è diversa da quella che si esercita in ogni altra regione del mondo da parte di certi capitani di industria e di certi monopolizzatori, poichè corrisponde al prepotente successo di quei cosiddetti « volitivi » che non sogliono, però, preoccuparsi della facinorosi-

tà dei mezzi adoperati e della illecità dei risultati conseguiti. Nell'isola essa, però, si presenta con due caratteristiche ancor più negative:

a) la prepotenza economico-sociale della mafia meridionale determina attorno ai mafiosi un « feudo schiavistico » e cioè una sudditanza *più larga ed intensa*, il cui ambito non si limita al fatto economico o al fatto burocratico che la occasionano, *ma si estende a tutta la condizione della persona* su cui si esercita, e perciò diviene *integrale sudditanza* di molti deboli alla *signoria extralegale* di pochi potenti.

b) inoltre, mentre la prepotenza della mafia del Nord si volge *mediatamente* allo sfruttamento della persona ma *immediatamente* alla fortuna del particolare ramo di attività in cui si inserisce (la quale, perciò, viene spinta innanzi in un processo di sviluppo tecnico industriale, agricolo, commerciale etc.), la mafia economico-sociale isola sfrutta le occasioni con l'esclusivo assillo del rapido arricchimento personale, conseguito *immediatamente* attraverso un metodo di lavoro che suole chiamarsi di « *rapina* », e cioè parassitario, privo di investimenti; l'azienda non progredisce, anzi viene smunta parassitariamente sino all'esaurimento (4).

(4) Lo scritto testè citato, aggiunge: « La mafia siciliana condiziona l'economia, perchè tende ad immobilizzare la società. Qualsiasi attività economica che riuscisse ad inserirsi nelle zone mafiose, finirebbe col ponteggiare la mafia senza potenziare se stessa ».

Questa categoria, anche se le sue azioni non investono manifestamente gli articoli del codice penale che provvedono alla tutela del patrimonio, della libertà e della integrità fisica delle persone — salvo ad investirli per i delitti di interesse privato e di corruzione, difficilmente rilevabili e rilevati — tuttavia è la più determinante dell'arresto dello sviluppo sociale ed economico dell'isola. Il suo dominio, realmente possente, spesso si macchia di complicazioni anche di ordine criminale, più che per programmi, per fatale conseguenza degli immancabili sviluppi della costante prevaricazione economica, politica e sociale.

Evidentemente, l'attività di questo settore interessa più particolarmente gli enti locali, oggetto dell'indagine del Comitato.

17. — Una felice sintesi politica delle due superiori categorie è delineata da Pietro Mignosi nel suo acutissimo studio sulla mafia, di cui riportiamo la parte che più da vicino ci interessa (5): « La mafia è l'istinto dello Stato; ed è, naturalmente, una necessariamente oscura pratica di governo. Infatti la mafia è gerarchia, è ordine interno dello Stato; questa gerarchia vigila sui limiti di un diritto di natura ed è massimo organismo etico e legislativo. La mafia vive fuori dello Stato perchè non lo intende, e non lo intende perchè lo sente estraneo e lontano da sè. Il

(5) Pietro MIGNOSI, *Profili e problemi* - Priulla 1927 - *La mafia istinto dello Stato*.

governo esterno, è per il mafioso siciliano il massimo termine dell' "arbitrio". Il contatto con lo Stato si impone, dunque: ma si impone ad extra. Ecco perchè l'uomo d'onore, che è così scrupoloso nell'adempimento di quelli che crede i suoi doveri, non piglia mai sul serio le funzioni dell'amministrazione e del controllo statale, ma ama eluderle, neutralizzarle, renderle, per quanto possibile, inefficaci. La mafia, dunque, non attacca il potere dello Stato: lo ignora finchè è possibile; al limite *del fastidio che le istituzioni pubbliche recano all'esercizio del potere mafioso, le conquista per paralizzarle. Il mafioso conquista i consigli comunali, quelli provinciali, le rappresentanze parlamentari*, non perchè crede nello Stato, che egli sente irrazionalmente greve sulle sue spalle, ma perchè ha bisogno di sentirsi più libero nella esplicazione del suo mandato reale ».

18. — La terza categoria è quella decisamente criminale. Si tratta di delinquenza comune che, in Sicilia, si qualifica per un suo particolare modo di atteggiarsi e di espandersi.

I minori sono dei « bravi » a disposizione dei « grandi » (« pezzi di 90 ») o dei signori sopramenzionati (« i don », i quali concedono loro aiuto « umanitario », conforto solidale quando versano in difficoltà giudiziarie). Si applicano agli abigeati, alle estorsioni, al contrabbando ed arrivano all'omicidio; ieri occupavano le miniere (quali « capi mastri » o « pirriatura »), i feudi (nella qualità di « camperi » o « suprastanti »), gli

agrumeti (« *mafia di jardina* ») e le terre irrigue (nella qualità di « *guardiana d'acqua* »). Oggi sono sparsi in tutte le minuterie dei nuovi fatti economici (vedi paragrafo 25).

I più grossi occupano le varie branche economiche dell'isola: ieri, gli appalti, le terre e le miniere (quali « *gabelloti* » con pagamento di irrisori canoni, peraltro non sempre corrisposti); oggi le aree fabbricabili, (ottenendo le licenze edilizie più difficili), le forniture, le concessioni di pubblici servizi (*inde hinc* le pressioni sugli enti pubblici).

Insomma, tutta una gamma che va dal sottobosco criminoso agli episodi di gangsterismo, che tanto hanno turbato la pubblica opinione per la inesorabilità delle esecuzioni micidiali.

Quest'ultima categoria interessa soprattutto la attività della Polizia e si conclude dinanzi al Giudice penale. La Commissione, com'è noto, si fece promotrice della legge 31 maggio 1965, n. 575 contro la mafia; la legge prevede anche in materia di licenze, di concessioni, di iscrizione ad Albi speciali. L'articolo 8 divieta la concessione di licenza per fabbricazione, deposito, vendita, trasporto di materie esplodenti e dispone la revoca di quelle concesse agli *indiziati di appartenere ad associazioni mafiose*. L'articolo 10 commina per i medesimi la decadenza di diritto: *a)* delle licenze di polizia, di commercio, di astatore; *b)* delle concessioni pubbliche; *c)* della iscrizione agli albi di pubblici appaltatori e fornitori.

Rilevare, attraverso l'esame del casellario giudiziario o dal Registro generale delle Pro-

cure della Repubblica o dagli elenchi delle Questure, i delinquenti mafiosi presenti nelle pubbliche amministrazioni o comunque operanti nel campo delle concessioni, degli appalti e delle forniture; esaminare la natura delle irregolarità e denunciarle all'Autorità Giudiziaria competente, è proprio compito di Polizia e non richiede particolare studio critico (6).

Per quel che interessa la nostra indagine, la segnalazione è stata fatta e sarà riferita.

(Vedi la Appendice B).

(6) La citata legge 31 maggio 1965, oltre ad avere aumentato le pene da applicarsi agli *indiziati di appartenere ad associazioni mafiose*, qualora incorrano nelle violazioni degli articoli 378, 379, 416, 435, 695, 696, 697, 698, 699 del codice penale (favoreggiamento personale e reale, associazione per delinquere, fabbricazione, detenzione, vendita e porto abusivo di armi), semplifica le procedure per la sottoposizione dei medesimi alle misure di prevenzione.

IV

Lo sbarco degli Alleati - Mafia politica e pubblica Amministrazione in Sicilia.

Il Comitato ha ritenuto di limitare l'indagine all'ultimo venticinquennio e cioè al dopoguerra.

19. — Quale fu nel 1943 la condizione della Sicilia in relazione al fenomeno mafioso?

Il fascismo aveva condotto una lotta energica contro la mafia; anzi tale lotta gli apportò non pochi consensi, perchè costituì, per quasi tutta l'isola, un motivo di profonda soddisfazione e valse a presentare lo Stato alla coscienza degli onesti in un atteggiamento estremamente più deciso rispetto al precedente regime democratico, impantantatosi, per via dei cimenti elettorali, in una serie di situazioni locali, costituenti, a volte, una vera boscaglia politico-sociale.

Quella lotta, però, fu limitata agli aspetti sintomatici del fenomeno, perciò si fondò e proseguì esclusivamente sul piano repressivo, senza promuovere contemporaneamente iniziative che riguardassero la radice del male; nè fu indiscriminata poichè alcuni esponenti dell'alto mondo mafioso conservarono la loro influenza anche nel « regime ».

Infine, la mancanza di una qualsiasi garanzia legale processuale in favore dell'innocente, gli arbitri della forza pubblica negli arresti e negli interrogatori (culminati nei delitti di lesioni, omicidi colposi e preterintenzionali in danno dei fermati, sequestri in caserma durati fino a sei-sette mesi) senza alcuna possibile tutela nemmeno sanitaria, le clamorose estorsioni di false accuse e di false confessioni attraverso incivili tormenti, costituirono così gravi e diffusi inconvenienti da impedire alla adesione popolare di manifestarsi con entusiasmo, poichè, con la persecuzione della criminalità mafiosa coincise la frequente violazione della legge.

Fu perciò che alla caduta del fascismo molti, già condannati per associazione per delinquere o ex confinati si presentarono alla ribalta come perseguitati dal fascismo, cioè in posizione rivendicatoria, *con pretesa di protagonismo nel nuovo corso politico, specialmente nelle amministrazioni civiche*, profittando, tra l'altro, di qualche episodio che aveva rivelato il vero sottofondo di certe denunce ispirate a pura e semplice rappresaglia politica.

20. — Ma ciò che rese conturbante la nuova situazione fu soprattutto la condotta politica delle Autorità militari Alleate occupanti, le quali sostituirono i Podestà od i Presidi delle Province di nomina fascista, con persone reclutate in notevole numero dal mondo della mafia, onorata, in tal modo, di

rilevante prestigio e di sensibile influenza nel nuovo corso politico.

I partiti trovatisi di fronte a tali amministratori della cosa pubblica, il più delle volte si posero in atteggiamento apertamente polemico; quando l'investito di autorità amministrativa riuscì purtroppo a mimetizzarsi in questa o in quella ideologia o forza politica organizzata, il contrasto spesso si sviluppò nel dialogo.

A tal proposito, bisogna chiarire che, al momento dell'occupazione degli Alleati, in Sicilia non esistevano i « *Comitati di liberazione* », che, del resto, anche nel settentrione d'Italia si costituirono assai più tardi. I Gruppi antifascisti si muovevano attraverso incontri disorganici ed attendevano, ognuno per proprio conto, alla riorganizzazione dei quadri delle forze politiche tradizionali del prefascismo.

Gli Alleati, invadendo la Sicilia, la Calabria, le Puglie, la Campania, portarono con loro parecchi immigrati americani nativi di questi luoghi; i quali assunsero, da principio, il ruolo di interpreti; poi, a mano a mano, di informatori; infine, di consulenti delle autorità militari. I comandi delle truppe di occupazione anziché prendere contatto con le forze che ora emergevano, preferirono avvalersi delle liste fornite dai loro informatori.

I *Comitati interpartitici* si costituirono dopo tale avvento, sulla base delle personalità antifasciste presenti nelle professioni liberali, tra i piccoli commercianti, tra ex funzionari « epurati » dal fascismo, tra gli studenti universitari e gli operai.

Il loro coordinamento nacque spontaneo sulla base unificatrice dell'antiseparatismo.

E poichè la prima ad essere invasa fu la parte occidentale dell'Isola, avvenne appunto che a Caltanissetta si costituisse il primo Comitato di liberazione, che si chiamò « Comitato per la *unità, la indipendenza e la dignità della Patria* », proprio in riferimento alle esigenze politiche primarie del momento; che erano di « *unità* », nei confronti del Separatismo, di « *indipendenza* » (e cioè di autoterminazione e di auto organizzazione), in confronto alle indirette mene dello straniero occupante, di « *dignità* » in confronto al clima disfattistico ed antidemocratico *venuto a formare in seguito all'ingresso ed all'ascesa della mafia nel terreno politico*.

Infatti il Movimento Indipendentista Siciliano, presentatosi come movimento di rivendicazione politica, sociale ed economica dell'isola rispetto alla Nazione, apparve persino incoraggiato dal Governo Militare Alleato, per via del fatto che quelle molteplici nomine di mafiosi a sindaci servirono praticamente a dare quadri operativi amministrativi e politici al Separatismo, al quale la mafia aveva totalmente aderito.

21. — Intorno a questo movimento bisogna, però, dire subito una parola di chiarezza.

Il movimento detto prima « *separatista* » e poi « *indipendentista* », attinse ispirazione e forza da elementi ideologici, politici ed economici vari e spesso contrastanti. Vi confluiva una certa vena romantica che rivan-

gava la storia. Vena in verità assai pulita, la quale risaliva alla gloriosa rivoluzione del 1847 ed alle fasi drammatiche del plebiscito siciliano. Nel '60 vi era stato il pubblico impegno di Garibaldi e di Vittorio Emanuele II di ristabilire il Parlamento Siciliano soppresso dai Borboni. Venne addirittura promulgato il decreto di convocazione dei comizi; ma successivamente, contro ogni aspettativa, venne revocato e sostituito col decreto di nomina di una Consulta con incarico di redigere lo Statuto della « istituenda Regione Sicula » indicato come condizione per la indizione del plebiscito. Lo Statuto fu tempestivamente formulato; si indisse il plebiscito con la formula « Italia e Vittorio Emanuele », che per i Siciliani significava « Unione » e futura « Costituente ». Torino interpretò di autorità come incondizionata « annessione al reame Sabauda » e rinuncia alla autonomia.

Il Separatismo dunque, si presentava come riconvenzionale politica con alla base la rivendicazione di un passato *culturale e politico notevole* (specialmente nel campo delle conquiste democratico-parlamentari popolari), *economicamente florido* (industria marittima, artigianato, industria della seta, del ferro, dello zolfo, delle saline, della agricoltura) *umiliato dalla involuzione, anzi dalla degradazione dei decenni successivi all'unificazione*, non senza il colpevole concorso delle responsabilità del potere centrale (almeno nell'impostazione e nell'uso del bilancio e nella politica antimeridionalistica o di abbandono del Mezzogiorno).

Vi confluivano, in modo paradossale, persino vene patriottiche ardenti, per contraccolpo emozionato ed irrazionale alla disillusione determinata dalla sconfitta militare e dalla paventata perdita di Gorizia, di Fiume, di Trento e Trieste, (questa posizione era frequente nella gioventù indipendentista universitaria).

Vi confluivano, poi, i settori più retrivi, legati alla conservazione, che paventavano il « nuovo » e cioè il piano delle riforme sociali e soprattutto la riforma agraria, prevista nel programma dei partiti ad intonazione sociale e si rappresentavano fantasmagoricamente i pesi della ricostruzione e dei danni di guerra che sarebbero caduti sulla debolissima economia meridionale.

Infine vi confluivano unanimi i settori della « mafia », anche per la determinante influenza che sui suoi ranghi esercitavano « gli affiliati » della emigrazione italo-americana (*inde hinc* la maliosa prospettiva di una Sicilia 49^a Stella degli U.S.A., che avrebbe costituito il centro di smistamento commerciale americano nel mediterraneo e soppiantato Tangeri nella organizzazione del contrabbando internazionale).

Vi confluivano anche i settori del banditismo, i quali speravano che, più tardi, avrebbero potuto giustificare i loro crimini come tappe della guerriglia dalla quale era sortita l'indipendenza dell'Isola; essi aspettavano il futuro governo della « Sicilia indipendente »

e la elargizione di un'ampia liberatoria amnistia (7).

La influenza della mafia nel movimento indipendentista raggiunse nella Sicilia occidentale una imponente ragguardevole in favore dei settori conservatori e determinò più tardi una scissione della sinistra repubblicana, convogliatasi, per successive fasi, nel partito comunista.

22. — Il trapianto della mafia nell'organizzazione politica ufficiale ebbe così forme ideologiche, obiettivi amministrativi e contenuto di potere concreti. La battaglia dei partiti unitari contro il separatismo fu asprissima ed ebbe episodi sanguinosi.

Ma, come si disse, conobbe pure fasi tattiche di attrazione, di assorbimento, ispirate al nobile scopo di disarticolare, distruggere il separatismo. In tali fasi riuscì spesso ad inserirsi anche la mafia, riassorbendosi localmente in questo o quel partito.

Nulla di più prevedibile e di più monitorio, del vecchio adagio: « Graecia capta... ».

23. — Sarebbe un capitolo molto importante della storia di questi tempi quello che si proponesse di riportare l'esame e il giu-

(7) Un esempio clamoroso di tale atteggiamento lo diede il brigante Giuliano, che si costituì esponente dell'EVIS (Esercito volontario indipendenza siciliana) e soleva ostentare a Montelepre e nei paesi vicini esercitazioni militaresche, facendosi fotografare nell'atto di brandire la bandiera dell'indipendenza siciliana.

dizio del fenomeno dai *soggetti alle situazioni obiettive*.

Il fascismo, per esempio, nel condurre la sua lotta contro la mafia, non fu, peraltro, alieno dall'esercizio di una ostentata prepotenza che della « mafia » finiva col perpetuare, anzi con l'istituzionalizzare il costume, anche se ciò non avveniva nell'interesse personale di chi lo adoperava.

L'imporsi impunemente e senza appello alla Pubblica Amministrazione, l'ubbidienza richiesta ed ottenuta a tali ordini esterni irresponsabili, gli arbitri consumati senza possibile rimedio (nemmeno quello giudiziario) contro l'intervento dello strumento coattivo politico o di polizia, recavano onore alla violenza; garantivano successo ai Don Rodrigo che allora si chiamavano « ras », realizzavano nel piano pubblico un costume mafioso.

Il relatore è convinto che la vera seria battaglia contro la mafia non si esaurisce nella repressione dei mafiosi criminali, *ma si combatte sradicando dalla prassi sociale e dalla coscienza popolare il credito per il metodo mafioso*. Fino a quando le popolazioni siciliane, vedranno coronata di successo solo l'azione di chi spregiudicatamente usa la minaccia o la violenza, prescindendosi dal torto o dalla ragione, fino a quando esse vedranno, al contrario, vilipesi il diritto del debole, il merito personale perchè privi del sostegno dell'« uomo forte », sino allora sarà vana la battaglia contro la mafia. Non solo sarà vana, ma sarà considerata ipocrita ed interessata, poichè quella brava gente compren-

derà che, in questo caso, la lotta non sarà tra *mafia* ed *antimafia*, bensì tra persone o gruppi sociali che si contendono il sistema mafioso ed i conseguenziali frutti. Il popolo è persuaso che non gli rimane che « subdolare » il senso degli avvenimenti, indovinare dove mena il vento, secondo una famosa definizione della politica isolana data da Angelo Musco a Benito Mussolini, che gli domandava di che partito egli fosse. Musco rispose che era « *marinaio* » e « *vogava secondo il vento* ». Questo sistema psicologico, spegnendo la speranza nel cuore dell'uomo, lo priva della dignità e perciò della capacità reattiva necessaria per fronteggiare il fenomeno della mafia.

Che se, poi, i mafiosi vengono perfino ricoperti di incarichi pubblici — come avvenne subito dopo la disfatta — allora si passa dalla cronaca dei drammi personali ad una tragica farsa sociale, in cui il cittadino sente di non essere attore della storia, ma solo divertito o, peggio, inutile spettatore.

E' qui il caso di precisare che lo spettacolo « *rassista* » del fascismo non è del tutto scomparso con l'avvento della democrazia. Le oligarchie partitocratiche, instauratesi in Sicilia in ogni settore ed in tutte le direzioni, imperano come regola politica onoranda, sicchè con disprezzo viene definito « *qualunquista* » chi vi resiste. Esse consolidano la mentalità scettica ed a volte cinica sia dei « *potenti* » che della « *massa prona* », la quale finisce col concludere essere prudente non lasciarsi illudere dall'insistente richiamo alla modernità, alla liber-

tà, alla responsabilità, al doveroso credito che meritano il precetto legislativo e la sua schietta osservanza poichè « *la musica non cambia, anche se cambia la divisa dei musicanti* »; e, semmai, al posto di un solo « *corpo musicale* » ve ne sono parecchi « *a far confusione* » (espressione, questa, di sufficienza propria della mafia). Nemmeno la concorrenza per la conquista dell'area di dominio pone in discussione il costume della extra legalità, la prepotenza delle oligarchie, la inesorabilità eccetera; la mafia, così, anzichè essere mortificata diventa addirittura storia!

V

La Regione ed il fenomeno della mafia.

24. — L'Ente locale per eccellenza in Sicilia è la Regione, dotata di autonomia amministrativa e legislativa con competenza, per alcune materie, primaria.

Gli autonomisti più speranzosi, oltre agli obiettivi politici sul piano unitario (la realizzazione dell'« *unità sostanziale* » — oltre a quella « formale » conseguita nel Risorgimento — da raggiungersi sia mediante la parificazione del reddito medio nazionale e dell'ambiente sociale, sia mediante la specificazione delle leggi secondo il bisogno e la resa sociale locale), si *proponevano in via primaria anche un problema di costume* e cioè l'ammodernamento della Sicilia attraverso l'assunzione diretta della responsabilità e l'autogoverno, strumenti concepiti come avvio all'*autodisciplina*, all'acquisizione di una *rinnovata coscienza civica* informata al solidarismo comunitario.

La vita regionale veniva presagita dunque come palestra di democrazia e come strumento di educazione e di elevazione della coscienza politica siciliana. In tale senso, nei confronti del separatismo si pose in *termini polemici di antimafia, perchè uno dei fini che l'autonomia si riprometteva di rag-*

giungere era appunto la liberazione del popolo siciliano dalla spirale anonima e sotterranea della mafia.

Ma sin dalla prima elezione la Regione rivelò la sua debolezza parlamentare per via delle divisioni che spezzavano l'Assemblea in tanti piccoli Gruppi, riuniti in « fronti » di eguale numero: un *fronte della destra*, un *fronte della sinistra* e un *centro*. Nella Assemblea era presente un nutrito Gruppo di indipendentisti, con la varietà delle sfumature, delle estrazioni e delle tendenze che ne avevano caratterizzato le origini.

Il generale proposito di tener lontana la mafia dall'ente-regione fu costantemente richiamato dalla tribuna parlamentare e ribadito dai banchi di Governo; nel piano del costume, il successo non fu così radicale e costante come era nei voti comuni.

Ciò si deve soprattutto ai riflessi isolani del clima politico elettorale nazionale, particolarmente arroventato. La Regione si costituì a pochi mesi dalla elezione dei Costituenti e del referendum istituzionale.

Il separatismo era ancora florido, la sua variopinta clientela ancora in armi; la sinistra era proiettata alla conquista dello Stato; i partiti democratici erano irrigiditi in una posizione di resistenza allarmata; le elezioni della prima Camera e del primo Senato — 1948 — imminenti e le agitazioni sociali ne risentivano i fremiti di avvento.

La fragilità delle maggioranze assembleari, la infanzia istituzionale della Regione, appena agli inizi, l'accanito contrasto della burocrazia centrale che ne rendeva incerti i pas-

si, le complicazioni del dopo guerra e della caduta del regime ventennale, tutto contribuiva alla debolezza della situazione isolana.

La debolezza istituzionale e funzionale della Regione non agevola la lotta contro la mafia, la quale si appiattisce in confronto ad organismi pubblici statali dotati di forza ed autorità; penetra, prospera, si espande nei confronti di quelli deboli.

25. — Ai fini dello studio del rapporto (positivo o negativo) autonomia — mafia — Regione, bisognerà insistere sulla distinzione basilare già da noi accennata nel Capo III.

Vi è una mafia « alta » e una mafia « bassa ». La mafia bassa è fatta, come si disse, di abigeatarii ricettatori, estortori e anche assassini; spesso, da questa marmaglia viene fuori, per selezione, il « boss », che per i gradini della mafia, riesce a stabilirsi in una strategia economica più larga, eppur sempre delittuosa. Questo tipo di mafia non interessa la nostra particolare indagine (vedi supra paragrafo 18).

Ma accanto ad essa vi è un'altra mafia, l'« alta » mafia, che invece ci interessa. I suoi componenti hanno spesso origini non criminali — se non per seconda, terza generazione — ed abitudini lontane, se non addirittura contrarie, al delitto comune contro il patrimonio (furti, rapine, estorsioni, truffe, eccetera); ma sono facili ai misfatti sociali ed ai delitti contro la pubblica amministrazione, la fede pubblica e l'amministrazione

ne della Giustizia. La « alta mafia » vive di prestigio, gode di un potere economico, sociale e politico di largo raggio. I componenti sono, in genere, nemici del disordine di piazza (anche se incarnano un radicale atteggiamento eversivo), sono nemici del banditismo organizzato (anche se, poi, non rifiutano protezione ai latitanti), sono repressori violenti degli estortori (anche se, poi, se ne fanno mediatori) e « giudici di pace » con giurisdizione, a volte, circondariale, provinciale o interprovinciale nelle controversie insorte per questioni di onore, di lavoro, di pendenze giudiziarie — civili o penali — nelle competizioni sulle zone di influenza settoriale o territoriale; in questo senso si parla di « tribunali della mafia » (vedi paragrafi 16-17) (8).

Si tratta dunque di persone, come suol dirsi, « rispettabili », « *legibus soluti* », anzi essi stessi fonte di produzione del diritto, che amministrano giustizia al di là delle leggi scritte, ma col loro codice fondato sul di-

(8) Costoro stanno alle amministrazioni comunali, come le « Signorie » stavano ai liberi Comuni medioevali. Se ne accenna per un caso che è stato riferito al Comitato (e sul quale sarebbe opportuno indagare per acquisire prove più sicure delle informazioni pervenute al Comitato) cioè di un noto capo mafia che, essendo consigliere come gli altri, tuttavia, godeva nella Sala delle sedute del Consiglio di una speciale « poltrona dorata », sita in posto preminente rispetto alla stessa Giunta ed al Sindaco. Si può immaginare quale disastroso riflesso psicologico un fatto simile produca nella convinzione popolare.

ritto naturale, delle leggi dell'onore o delle leggi di Dio (che poi, come si disse, finiscono con l'essere le leggi della « onorata società »).

L'analisi del reclutamento dei dipendenti dell'Assemblea regionale e della Amministrazione attiva regionale potrebbe obiettivamente indicare i limiti di influenza che tale mafia vi ha esercitato profittando del metodo di reclutamento costituito non dai concorsi ma dalla più sguarnita discrezionalità.

Per molti anni, norma per le assunzioni nella Regione fu, infatti, « *la chiamata diretta* »; tra gli assunti all'Assemblea e nella amministrazione attiva della Regione, parecchie persone risultarono pregiudicate od appartenenti a famiglie sospette di vincolo mafioso.

26. — È stato certamente destino non felice della Regione doversi organizzare in un momento così confuso e drammatico della Nazione (l'immediato dopoguerra). Troppo facile — e si potrebbe aggiungere troppo superficiale — il « *senno del poi* » col quale oggi lo storico affrettato volesse giudicare quegli atti e i modi di quel tempo di emergenza, quando, cioè, ancora imperavano il razionamento, la disoccupazione massiccia ed il banditismo; quando l'Italia era ancora un cumulo di macerie, quando tutto era da fare o da rifare, quando alla sua arretratezza plurisecolare e al suo allarmante abbandono dell'ultimo secolo (penuria di fogne, di acqua, di luce, di municipi, di ospedali, di scuole, di tutto ciò che caratterizza la vita

civile e l'ordine pubblico) l'isola aggiungeva le infinite piaghe del dopoguerra.

In quel tempo l'ordine pubblico era gravemente compromesso per le aggressioni quotidiane organizzate dalle schiere armatissime del banditismo e dei tanti fuorilegge che popolavano la isola. Ma anche le agitazioni politiche conoscevano un grado di violenza quale poteva esprimerlo il contrasto radicale dei partiti, che si identificava nell'alternativa dilemmatica di regime ed antiregime. Le popolazioni mancavano di indumenti, di lavoro e persino di generi alimentari.

Ci si può rendere conto che l'organismo della Regione siciliana, così delicato nel piano amministrativo e costituzionale, si costituì nel tempo meno adatto e con i mezzi più fortunosi (9).

27. — La Regione Siciliana si costituì prima ancora che il suo Statuto fosse coordinato con la carta fondamentale della Repubblica e iniziò il suo funzionamento prima ancora che fossero emanate le norme di sua attuazione. Da ciò un clima di incertezza e di polemica quotidiana tra la burocrazia

(9) Ciò nonostante, i siciliani la vollero, e la attuarono, per il monito del doloroso precedente storico già sopra riferito, che aveva deluso le loro aspettative legittime al punto da autorizzare Giuseppe Garibaldi a definirlo tradimento (vedi paragrafo 21).

E perciò essi conclusero: *o subito ed in qualsiasi forma o mai più.*

centrale ed il potere regionale; la prima considerava e trattava come un « fuori legge » il secondo; questo giudicava sopraffattrice quella. Un tale déplorable, clima finiva, come è facile intendere, col secondare e rafforzare il secolare atteggiamento contestatorio della psicologia collettiva isolana, virtualmente antistatale; e finiva col rafforzare l'interessato scetticismo dello spirito mafioso, ontologicamente sprezzante degli ordinamenti giuridici.

Il relatore che ebbe qualche parte notevole nel primissimo tempo di costituzione e funzionamento della Regione, dolorosamente ricorda e lamenta le incomprensioni di molti organi dell'Amministrazione centrale dello Stato, la resistenza di quasi tutti i settori parlamentari all'invito di moderare la tensione polemica e di correggere il deterioro indirizzato verso l'alveo più saldo e protettivo dell'armonia e della legalità, attraverso i necessari interventi normativi, smobilitando pregiudizi, prevenzioni ed impuntature ad incominciare *dalla sua ostinata ripulsa dello Stato a fornire alla Regione un pur modesto nucleo di funzionari per il suo primo cammino* (10).

(10) Allora comunemente si pensava che, attuate le Regioni, si sarebbe alleggerita la burocrazia centrale, la quale in gran parte si sarebbe trasferita nelle Amministrazioni regionali per l'esercizio ormai decentrato delle funzioni statali. La Regione siciliana non è riuscita ad ottenere un solo elemento, che pur assillatamente chiedeva, sia per sa-

Fu appunto dalla ostilità corriva dell'Amministrazione Centrale, che la Regione fu costretta ad un reclutamento affrettato, tumultuoso, arbitrario del personale.

Tuttavia, se il ricorso alla « chiamata diretta » od al « volontarismo » si può (e deve) giustificare per il *primissimo* tempo del *primissimo* inizio (*ope necessitatis*), che, per altro, riguardò qualche centinaio di elementi, non si giustifica più per le successive frequentissime ondate (progressivamente sempre più abusive) di collocamento in organico « di persone *comunque in servizio* ». Invece l'atteggiamento legislativo ed amministrativo dell'Assemblea Regionale e del Governo Regionale per gran tempo indugiò nella prassi impostata sul « *favore personale* » e sull'amicizia, e cioè su un costume che la Regione si era proposta di combattere ed eliminare.

Il clima di contestazione giuridico-istituzionale, la opinione del suo pratico fuorilegismo costituiscono un motivo di debolezza organizzativa della Regione; l'abuso amministrativo in rapporto al reclutamento del personale ne verificò la debolezza deontologica, togliendo all'istituto molta autorità e prestigio. Invece di proporsi in antitesi dei metodi e della mentalità mafiosa, la Regio-

nare la frattura col centro sia per disporre di un corpo di funzionari esperto e prestigioso in attesa dei concorsi e per evitare, o comunque bloccare, la pericolosa tentazione del reclutamento improvvisato ed incontrollato, sia dal punto di vista tecnico che morale.

ne creò nuovi e più cospicui spazi ed occasioni alla pratica della illegalità al protezionismo, all'intrigo, e cioè a quello che ordinariamente costituisce ottimo humus del costume mafioso.

28. — La Regione è stata, dunque, afflitta da questo suo fatale corso anzitutto per la ostilità sdegnata dallo Stato, che la considerò sua figlia illegittima (se non adulterina) (11) e perciò la circondò di una pesante diffidenza, quasi fosse presago del suo fallimento (12).

È opinione peraltro diffusa che attorno agli Assessorati si sia formata una rete di trafficanti.

(11) Era ed è ancora comune l'opinione che l'autonomia sia stata « strappata » dalla Sicilia perchè senza la minacciosa protesta separatista lo Stato non la avrebbe concessa. L'opinione è antistorica. Il movimento autonomista siciliano ha i suoi lontani inizi nei moti del 1847 e del 1860; la sua dottrina risale da Luigi Sturzo a Napoleone Colaianni e fu patrimonio costante dell'azione politica dei Cattolici, del Socialismo isolano, del repubblicanesimo mazziniano (Giuseppe Mazzini fu più volte eletto deputato alla Camera dalla città di Messina, centro tra i più cospicui dell'indipendentismo siciliano post bellico).

(12) Sarebbe di estremo interesse ai fini della nostra indagine un giudizio sugli avvenimenti formulato alla stregua del duplice parametro, quello parlamentare (sequenza legislativa e resoconti parlamentari) e quello amministrativo (la decretazione dell'Esecutivo desunta dalla *Gazzetta Ufficiale* della Regione).

La impostazione e l'uso del bilancio hanno finito col favorire le speculazioni dei « solerti », in danno degli « sprovveduti », poichè i bizantinismi e le complicazioni di carattere normativo e l'atonia burocratica, da una parte, l'arretratezza dell'ambiente, la naturale sfiducia verso la pubblica amministrazione e le sue promesse dall'altra, raramente consentono a quelle sfiduciate popolazioni di beneficiare delle provvidenze legislative con prontezza e senza intermediari.

Se a tutto ciò si aggiunge la non sempre felice preparazione tecnico-amministrativa della burocrazia, ancor giovane e priva di tradizioni e di parte della rappresentanza politica, si può concludere che la Regione, nonostante le sue buone intenzioni, che certamente sono state in questo campo sempre franche e senza riserve, nonostante il buon lavoro di molti dei suoi uomini, tuttavia non è riuscita nel suo compito di modificare il costume impostando in termini moderni i rapporti tra cittadino e cosa pubblica.

29. — Si è già rilevata (vedi paragrafo 24) la assillante preoccupazione dell'Assemblea e del Governo d'impegnare la Regione nell'opera di estirpazione della mafia e delle sue cause, pur nella intolleranza di qualsiasi violazione della libertà, costituzionalmente protetta (13).

(13) Non deve trarre in inganno il testo di qualche interpellanza o mozione dell'opposizione, la cui lettera può sembrare informata a diverso spirito; quei particolari dibattiti ebbero per oggetto la co-

Nei dibattiti di « Sala d'Ercole » (tribuna parlamentare e banchi del Governo) unanime e costante è stata la condanna della mafia.

L'Assemblea ed il Governo nel 1958 costituirono una Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia, sia pure con le limitate facoltà consentite ad un ente locale qual'è la Regione (14). Fu appunto sulla considerazione del limite della sua competenza che essa, più tardi, approvò all'unanimità la legge-voto al Parlamento Nazionale per la istituzione della nostra Commissione.

Di ciò la Regione può legittimamente vantarsi; ed è opinione pacifica dell'Isola che, dalla istituzione dell'antimafia, i fenomeni criminali tipici della mafia (che segnalavano una « *escalation* » preoccupante) sono in netto regresso; e nessuno certo più sente l'orgoglio di appartenere « all'onorata società »; e se anche vi appartenne, lo nega.

30. — A questo punto è bene rispondere al preciso quesito se vi sono mai state specifiche, dirette interferenze della mafia sugli organi e sull'attività politica ed amministrativa della Regione Siciliana.

Abbiamo detto avanti che la mafia fu unanimemente separatista; sarebbe, però, ardi-

stituzionalità delle norme della legge di Pubblica sicurezza sul confino di polizia o la identificazione degli autori della strage di Portella della Ginestra, e cioè la legalità e la giustizia.

(14) Soltanto sulla determinazione di tali limiti sorsero dispute e si manifestarono riserve.

to (e comunque risulterebbe privo di possibili riferimenti a specifici episodi parlamentari) affermare che vi sia mai stata una qualsiasi espressione del Gruppo indipendentista implicante solidarietà, diretta od indiretta, con la mafia (15).

Sospetti di appartenenza alla mafia vennero in passato formulati a carico di un paio di deputati regionali (nelle cinque legislature); per uno, anzi, si affermò che suo « grande elettore » nel settore di Montelepre fosse stato addirittura il brigante Giuliano.

Tuttavia, anche a volere considerare fondati i sospetti, non risulta che gli episodi, pur gravissimi, avrebbero avuto comunque una qualsiasi incidenza, un qualsiasi riverbero nell'azione politica assembleare ed in quella governativa, salvo per un caso che destò clamore e tiene ancora incerti i giudizi e di cui appresso si farà più esplicito cenno (vedi paragrafo 35).

(15) Sin dalla elezione dei Costituenti, la mafia aveva iniziato le manovre di slittamento e conversione verso quella che, ormai, appariva la sponda del successo storico, e cioè la sponda dei partiti unitari, prima inclinando particolarmente verso il Gruppo monarchico (che del resto aveva espressamente chiesto il sostegno della mafia nel referendum istituzionale (V. *Rapporto del generale Berardi*), poi riversandosi nel partito liberale, infine allineandosi — degradando, di mano in mano, in intensità e successo — solo episodicamente e per riflesso di particolari situazioni locali, anche verso gli altri partiti.

31. — In verità sono le strutture istituzionali della Regione che andrebbero rivedute, al fine di regolare meglio la somma di poteri e la eccessiva discrezionalità del loro esercizio. Così come sono configurati ed esercitati, tali poteri non possono non destare gli allarmanti appetiti dei partiti degli avidi di ogni risma ed infine della mafia. In una regione in cui l'iniziativa privata ha così scarse possibilità di espansione e di successo, l'utilità economica che può essere dispensata dall'amministrazione della cosa pubblica suscita verso di questa le più forti passioni dei centri di affari, grandi o piccoli che siano (16).

La Regione, al suo sorgere, si presentò alla coscienza isolana, come istituto di libertà e di giustizia; sollevò un'onda di speranze e di consensi travolgente; diede esempio universalmente riconosciuto di disinteresse di legalità.

Col processo del tempo, col « boom » economico e l'espansione del suo bilancio e del suo personale (più che decuplicati rispetto alle origini), la Regione assunse i caratteri di un *centro di potere di prima grandezza* nel mondo finanziario, in quello economico, in quello sociale ed infine in quello politico.

a) *Quanto al mondo finanziario*, basterà considerare che dipendono dalle delibera-

(16) Il superiore rilievo meriterebbe un ampio svolgimento da condurre attraverso l'esame particolareggiato dell'attività degli enti finanziari ed economici direttamente od indirettamente promossi o vigilati dalla Regione.

zioni dei suoi organi la nomina degli amministratori del Banco di Sicilia, della Cassa di Risparmio V.E. per le provincie siciliane, dell'IRFIS, dei Comitati del Credito industriale, fondiario e minerario, del fondo di promozione industriale; nonchè la istruttoria ed in molti casi la autorizzazione di apertura degli sportelli bancari, le fidejussioni, i prefinanziamenti ai Comuni, la conversione dei titoli nominativi in titoli al portatore.

b) *Quanto al mondo economico*, si ricorda che dipendono dalla deliberazione dei suoi organi le nomine degli amministratori della SOFIS e dell'ESPI e, quindi, delle molte società industriali ad essi collegate, dell'ESE, dell'EZI, dell'AST, dell'EMS, dell'AZASI, il potere di concessione delle delegazioni esattoriali (il cui volume finanziario è nell'ordine di decine di diecine e diecine di miliardi), dei contributi in capitale, in interessi ed in mutui privilegiati alle cooperative edilizie, alle case per gli impiegati della Regione, alle nuove intraprese industriali; l'acquisto di immobili vari per la costituzione del patrimonio della Regione, delle operazioni di acquisto decise dall'ERAS, dall'ESE, dall'AST, le municipalizzazioni degli autotrasporti ecc.

c) *Quanto al mondo sociale*, le nomine degli amministratori dell'ERAS e dell'ESA, dell'ESCAL (il movimento economico, burocratico e sociale di tali enti è assai notevole); il potere di acquisto di fondi rustici (per miliardi di lire), ai fini della riforma agraria o del rimboschimento.

d) Quanto al mondo politico-amministrativo, le nomine, già di competenza del Governo Nazionale e dei Prefetti, nella pubblica amministrazione dell'isola, secondo le norme di competenza (ex artt. 14, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 24, dello Statuto): dai membri di ufficio delle Commissioni di Controllo ai membri del Consiglio di Giustizia Amministrativa, dai Commissari ad acta o straordinari agli Enti locali, ai Commissari delle Cooperative agricole di lavoro, di produzione e di consumo ecc.

Il potere regionale si è rivelato così esteso ed intenso che la conquista del Governo o la partecipazione ad esso costituisce, ormai, per i partiti e per i gruppi di persone e di interessi di maggiore rilievo, il momento decisivo per il loro dominio od il loro declino nell'isola.

Inde hinc: le deviazioni nella lotta politica, nella politica amministrativa e persino nella politica economica; i ricorrenti compromessi, fondati su equilibri dimostratisi sempre più instabili, appunto per il flusso e riflusso economico della pratica quotidiana; il fluido congregarsi ed il rapido disgregarsi delle alleanze politiche; la alterazione del rapporto democratico funzionale tra maggioranza ed opposizione parlamentare e politica in genere, volti come sono, tutti gli schieramenti, all'acquisto del potere ed al suo esercizio, direttamente od indirettamente attraverso il sottogoverno; gli incontri più inverosimili, le alleanze più imprevedibili e politicamente più ingiustificate.

Terreno, com'è facile comprendere, fertile al consolidarsi di un costume fatto di malizie, di finzioni, di illegittime influenze, (i singoli, in qualche caso, vi aggiungono la sovrapproduzione ed il ricatto), quel clima appunto, che con il regime autonomistico si voleva stroncare.

In tale stato di cose, prospera psicologicamente la mentalità mafiosa, per la accertata ed accettata prevalenza della ragion di fatto sulla ragione di diritto, dello scetticismo sul disinteresse, dei paradossi sulla ragione, della morale del successo (che sana e ratifica la insolente illegalità) sulla competizione legalitaria che, per volere praticare le regole democratiche, è sconfitta.

Alterati i valori storici demologici etici e politici dell'autonomia, gli uomini o i « gruppi » volitivamente « decisi » appena conquistano il potere effettivo — nei partiti o nei gruppi parlamentari — agevolmente muovono e manovrano le « figure » degli operatori ufficiali (17).

Questo è *humus* fecondo per il consolidarsi e l'estendersi del mondo etico psicologico e sociale proprio della mafia; la quale, poi,

(17) Per la vastità dei suoi mezzi, per la estensione delle branche nelle quali si esercita, per la complessità ed interdipendenza degli interessi che coinvolge, un tale dominio si potrebbe qualificare come « Signoria » *possente, irriversibile, incontrollata ed incontrollabile*, di fatto e di diritto *irresponsabile*, contro cui si è dimostrata pericolosa la resistenza.

oltre ai motivi anzidetti, mette all'attivo del suo ascendente anche un altro aspetto della vita amministrativa della Regione: la discrezionalità eccessiva nell'esercizio delle sue funzioni ed il conseguente asservimento burocratico del corpo impiegatizio.

VI

Scandali e costume.

32. — Della Regione siciliana si sono esagerate le attese e ancora più le critiche, soprattutto quelle in chiave scandalistica; in verità, di scandali veri e propri con responsabilità personali, si può parlare solo riguardo a pochi casi, dei quali uno soltanto esplicitamente indiziato di interferenza mafiosa.

Dalla tribuna parlamentare sono state sporte denunce a carico di deputati, di assessori regionali, di attività di enti e di aziende regionali.

33. — I casi della prima categoria si conducono quasi tutti al periodo della vita regionale che va all'incirca dal 1958 al 1960, (così detto « milazziano »); del quale periodo, per i nostri fini — che non riguardano la politica ma la deontologia — interessa rilevare che il paradosso è stato praticato senza alcuna preoccupazione di contraccolpi psicologici, anzi in una atmosfera di giubilo. L'accordo dell'un polo estremo dell'Assemblea con l'altro avverso, non già in uno schieramento negativo di opposizione — nel quale accade che Gruppi e persone di diversa estrazione politica spesso si trovino a lato — bensì in quello positivo della collaborazione governativa, trascese il valore episodico e pretese di teorizzarsi e di istituzio-

nalizzarsi. Proprio per tali aspetti esso denunzia una mentalità particolare dell'isola, dovendosi dubitare che un simile avvenimento politico si sarebbe verificato altrove e soprattutto affermato sino al successo registrato in Sicilia.

In quella occasione, buona parte della mafia si sistemò nella nuova direzione di marcia. Peraltro, le ultime pattuglie del movimento separatista diedero pieno appoggio al movimento milazziano, attraverso il quale lo spirito profondo dell'indipendentismo sembrò trovare uno sbocco concreto soprattutto in relazione alla spregiudicatezza con cui ufficialmente furono manovrate le alleanze bifronti. Tale atteggiamento veniva, infatti, qualificato atteggiamento di « rivolta siciliana » contro le posizioni ideologiche nazionali.

Il milazzismo ebbe grande successo elettorale anche perché assumeva di volere appagare una richiesta in-sè legittima: che la Regione si impegnasse più nei problemi economici che non in quelli della politica. Ma in effetti, il « senso amministrativo » milazziano non appagò questa fondata pretesa dello spirito pubblico isolano; si limitò a ribadire la ben nota attitudine alla extra legalità, tanto cara all'anima naturaliter rivoltosa di ogni zona depressa (18).

(18) Il milazzismo aveva due componenti, l'una di meta politica l'altra metodologica; questa ultima interessa la nostra ricerca.

Per i concetti metodologici del milazzismo, un gruppo di due tre deputati, quando si collochi in

34. — Quanto agli episodi incresciosi dei quali si è tanto parlato e scritto, merita particolare rilievo quello che prese nome dai suoi protagonisti ufficiali on.li Santalco, Di Grazia, Corrao e Marraro, dietro i quali, però, agirono i capi dei corrispettivi Gruppi politici.

un corpo parlamentare spaccato quasi a metà (e tale era l'Assemblea regionale) è forte solo se conserva la originaria piccola dimensione numerica. Quel gruppo non solo eserciterà la facoltà di determinare il corso politico degli avvenimenti, attraverso la sua legittima responsabile scelta, ma otterrà tutto il potere (dell'Assemblea e del Governo).

In pratica, nel contrasto tra il Partito comunista e la Democrazia cristiana, il gruppo scelse quello che gli offrì tutto. In quel periodo il passaggio di alcuni deputati da un Gruppo parlamentare all'altro fu rapido, frequente, imprevisto.

Tre linee fondamentali confluirono nel milazzismo:

a) una prima, ispirata all'indipendentismo, socialmente incerta, politicamente esasperata;

b) una seconda, ispirata alla spregiudicata conquista del potere, motivata in termini di rivolta contro la partitocrazia, il cui dispositivo romano dominava, attraverso le oligarchie locali, i Gruppi dell'Assemblea (e proprio per ciò — assumeva il milazzismo — essa meritava di essere umiliata, anche col ricatto: motivo rivendicativo, questo, praticamente analogo a certe posizioni psicologiche del costume mafioso);

c) una terza linea, la cristiano-sociale, rappresentata da un movimento cattolico di sinistra, di vago sapore murriano, informato allo estremismo autonomista istituzionale e di partito.

Esso costituì una imboscata del Gruppo D.C. — non del tutto immeritata (19) — contro i capi del nuovo schieramento governativo, con il metodo dell'*agente provocatore*. Concepito ed attuato contro il Governo ed il suo Gruppo politico, finì con l'avvilire lo istituto stesso della Regione, tanto nel piano parlamentare che in quello amministrativo.

L'onorevole Santalco finse di offrirsi al Gruppo Milazziano e fu comprato, con promesse varie (di una cospicua somma di denaro e di provvedimenti amministrativi scandalosi) (20). Quando il momento consu-

Era evidente che queste tre anime — così diverse per estrazione, per costume e finalità, a stento conciliate dall'autorità dell'onorevole Milazzo e dell'uso solidale del potere — dovessero più tardi venire in conflitto. Difatti, la destra del movimento mal tollerava i rapporti col partito comunista e la impostazione invadente del gruppo ideologico interno (che tendeva a trasformare il movimento in « partito »). Avuta la possibilità di avere per sé tutto il Governo, la destra ripeté la esperienza dello « apprendista stregone » (contro Milazzo), non esitò a rompere la fittizia unità del partito cristiano-sociale, mise in crisi il suo Governo, ottenendo dalla Democrazia cristiana ciò che prima l'onorevole Milazzo aveva ottenuto dal Partito comunista italiano

(19) La propaganda milazzista si era infatti esercitata esclusivamente in un crescendo di accuse di carattere morale contro la Democrazia cristiana.

(20) L'onorevole Santalco, come contropartita della sua emigrazione dalla Democrazia cristiana ai Cristiano-sociali, chiese, tra l'altro, che venisse nominato come delegato regionale della Ammini-

mativo della corruzione fu concluso e documentato (pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del provvedimento assessoriale), il Santalco dalla tribuna parlamentare denunciò le manovre messe in essere dal Governo e dai Gruppi al potere per acquisire deputati alla maggioranza. L'Assemblea ordinò una inchiesta, che si chiuse con un nulla di fatto, suggerendo la impotenza del massimo organo regionale a provvedere, almeno in casi così gravi, alle conseguenti drastiche riparazioni parlamentari o almeno alla denuncia dei colpevoli alla Autorità giudiziaria.

35. — Analoghe caratteristiche assunsero nell'Assemblea gli addebiti a carico di deputati dei più opposti Gruppi parlamentari; addebiti inseriti in un quadro complesso di attività amministrative della Regione (affermato traffico di denaro, pretese coartazioni della volontà di deputati o di assessori per autorizzato intervento intimidatorio della mafia). Accuse del genere avevano in precedenza già afflitto un intero settore parlamentare della minoranza che col voto segre-

strazione provinciale di Messina un bracciante agricolo, analfabeta della provincia di Enna. L'Assessore agli Enti locali, senza nemmeno assumere le informazioni di rito e senza riflettere, precipitò l'adempimento richiestogli dal suo Gruppo politico, emise senz'altro il decreto assessoriale, ordinandone la immediata pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. La ripercussione fu enorme, il danno irreparabile per la irrisione provocata verso istituti pubblici dalla triste beffa.

to favorevole andava coprendo i vuoti creati dai « *franchi tiratori* » della maggioranza.

La maggioranza milazziana si reggeva su di un voto, che la opposizione sosteneva ottenuto dal Governo dell'on. Milazzo non solo attraverso la corruzione ma altresì con l'intervento protettivo della mafia. Il Governo ritorceva tali accuse alla dirigenza parlamentare e politica della opposizione, cui addebitava di aver tentato, e in seguito ottenuto, la crisi del Gruppo cristiano-sociale e la caduta del Governo attraverso corruzione esercitata su alcuni assessori, indotti a dimettersi anche per l'intervento intimidatorio della mafia nei loro riguardi.

In un sol caso l'Assemblea manifestò capacità di intervento sui suoi « *interna corporis* » esprimendo la censura a carico di un Assessore in ordine ad acquisti immobiliari per conto della Regione. Ma anche in tale caso tutto rimase come prima.

36. — Al Comitato non compete alcun potere di indagine per accertare la sussistenza dei fatti e le loro caratteristiche modali, così contrastanti nelle opposte versioni emerse nello accesissimo dibattito scatenatosi alla Assemblea.

Interessa però sottolineare la mancanza d'un qualsiasi contraccolpo (nel Governo, nell'Assemblea e nell'elettorato) e l'allarmante atonia dell'ambiente: sintomi evidenti del diffuso scetticismo.

Non che tutta la Sicilia sia rimasta indifferente a tali fatti; anzi l'animo degli onesti ne ha molto sofferto e si è rivoltato; ma in

un senso purtroppo diverso da quello che occorrerebbe alla rinascita; e cioè, non già intervenendo nella lotta attivamente per concorrere ad una riforma delle situazioni, alla sostituzione degli uomini indegni, ma con una specie di « gattopardismo », e cioè con un ulteriore distacco politico, improntato alla *convinzione della inutilità di ogni sforzo* diretto a modificarne il corso.

37. — Ben più severo il giudizio sulle denunce riguardanti le attività finanziarie della Regione e degli Enti dalla medesima promossi.

a) Lo strapotere del Governo regionale si manifesta soprattutto nella tolleranza dell'arbitrio e della illegalità del sottogoverno se adoperati a profitto delle situazioni politiche e di determinati ambienti che lo sostengono.

La indagine sull'organizzazione e sull'attività dell'ERAS, dell'AST, della SOFIS, dell'E.M.S. della A.Z.A.S.I. etc., sarebbe a questo riguardo tra le più interessanti;

b) Interessante anche il compendio economico-amministrativo delle grossissime operazioni di municipalizzazione dei servizi di trasporto, (a Palermo e nelle altre città nelle quali si è praticato), di espropriazioni od acquisti di aziende e di immobili.

Si evince un fatto singolare: alcune istanze sociali, a lungo prospettate ed aspramente contraddette, subitamente incontrano il generale consenso degli opposti settori politici.

Ma esaminando i fatti più profondamente, ci si accorge che spesso non si tratta di conversione ideologica (almeno in quei casi in cui il carattere sociale della iniziativa si concilia con individuati interessi dei Gruppi privati espropriandi).

Tali acquisti od espropri, «municipalizzazioni o regionalizzazioni, piuttosto che subiti, sono stati affannosamente sollecitati dai privati, sì che sono caduti in sospetto quelli che li hanno ottenuti dalla Amministrazione forestale, dall'ERAS (ente riforma agraria siciliana), dall'EMS (ente minerario siciliano), dall'AST (azienda siciliana trasporti); essi hanno impegnato molte decine di miliardi di lire, con perdite incalcolabili e pesi di esercizio enormi, soprattutto per l'accertata assunzione di altre centinaia di dipendenti da parte dell'ente pubblico, con stipendi non sempre moderati;

c) Nonostante l'argomento delle municipalizzazioni sia più attinente alle gestioni comunali, qui se ne è accennato per la connessione della materia con l'amministrazione della Regione, connessione che nasce dal fatto che le municipalizzazioni sono state favorite con legge e denaro della Regione, nel momento in cui le gestioni dei servizi pubblici di autotrasporti cittadini registravano costante perdita di esercizio e la Regione mancava di mezzi per appagare i bisogni più elementari ed urgenti.

38. — Ciò che caratterizza questi enti o società è l'infrazione sregolata delle assunzioni, l'arbitrio nello inquadramento del

personale, la determinazione delle retribuzioni, il cumulismo d'indennità e stipendi.

Sotto questo aspetto merita particolare menzione la situazione dell'ERAS quale venne rilevata nel 1955, quando un *Comitato presieduto dal presidente del Consiglio di Giustizia Amministrativa* pose mano alla riorganizzazione del personale in base alla sistemazione giuridica dell'organico. Laureati in agraria avevano percepito stipendi simbolici, del tutto inferiori a quelli che percepiva il personale tecnicamente squalificato, costituito da una turba che ogni mattina faceva la fila dinanzi alla sede dell'ente, solo per apporre la firma di presenza e quindi andare via, non avendo nè funzioni, nè tavolo di lavoro. Intere famiglie vi erano collocate, come per ricevere un'assistenza generica in denaro, uno stuolo di studenti universitari riceveva dalla ERAS, a titolo di stipendio o di indennità, quanto abbisognava per pagare la pensione e frequentare l'Università; un nugolo di consulenti tecnici, di assistenti legali (circa cento!) di maestri e così via, completano il quadro.

I nuovi enti insistono nella scandalosa pratica lamentata. L'EMS distribuisce stipendi vistosi ad impiegati assunti con criteri politici; in meno di un lustro ha disperso cospicui capitali di dotazione sicchè ha dovuto chiedere all'Assemblea Regionale di averli reintegrati. Lo stesso deve dirsi della SOFIS.

39. — Il discorso sulla SOFIS meriterebbe di essere più diffuso e particolare, non per la gestione riguardata in se medesima,

(che riporta l'argomento alla competenza di altro Comitato della nostra Commissione, soprattutto per la politica dei depositi bancari, nella quale non furono estranee la pressione e la interferenza di interessi mafiosi) bensì per i riflessi che nella sua organizzazione e nel suo esercizio hanno avuto gli interessi di partito e per la capacità di influenza e di determinazioni che lo stesso Ente, a sua volta, ha dimostrato di poter esercitare nel giuoco politico regionale.

a) La Regione volle dare alla SOFIS una struttura privatistica per assicurarle un maggior dinamismo imprenditoriale e contrattuale; ma questa si avvale di tale struttura per sfuggire alle gravi sanzioni penali protettive del pubblico denaro.

La SOFIS si è dimostrata una miracolosa panacea di affaristico ricovero di imprese cadute in coma, non per salvarle, essendo già obiettivamente fallite, ma con il sicuro effetto di riversare sulla Regione le perdite aziendali, salvando proprietari ed amministratori.

b) Gli scandali burocratici, economici e finanziari della SOFIS sono stati gravi e numerosi; tutta la stampa se ne è diffusamente occupata.

L'Assemblea Regionale Siciliana aprì una inchiesta le cui vicende sembravano averle dato capacità istruttoria ed energia di giudizio. Ma dopo lo sforzo istruttorio, genera-

tivo di accese illusioni, l'argomento si è chiuso con la creazione dell'ESPI e cioè di un ente pubblico in sostituzione della SOFIS.

La risoluzione dell'Assemblea regionale è, però, indicativa del suo stato d'animo: munire di protezione penale qualificata (articoli 314 e seguenti e 476 e seguenti del cod. pen.) l'attività futura degli amministratori e dei funzionari dell'ente finanziario regionale.

Ciò non di meno, è da rilevare che la Regione, pur essendo la socia di assoluta maggioranza della SOFIS, non ha lasciato traccia di un solo intervento diretto a stroncare le rovinose iniziative protezionistiche, dolorosamente dilapidatorie del pubblico denaro, gli arbitri interni, il giuoco amministrativo sulle società collegate, gli stipendi e le indennità agli impiegati; tutta una congerie di fatti la cui tolleranza è spiegabile soltanto ammettendo che l'organo di controllo è esso stesso l'autore o cooperatore di quella dilapidazione, avendo avuto maneggio negli affari della SOFIS, con la implicazione di tutti i gruppi politici. E quando si dice « gruppi », si intende sottolineare che si tratta tanto delle varie maggioranze quanto delle varie opposizioni a mano a mano formatesi e ricostituitesi.

c) Per rappresentare al vivo questo aspetto, basterà riprodurre un documento pervenuto alla Commissione da parte di un membro del Comitato Consultivo della SOFIS, il quale vide nominato il suo successo-

re (a futura memoria!), quand'era ancora in atto la funzione del Consultore in carica (21).

« Dalla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana del 1° aprile 1961 apprendo che, nonostante non sia decorso il termine per il quale io ero stato chiamato a far parte del Comitato tecnico consultivo della SOFIS, si è provveduto alla nomina di un nuovo membro per i due esercizi ancora da cominciare.

« Questo decreto, bassamente politico ed altamente offensivo, emanato da una autorità carente di poteri, ha voluto innanzi tempo preordinare una successione per il timore che la volontà del testatore, al momento della scadenza del Comitato tecnico consultivo, " potesse mutare ".

« Da questo momento, naturalmente, non posso più partecipare ai lavori del Comitato, sicuro di aver sempre operato nell'interesse della Società, anche se, purtroppo, ho dovuto sottolineare:

— la signoria del Banco di Sicilia e della Cassa di Risparmio...;

(21) Strana contraddittoria sequenza di atteggiamenti!

A volte l'Amministrazione Regionale protrae illegalmente l'incarico o l'impiego oltre i termini di legge riportati nel decreto di nomina, sottraendo al Governo, che sarà in vita al tempo dell'ordinaria scadenza di quei rapporti, il potere di provvedervi; altra volta nomina il successore a futura memoria, prima che cessi dalla funzione l'amministratore o il funzionario in carica, ad evitare che i futuri governanti, cui spetterà di provvedere, possano cambiare parere al momento della decisione (un accapparramento, ovvero una contrattazione politica garantita da decreti?).

— iniziative il cui naturale sviluppo può impegnare l'intero capitale della Società ed avversare ancora il desiderio di inserirsi nelle grandi iniziative, con la sola esperienza delle relazioni degli esperti e degli studi e con la sola autorità del capitale sociale, massiccio, inoperoso e triste, come bue che si avvia al macello;

— l'arrendevolezza di tutti gli organi della Società alle *pressioni politiche, la preoccupazione di non dispiacere ai "grandi"*, e soprattutto il desiderio di piacere agli stessi, hanno fatto sì che una teoria di aziende dissestate, e spesso senza alcuna speranza di vita, sono state rilevate, finanziate e comunque inserite nell'attività della Società con delle ragioni tecniche che, talvolta, non mancano di sapere ».

« Mi auguro soprattutto che questa esperienza serva a qualcosa, soprattutto consigli a dire "NO" alle note autorità che sollecitano l'intervento della Società in uno zuccherificio dissestato.

« Consiglio infine una migliore formazione dei dirigenti onde neutralizzare i disegni di infeudamento della SOFIS da parte delle grandi società private ».

Segue, poi, il seguente stralcio di relazione al bilancio della Società, che reca la data del 31 dicembre 1961:

« La relazione predisposta dagli uffici non può essere sottoscritta; è mancato il materiale per un esame analitico e per la redazione di una relazione che avrebbe dovuto

essere l'esperienza di questo primo anno di esercizio e che avrebbe dovuto fornire agli amministratori della Società, e soprattutto agli azionisti della Società, osservazioni di rilievo che, a parer mio, dovrebbero consigliare:

- aa) una revisione dello Statuto con particolare modifica dei poteri;
- bb) un esame delle incompatibilità;
- cc) direttive per le imprese collegate.

« La SOFIS ha ereditato le operazioni del fondo; nessun confine tra quella amministrazione e la nostra società, sicchè non saranno mai precisati i promotori delle singole iniziative; tutto ciò non è sicuramente avvenuto "pour cause", ma naturalmente per il susseguirsi di avvenimenti politici, economici e finanziari.

aa) Sulla revisione dello statuto, con particolare modifica dei poteri, gli amministratori della società e gli autorevoli azionisti avranno sicuramente il loro schema; la vita sociale di questi due esercizi ha rilevato le remore allo sviluppo della società ed il pericolo di coltivare delle grosse iniziative che potrebbero portare lontano. Tutto ciò fa parte dell'oggetto sociale "industrializzazione" della Sicilia che, auspicato da tutti e nel cuore di tutti, nella realizzazione pratica non ha trovato uomini, ma "studi economici" - "piani" - "relazioni".

bb) *L'esame delle incompatibilità è inderogabile ed urgente: amministratori della*

Società non possono essere i rappresentanti del Banco di Sicilia e della Cassa di Risparmio; in due operazioni hanno dimostrato una fedeltà agli enti che rappresentano, con evidente danno della nostra società, danno che può essere tradotto in cifre ».

... omissis ...

cc) *Le persone preposte alle imprese collegate, dal fondo prima e dalla SOFIS dopo, nelle società in cui sono assegnate, finiscono con l'essere dei veri e propri funzionari; si è visto ancora che ove si è trattato di liquidare o abbandonare queste imprese, preoccupazione costante è stata quella di non mandare allo sbaraglio amministratori, che solo formalmente sono stati nominati dall'Assemblea ».*

d) Dalla relazione che abbiamo trascritto interessa rilevare quanto segue:

Prima osservazione: la Regione spesso immette nei Consigli di Amministrazione degli enti regionali, nei Consorzi, nei Comitati e nelle Commissioni, i Presidenti ed i Direttori Generali di Banche, di Istituti, di Enti pubblici autorevoli, per assicurare prestigio ed un apprezzato controllo tecnico alle iniziative promosse. Invece, la presenza di tali personalità nelle più delicate iniziative della Regione, spesso si risolve in un controllo inteso soltanto a cogliere le occasioni favorevoli agli interessi delle banche, degli istituti o degli enti da loro amministrati o diretti.

Molte operazioni della SOFIS si sono risolte in sistemazioni di incresciose partite bancarie.

Seconda osservazione: le paradossali perdite della SOFIS, che nemmeno il suo preteso ruolo pionieristico nella promozione industriale riesce a spiegare, restano senza alcuna giustificazione economica od almeno sociale.

Terza osservazione: in gran parte, il corso degli avvenimenti organizzativi, amministrativi ed economici della SOFIS richiama alla mente la responsabilità dei Governi perchè pone il dubbio che la loro inerzia sia motivata da una loro difficoltà a contestare agli amministratori e dirigenti della SOFIS decisioni che probabilmente questi potrebbero rovesciare sugli stessi governi o sulle forze politiche che di volta in volta li hanno sostenuto (l'osservazione riguarda indiscriminatamente a tutti i gruppi politici).

VII

Prospettazione di qualche urgente riforma.

40. — Nell'ambito della maggioranza e di gruppi della opposizione è stato posto il problema della riforma dello Statuto Siciliano.

Ciò che, però, l'Assemblea Regionale teme è che, apertasi la maglia per la opportuna riforma di alcuni istituti, si arrivi ad una pratica liquidazione dell'autonomia. Onde la difficoltà fondamentale non riguarda la riforma, bensì il problema dei suoi limiti e delle necessarie garanzie perchè essi non siano travalicati.

Data la grande importanza del tema, non nuocerà alla sua trattazione un esame retrospettivo della questione.

a) Lo Statuto Siciliano ebbe una sorte singolare. In sede di approvazione, la competente Commissione della Consulta Nazionale chiamata a riferirne omise il pratico esame degli articoli a causa della pregiudiziale Einaudi che ne chiedeva il rigetto totale. Il tenace impegno dell'allora Alto Commissario per la Sicilia, onorevole Salvatore Aldisio e di tutte le rappresentanze politiche siciliane prevalse.

Lo Statuto fu approvato dal Consiglio dei Ministri — che allora esercitava il potere legislativo — senza gli opportuni ritocchi,

che pure molti raccomandavano; venne promulgato il 15 maggio 1946 nel presupposto implicito che, in sede di coordinamento con la emananda Costituzione, si sarebbero apportati i necessari ritocchi.

b) Già in sede di coordinamento, la Sottocommissione competente della Costituente propose un diverso Statuto, che prese il nome dal suo redattore relatore di maggioranza, l'onorevole Egidio Tosato; esso risultò più corretto nella forma, più preciso nelle determinazioni giuridiche e soltanto in quattro istituti divergente dallo Statuto del '46 (assetto provinciale, Alta Corte, Camera di compensazione, Organi della giurisdizione giudiziaria).

Il relatore della presente — che, come Presidente della Regione, era a capo della Delegazione Siciliana — espresse personale parere favorevole alla adozione del nuovo Statuto, alla condizione, però, che, alla stregua delle norme adottate dal Presidente della Costituente, le votazioni riguardassero soltanto i quattro punti di dissonanza sostanziale tra lo Statuto vigente e la Costituzione dello Stato.

Ma ancora una volta la Sicilia fu posta dinanzi ad una radicale alternativa: o tutto da ridiscutere, articolo per articolo, o prendersi lo Statuto in blocco, così com'era.

La Delegazione optò per la seconda soluzione.

c) Tuttavia, per rendere agevole l'opera di rettifica, il relatore propose un articolo aggiuntivo al coordinamento formale, il qua-

le autorizzava *infra due anni*, il ricorso ad una *procedura di revisione speciale* (rispetto a quella costituzionale prevista dall'articolo 138 della Costituzione della Repubblica) e cioè una revisione sia pure con *legge ordinaria* limitatamente però ai punti ed ai modi concordati con gli Organi responsabili della Regione.

Con tale disposizione non si menomava, come qualcuno ritenne, il diritto del Parlamento di procedere unilateralmente alla revisione dello Statuto con la procedura propria di ogni revisione costituzionale. Ma a questa se ne aggiungeva un'altra più rapida, la *revisione per legge ordinaria*, purchè di « *intesa* » con la Regione Siciliana.

Anche tale proposta conciliativa venne svistata dall'onorevole Einaudi, allora membro autorevolissimo del Governo, che eliminò la lettera « *d* » e *l'apostrofo*, sicchè la proposta si tramutò nell'emendamento Persico-Dominè e la espressione « *d'intesa con la Regione Siciliana* », si modificò in quell'altra: « *intesa la Regione Siciliana* ». Con tale emendamento lo Statuto Siciliano da legge costituzionale si degradava in legge ordinaria (come una qualsiasi legge comunale e provinciale) perchè la sua incondizionata modificabilità con semplice legge ordinaria ne alterava la natura di legge privilegiata.

Perciò la Regione si trovò costretta ad impugnare dinanzi all'Alta Corte la legge di coordinamento; l'esito le fu favorevole, come doveva.

d) L'episodio, però, esasperò la tensione tra Stato e Regione (con particolare sottolineazione negli ambienti parlamentari e dei costituzionalisti), tra la imperante burocrazia centrale da una parte e la Amministrazione della Regione Siciliana dall'altra, rimasta sempre più allo scoperto ed isolata.

La Regione vide moltiplicarsi le sue difficoltà, accrescersi le sue debolezze e diminuire conseguentemente la sua capacità novativa, mentre lo Stato veniva trascinato, dal permanente conflitto, in un atteggiamento di irragionevole rappresaglia contro l'Alta Corte per la Regione Siciliana, finchè non ne decise (anche questa volta *irritualmente*) la soppressione, senza emanare le norme sostitutive nè quelle di attuazione dello Statuto.

e) E così il *Parlamento Nazionale*, pur di non sentire più parlare dell'Alta Corte per la Sicilia, ha *de facto et de iure consentita la immunità assoluta penale del Presidente della Regione e degli Assessori per i reati consumati nell'esercizio delle loro funzioni*, in quanto è stato soppresso l'organo competente per l'esame delle denunce, la istruttoria del processo ed il giudizio.

E, dunque, lo stesso Parlamento Nazionale che si è assunta la responsabilità della istituzione di una categoria politica di « *legibus soluti* » costituita proprio dai componenti del Governo della Regione (denunce penali contro Assessori sono state per tale motivo archiviate dall'Autorità Giudiziaria,

dichiaratasi incompetente); fornendo alla Sicilia altro esempio di carenza legislativa e contraddicendo il regime della legalità persino nel campo della giustizia penale.

Ci è sembrato utile richiamare alla memoria tali avvenimenti per rendere evidente la affermazione che una revisione dello Statuto è stata sempre auspicata dagli autonomisti più illuminati; ed è possibile.

41. — Tale riforma dovrebbe essere preordinata anzitutto alla separazione netta dell'Esecutivo dal Legislativo.

La Regione Siciliana, senza avere acquistato l'autorevolezza di un Parlamento, sia pure regionale, è afflitta da tutti i difetti del sistema « parlamentaristico » cioè di quel sistema che riconduce alla assoluta discrezionalità del legislativo il potere esecutivo che manca di una base autonoma di legittimità popolare.

a) La Sicilia è troppo grande, ebbe a dire Carnelutti, per potersi costituire a Regione; con ciò metteva in evidenza che i problemi sociali dell'Isola sono di ampiezza e di grandezza tali da trascendere la ordinaria configurazione di un ordinario ente locale. La Sicilia ha una popolazione ed un territorio pari ad un decimo della popolazione e del territorio dello Stato.

Ma alla stregua dei suoi bisogni e alla media dei suoi presidi *culturali, amministrativi, economici, finanziari, terziari*, (ferrovie, strade, acquedotti), *sociali* (la attrezzatura igienico-sanitaria, la edilizia scolastica, la edilizia pubblica in genere, quella sovvenzio-

nata ed infine quella privata), *tecnici* (il regime delle acque, i rimboschimenti, le frane, le zone vulcaniche, i terremoti) ed infine, *del reddito medio del cittadino*, lo sbilancio risulta talmente imponente da potersi qualificare di permanente emergenza. Si può comprendere come il Governo Regionale sia assillato dalle più elementari istanze, che tumultuosamente accavallandosi, lo incalzano, pretendendo ciascuna il ruolo primario.

Eppure il Governo della Regione praticamente si configura come Governo di assemblea.

b) L'Assemblea porta, dunque, sulle sue spalle un fardello insostenibile. Tuttavia essa è *numericamente modesta*, addirittura insufficiente, si compone di 90 deputati (un numero eguale a quello del Consiglio Comunale di Palermo); e cioè un deputato per 70-80 mila abitanti. La durata del mandato di 4 anni, periodo troppo breve per non tormentare di esigenze elettoralistiche tutta la legislatura.

L'Assemblea, considerata secondo la topografia politica nazionale (centro, destra e sinistra) è così maldivisa, da rendere i suoi lavori asmatici e sussultori. Spesso forma le sue maggioranze con una o due unità improvvisate e politicamente immotivate.

Da ciò consegue la opportunità delle prime due riforme; elevare la durata del mandato (a 5 anni) ed il numero dei membri elettivi dell'Assemblea (a 120, con rapporto di un deputato per ogni 40.000 abitanti) e ciò alla *condizione esplicita di non aggra-*

vare, per tale evenienza, il bilancio dell'Assemblea nel capitolo indennità parlamentari, le quali potrebbero convenientemente adeguarsi, col pieno favore, che si ritiene sussista, dei deputati regionali siciliani.

L'Esecutivo è formato di 13 deputati della Regione. La somma di poteri di un Assessore, le sue franchigie, la sua disponibilità — di mezzi tecnici burocratici e di bilancio — fatalmente determina una sperequazione che, data la modestia numerica del corpo assembleare, si evidenzia ancor più colorandosi di privilegio.

La situazione che ne risulta è fatalmente soggetta ad una precipitosa e decisa corrosione interna, determinando una dolorosa instabilità politica.

A tal proposito, deve salutarsi con vera soddisfazione l'abolizione del voto segreto obbligatorio, il cui abuso, da parte della Assemblea in sede di approvazione di bilancio, aveva praticamente convertito l'istituto della fiducia in una ricorrente imboscata politica, con effetti disastrosi nella amministrazione e nella pubblica opinione.

c) L'Assemblea dovrebbe, inoltre, integrare il processo formativo della legge, introducendo, con i dovuti accorgimenti, la seconda lettura per evitare la irreparabilità degli errori legislativi e i tanti contrasti che spesso risalgono alle infelici espressioni giuridiche delle statuizioni legislative (terza riforma che si propone).

d) Una quarta riforma si impone, in relazione all'elezione della Giunta Regionale. E

necessario che il Presidente della Regione sia eletto dall'Assemblea e nel suo seno; non altrettanto deve dirsi per i componenti della Giunta. Sembra opportuno, se non essenziale, che gli Assessori siano nominati dal Presidente della Regione, che potrebbe sceglierli tra i più apprezzati tecnici nelle materie corrispondenti ai vari rami della pubblica amministrazione (agricoltura, industria, commercio, turismo, lavoro, lavori pubblici, finanze, sanità, eccetera), o tra gli stessi deputati, a condizione, però, che essi decadano dal mandato parlamentare.

Questo il necessario rimedio per sottrarre l'Esecutivo alle intemperie politiche assembleari e per riequilibrare le indebite influenze dei singoli deputati nel lavoro dell'Esecutivo e soprattutto per eliminare le influenze ricattatorie dei loro clans elettorali sulla burocrazia regionale.

Questa proposta, nel passato osteggiata come antidemocratica, oggi è largamente condivisa.

42. — Naturalmente tale riforma importa una diversa concezione e strutturazione giuridica della Giunta Regionale nei suoi rapporti col Presidente della Regione e con la Assemblea.

Il bilancio della Regione è unitario ed i vari rami dell'Amministrazione ne costituiscono le rubriche; l'Assessore dovrebbe sempre più *apparire ed essere* un delegato del Presidente della Regione ed investirne la responsabilità politica ed amministrativa, e sempre meno dovrebbe *apparire e muoversi*

come « un ministro », e cioè con quella piena istituzionale autonomia che oggi lo caratterizza.

Gli impiegati sino ad oggi risultano assunti in questo o quell'assessorato senza possibilità di trasferimento da un ramo all'altro dell'amministrazione (a meno che non intervenga un formale decreto di distacco); il Segretario Generale è piuttosto un segretario della Presidenza, senza poteri di vigilanza, senza alcun nesso gerarchico col personale in servizio negli assessorati, senza nemmeno un reale potere di coordinamento.

La Regione Siciliana, pur con la somma dei poteri legislativi e amministrativi che la caratterizzano, resta sempre un Ente locale. La sua strutturazione organica è, invece, modellata sul paradigma statale, come uno stato piccolo ed impotente.

Sia, invece, *una* l'amministrazione, *uno* il bilancio, *uno* il corpo di dipendenti, con un *unico* ruolo (la assegnazione ai vari rami dell'amministrazione avvenga con provvedimento presidenziale), *una* la responsabilità politica e amministrativa. Questa la quinta urgente riforma.

43. — Un franco e fiducioso riesame degli artt. 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 dello Statuto dovrebbe indurre il Parlamento Nazionale a rivedere il suo drastico giudizio sull'Alta Corte per la Sicilia e indurre l'Assemblea Regionale ad accogliere, senza riserve, le proposte di razionale coordinamento dell'istituto con la Costituzione Repubblicana. Siamo alla sesta riforma

Si può essere contrari all'istituzione della particolare magistratura che, su istanza del Governo Nazionale, proceda all'esame delle leggi della Regione Siciliana ai fini della loro promulgabilità (e di conseguenza della loro entrata in vigore): ciò condurrebbe, però, alla dichiarazione di immediata efficacia precettizia delle leggi regionali.

Ma hanno torto coloro che nell'Alta Corte per la Sicilia hanno visto, *sic et simpliciter*, un doppione della Corte Costituzionale. I due istituti sono diversi per struttura, per finalità, per compiti, per gli effetti connessi alle loro decisioni ed infine per la legittimazione attiva. Tanto diversi che la esistenza ed il funzionamento dell'Alta Corte per la Sicilia non potrebbero mai impedire che le leggi regionali, anche se già esaminate dalla Alta Corte, vengano successivamente dai cittadini sottoposte all'esame della Corte Costituzionale.

Infatti, l'Alta Corte esamina le leggi regionali prima che entrino in vigore (e cioè quando sono ancora *minus quam perfectae*) su ricorso del Commissario dello Stato, proprio al fine d'impedire che siano promulgate ed abbiano vigore e senza che la decisione possa mai costituire *res iudicata* per i cittadini. La Corte Costituzionale, esamina, invece, leggi già in pieno vigore, *incidenter tantum* su istanza di qualsiasi cittadino, di seguito a rinvio dell'Autorità dinanzi alla quale è stata sollevata la questione di costituzionalità; e la decisione della Corte Costituzionale è definitiva.

Dall'altra, è fuor di dubbio che molte disposizioni dello Statuto sull'Alta Corte debbano considerarsi abrogate a seguito della promulgazione della Costituzione repubblicana. Così, per esempio, non si può contestare che l'Alta Corte non sia più competente ad esaminare i ricorsi della Regione contro le leggi dello Stato. Ma a parte la competenza dell'Alta Corte per la Sicilia *come elemento del processo formativo della legge regionale siciliana* (non come autorità giudicante), essa è investita dei giudizi penali contro il Presidente della Regione e contro gli assessori; questa materia è rimasta *sine lege*.

44. — Il quadro delle proposte statutarie e di organizzazione interna della Regione va completato. Si sottolinea anzitutto che la necessità che tra Regione e Stato siano vivificati i vincoli tracciati dall'articolo 20 dello Statuto. Per l'articolo 20 dello Statuto, la rappresentanza dello Stato in Sicilia spetta in via primaria al Governo della Regione. La disposizione citata venne sostenuta dal settore più accesamente unitario della Consulta Regionale, affinché tra Governo Nazionale e Governo Regionale non vi fosse né antitesi e nemmeno distacco, ma correlazione, efficiente collaborazione, unità sostanziale. Questa la *settima riforma* che si propone e che potrebbe qualificarsi di attuazione.

Al contempo potrebbero essere eliminate alcune disposizioni dello Statuto rivelatesi inattuati e perciò costituenti motivi di so-

spetto o, perlomeno, di apprensione (art. 39 e 40 dello Statuto) (*ottava riforma*).

45. — Altro inconveniente si riflette negativamente nella struttura interna dell'Amministrazione Regionale: l'accentramento burocratico e di potere del Governo della Regione.

L'autonomia, invece di rappresentare in Sicilia un passo più avanzato rispetto al semplice decentramento amministrativo, configura una deprimente involuzione verso l'accentramento, il quale è venuto a risultare così solidificato da ricordare il regime borbonico. Mentre nel rimanente territorio dello Stato si avverte sempre più marcata e progressiva la linea amministrativa del decentramento, la Regione Siciliana accentra tutte le sue facoltà amministrative ed esecutive negli Assessorati senza alcuna delega alle Amministrazioni Provinciali e Comunali; per cui, la dimensione regionale, in luogo di realizzare un rapporto più rapido e diretto tra cittadino e pubblica amministrazione, generalmente costituisce un ulteriore diaframma; i rapporti che in altre parti d'Italia si istituiscono e risolvono nell'ambito della provincia, attraverso gli organi statali, in Sicilia si risolvono recandosi nel capoluogo dell'Isola (Palermo).

Da tale accentramento di poteri discende che l'attività amministrativa degli Assessori non si concreta nella delineazione delle direttive di massima da realizzarsi mediante organi periferici, ma si esaurisce nella

amministrazione ordinaria minuta, nelle decisioni più particolari.

Nulla senza di lui; tutto con lui.

Tale accentramento dà luogo allo strapotere di alcune cosche burocratiche, permeando le quali si manovrano i vasti interessi regionali.

Perciò la *nona riforma* (statuaria o di legge interna della Regione) dovrebbe avere per oggetto *la indifferibile realizzazione di un ampio decentramento* della amministrazione regionale, in modo che il Governo regionale rappresenti una sintesi ed un controllo delle attività delegate agli organi periferici.

46. — Altro insieme di norme, la cui emanazione è da considerare urgente e la cui osservanza dovrebbe essere finalmente sanzionata in modo esemplare per i trasgressori, dovrebbero avere per oggetto *il ridimensionamento burocratico* degli organici, *il blocco delle assunzioni*, *l'obbligo inderogabile dei concorsi* per le assunzioni future ed infine la eliminazione dei privilegi di stipendio, di indennità speciali e di carriera che hanno prodotto non poche sfasature, malumori, scandali ed animati contrasti tra burocrazia stabile, regionale e dipendenti degli enti locali minori.

a) Pur di avere personale già tecnicamente preparato, la Regione si trovò costretta, da principio, a reclutarne un manipolo dall'Amministrazione dello Stato; perciò emanò una norma con cui premiò gli impiegati dello Stato che avessero voluto optare per la Regione, con la concessione del-

l'avanzamento automatico di un grado. Questa norma, resa necessaria dalla ostile incomprendimento dell'Amministrazione centrale, non si giustifica ulteriormente. Dai giorni dell'inizio ad oggi, sono passati ben venti e più anni; la posizione del funzionario regionale è diventata economicamente privilegiata rispetto a quella dell'impiegato dello Stato, non solo per quanto riguarda lo stipendio, le indennità ed alcune provvidenze speciali, ma soprattutto per la rapidità della carriera.

All'Assemblea regionale è stato mantenuto il ruolo che in campo nazionale gode il personale del Senato e della Camera e sono state autorizzate liquidazioni di pensioni al massimo e con premi in favore di giovani leve, che avevano maturato solo qualche lustro di attività impiegatizia.

b) È auspicabile che non si leggano più nella Gazzetta Ufficiale provvedimenti legislativi in sanatoria di situazioni di fatto *abnormi*, provvedimenti che, nonostante i rigorosissimi divieti, ripetano la sistemazione in ruolo di intere tribù clientelari, turbe di centinaia e centinaia di persone assunte arbitrariamente e non si intende come retribuite, ma « comunque in servizio », contro il disposto legislativo (pratica, questa, ben presto invalsa in tutti gli enti locali, come separatamente si dirà, e che ha culminato negli intollerabili delittuosi abusi perpetrati in sede di municipalizzazioni, di regionalizzazioni e di gestioni di enti nazionali, regionali, provinciali e comunali).

Il riflesso negativo di tali abusi non si sconta soltanto sulla coscienza popolare (nel

piano diciamo pedagogico) ma sulle funzionalità della burocrazia (piano strutturale), poichè quel personale non rivendica l'inizio e lo svolgimento della carriera al proprio merito, ma al « favore », alla « protezione » di uomini, gruppi o partiti influenti, che se ne sono accaparrati la personalità a « *tout farie* » (22).

c) I dipendenti regionali hanno raggiunto il cospicuo numero di 6.500 unità oltre alle 300 unità impiegate alla Assemblea. Sarebbe interessante seguire lo sviluppo di tale numero nei metodi e negli anni di assunzione. È significativo che alcuni provvedimenti di svecchiamento abbiano aggravato, anzichè risanato, la situazione per il generoso computo delle anzianità e la vistosità delle liquidazioni.

Si avverte dovunque, all'interno e all'esterno degli organi regionali, la esigenza di una più rigorosa costituzione del rapporto di impiego sia nel piano giuridico che in quello economico ed al contempo di un maggior senso di responsabilità dell'impiegato, che deve essere sollevato da una dipendenza, che in genere lo espone agli arbitri, lo avvia ad uno sviluppo di carriera la quale per alcuni elementi si è dimostrata di una facilità estremamente sospetta e per altri di una difficoltà non meno sospetta, diffondendo la pericolo-

(22) A tal proposito si richiama l'attenzione su quanto si è detto attorno alle rapide fortune polemiche del milazzismo, anche se, poi, anch'esso si adagiò alla prassi in auge.

sa convinzione che i migliori titoli siano costituiti dai servizi politici ed amministrativi resi alle personalità politiche e dalla condiscendenza servile alle richieste dei partiti; e per converso costituisca motivo di remora l'osare resistere (23).

47. — Il Comitato ha apprezzato favorevolmente il piano di riforma interna circa il funzionamento dei servizi dell'Assessorato agli Enti locali, esposto nella relazione del Dottor Mignosi e le proposte di nuova strutturazione del rapporto d'impiego e di applicazione alle funzioni (rapporto burocratico) formulate da un'associazione culturale formata tra i funzionari, della quale si è reso portavoce il dott. Armando Fusco.

A) Il documento del dott. Mignosi è frutto di esperienza amministrativa diretta; esso propone organicamente i seguenti argomenti che potrebbero interessare, per estensione

(23) Vada per tutti, il caso del dottor Mignosi (che il Comitato unanimemente ha deplorato) il cui sviluppo di carriera sembra siasi inceppato per il senso di indipendenza e di responsabilità mostrato dal funzionario. Il giudizio complessivo per l'anno in cui veniva *in modo lusinghiero citato nel dibattito parlamentare* (sui fatti di Agrigento) è stato, invece, *inferiore all'ottimo*, con la motivazione della scarsa stima da lui goduta in ufficio e fuori. Inoltre, nello scrutinio per la promozione alla qualifica superiore, l'Amministrazione lo ha escluso dalla promozione. Il Comitato augura al dottor Mignosi che presto sia dato riparo al grave torto subito.

dei principi, altri rami dell'amministrazione regionale:

- 1) competenze istituzionali dell'Assessorato Enti locali;
- 2) riforma del sistema di controllo amministrativo della Regione Siciliana;
- 3) attribuzioni dell'ufficio preposto alla vigilanza sulle Commissioni provinciali di controllo;
- 4) vigilanza sul regime dei controlli attuato dalle Commissioni provinciali di controllo;
- 5) organizzazione e funzionalità delle Commissioni provinciali di controllo.

La relazione Mignosi si occupa del primo, del terzo, del quinto argomento; il lavoro è rimasto incompiuto sugli altri temi.

Nel quadro di una ispirazione amministrativa ordinata al pubblico interesse ed alla rigorosa osservanza delle leggi, il lavoro evidenzia i punti critici della struttura della amministrazione attraverso la individuazione dei seguenti problemi:

- a) la necessità della determinazione delle competenze degli organi amministrativi;
- b) il decentramento del potere d'iniziativa degli atti obbligatori per legge;
- c) la restrizione della discrezionalità nell'attività esecutiva;
- d) i limiti del potere d'ingerenza governativa nell'attività degli Enti locali;
- e) l'autonomia e la responsabilizzazione dei funzionari, anche di fronte a disposizioni illegittime;

f) la responsabilità civile degli amministratori locali;

g) il contenimento della progressiva espansione della spesa degli Enti locali;

h) alcuni conflitti di competenza fra organi dell'Amministrazione statale e regionale;

i) il favoritismo nella selezione, nell'impiego e nella retribuzione del personale;

l) una proposta di riforma del sistema dei controlli amministrativi sugli atti e sugli organi degli Enti locali.

Poichè il documento è acquisito all'Assessorato agli Enti locali, il Comitato si limita a raccomandare vivamente all'Autorità Regionale di prenderlo in serio esame.

B) Le proposte dell'Associazione culturale dei funzionari partono da alcune premesse che acquistano autorità di testimonianza proprio perchè promanano dagli stessi impiegati.

Secondo le affermazioni più volte espresse nei pubblici dibattiti ed in articoli di stampa, la vita della Regione è pesantemente condizionata da una burocrazia in cui nessun organo ha, ormai, la possibilità di agire con spirito di pronta iniziativa.

Le carriere costituiscono le uniche spinte per un personale che, da tempo, ha perduto qualsiasi legame con i vincoli pubblici, frequentemente mortificati da una prassi formatasi a scavalco delle leggi e delle istituzioni.

La mancanza di valori (e quindi di chiarezza all'interno del sistema) ha portato al vertice una folla di funzionari spinti più che dalle loro individuali qualità, dalla loro capacità di adattarsi a questo o quel gruppo di potere. Il parassitismo del potere ha trovato così entro la situazione autonomistica un ulteriore consolidamento, aggravando, paradossalmente, la già menzionata frattura fra cittadini, pubblici poteri e pubblica Amministrazione.

Il dr. Fusco dà atto che da qualche tempo le strutture burocratiche sembrano scosse da promettenti *segni di rinnovamento*, provenienti (fatto estremamente significativo) dall'interno dello stesso apparato.

Ne è chiaro segno la stessa costituzione dell'« Associazione culturale di funzionari », la quale, raccogliendo le energie più vitali della burocrazia, si è posta come elemento di rottura del vecchio e ormai decadente equilibrio.

Da queste premesse, è discesa la stimolante proposta di riforma burocratica la quale, partendo da una approfondita diagnosi della situazione esistente, propone una *radicale ristrutturazione dell'apparato burocratico, perfettamente aderente alle finalità di un ordinamento regionale sano ed efficiente*.

I punti salienti delle proposte riguardano:

a) la organizzazione *per funzioni e non per gradi* della burocrazia;

b) la *responsabilità dei singoli operatori*;

c) la sostituzione degli uffici tradizionali (« Ispettorati » « Divisioni » « Sezioni »)

con unità semplici e razionali: « *Gruppi di lavoro* »;

d) la introduzione del controllo di produttività (*schede di produzione*);

e) la introduzione del principio della casa di vetro a mezzo della *pubblicizzazione degli atti* e di un *periodico controllo sull'attività amministrativa*, effettuata da un organo composto anche dagli utenti dell'Amministrazione;

f) la generale democratizzazione delle strutture;

g) la *sostanziale riduzione degli organici*, resa possibile dal superamento del tradizionale congegno della carriera.

Ciò comporterebbe la *riduzione dell'80 per cento dell'attuale vertice*; la *riduzione a 100 gruppi di lavoro degli attuali 600 Uffici* operanti su appena un centinaio di competenze regionali (!) e la *riduzione delle attuali 26 qualifiche a sei funzioni fondamentali*.

In tal modo, gli operatori amministrativi verrebbero tirati fuori dagli apparati da cui sono protetti, e immessi in una dimensione professionale, privando così del loro spazio vitale le oligarchie burocratiche, confuse e prosperanti nella attuale folla degli uffici.

La importanza dell'iniziativa, unica in Italia, è stata notevolmente rilevata dalla opinione pubblica nazionale ed è stata recepita da tutti i gruppi politici dell'ARS e dalle quattro confederazioni sindacali che (notisi bene) hanno partecipato attivamente alla stesura delle norme di attuazione transitorie e finali della proposta di legge.

48. — Ma non si può tacere della stranezza di un altro corpo sorto tra gli impiegati per la costituzione di un « *Fondo di mutua solidarietà per la difesa e la giustizia nell'Amministrazione* » in favore degli associati; fondo che già nella denominazione denuncia e certifica, se non una obiettiva situazione di ingiustizia nel reclutamento e nello sviluppo della carriera dei dipendenti della Regione, certamente uno stato ansioso di sfiducia e l'esigenza di una solidale difesa, tanto pressante da avere determinato la raccolta di mezzi da spendere a sostegno dei perseguitati e cioè dei ricorsi amministrativi dinanzi al Consiglio di Giustizia Amministrativa.

49. — Altre riforme sarebbero consigliabili all'interno dell'Assemblea quanto al regolamento ed all'interno dell'Amministrazione circa l'impostazione del bilancio; ma sembra al Comitato che la materia non abbia più alcun riferimento con i suoi compiti, ed investa *direttamente ed esclusivamente* la competenza degli Organi Regionali.

VIII

Il dovere dello Stato.

50. — Mancheremmo al nostro dovere se non completassimo la formulazione dei voti con uno che tutti gli altri sopravanza, determinandone la effettuosità.

Non basta, infatti, esprimere addolorate rampogne nei riguardi di un costume che la Sicilia peraltro respinge e condanna come processo canceroso, comprimente le molteplici energie sociali e le verificate attitudini allo sviluppo tecnico ed economico della stragrande maggioranza della sua popolazione (24).

A nulla approderebbero la riforma dello Statuto della Regione e del Regolamento dell'Assemblea, la riforma dell'organizzazione interna burocratica; ben poco rileverebbero

(24) Si vuol dire che un siciliano, portato fuori del suo ambiente, si dimostri più franco, attivo, concreto ed ordinato e si apra ad una mentalità più disposta alla solidarietà civica.

A parte l'implicito interesse polemico, è giusto rilevare che con ciò, praticamente, le difficoltà del riscatto di quella parte della collettività isolana che ancora indugia nel costume dei mafiosi, o nella soggezione ad essi, vengono attribuite alla arretratezza delle strutture economiche e sociali dell'isola.

la riforma del costume amministrativo, un maggior controllo sugli enti, sulle società di competenza regionale, se non si approfondisse l'indagine sulle cause fondamentali e queste non venissero rimosse da chi ne ha il dovere ed il potere.

I mali della Sicilia non si possono attribuire soltanto ai siciliani; la parte preponderante del processo eziologico va ascritta alla politica dello Stato nei confronti della Sicilia. Quando parliamo dello Stato ci riferiamo ad una plurisecolare esperienza. Comunque, per stare all'oggi, basterà indicare alcuni elementi che ci sembrano, fra gli altri i più sintomatici.

51. — Si è parlato spesso di una sovrabbondanza di danaro e di depositi della Regione Siciliana presso il Banco di Sicilia e la Cassa di Risparmio V.E., quasi come scandalosa prova della sua inettitudine, della sua incapacità a conquistarsi un moderno spirito di iniziativa (25).

È bene chiarire: le entrate della Regione nella prima legislatura non superarono i 15-18 miliardi; nella seconda legislatura non raggiunsero i trenta miliardi; nella terza legislatura pervennero ad un massimo di espansione inferiore ai 45 miliardi. Solo suc-

(25) Solo in minima parte le giacenze della Regione sono riferibili a residui attivi; per la maggior parte esse si riferiscono al « fondo di solidarietà » (ex art. 38) che lo Stato e la Regione vanno costituendo nel triennio (o quinquennio) di sua liquidazione.

cessivamente lambirono i 70 miliardi (escludendo le partite di giro). Le somme depositate sono comunque impegnate nei capitoli di bilancio (26).

Ora se si pensa alla enorme mole delle competenze regionali ed ai conseguenti oneri, alla vastità del territorio dell'isola, alla complessità dei bisogni della sua numerosa popolazione, si comprenderà quanto siano ad essi inadeguate le poste di entrate del bilancio regionale.

Già nel 1948, dalle colonne del Corriere della Sera, Epicarmo Momigliano faceva dell'ironia sul bilancio della Regione Siciliana, per la irrisoria esiguità dei vari capitoli di spesa, rilevando il grottesco emergente dalla sproporzione tra le modeste possibilità finanziarie e le ambizioni sociali ed economiche degli autonomisti.

Ora, a parte gli errori di computo e le esagerazioni del Momigliano, la realtà di fondo era stata colta in pieno: l'enormità di tale scompenso risultava da questa ovvia considerazione: la somma di tutte le entrate iscritte nel bilancio della Regione corrispondeva soltanto ad una modesta frazione delle entrate del bilancio del Comune di Milano. Eppure i bisogni strettamente municipali di una città, pur grande come Milano, non sono

(26) Solo nell'ultima legislatura le previsioni di entrata si sono allargate verso i 100 miliardi per lo storno consentito dallo Stato in favore della Regione di cospicue aliquote della imposta di fabbricazione pagata dalle raffinerie di petrolio operanti in Sicilia.

paragonabili a quelli di una Regione che corrisponde ad un decimo della Nazione, quanto al territorio ed alla popolazione, e che è istituzionalmente investita di responsabilità in quasi tutti i settori amministrativi (enti locali territoriali ed istituzionali, pubblica istruzione, igiene, sanità, lavori pubblici, agricoltura, industria, commercio, artigianato, per esempio: lavoro, trasporti, ecc.).

52. — Ciò non di meno le modestissime entrate vennero formalmente contestate dall'allora Ministro del Bilancio, onorevole Einaudi, il quale, per tutto il tempo della sua permanenza al Governo, pretese che alla Regione non competesse alcuna riscossione erariale. Secondo l'onorevole Einaudi, la facoltà impositiva della Regione doveva essere limitata ai nuovi tributi che essa avrebbe dovuto deliberare per ottemperare ai suoi compiti istituzionali; i tributi statali sarebbero dovuti rimanere dello Stato. Come si vede una concezione subcoloniale (*Verre verristi!*).

Un'isola così stremata, in coda nella scala nazionale quanto al reddito medio capitaro e a quello globale, nella quale tutti lamentano la inesistenza o la arretratezza delle strutture sociali ed economiche, si sarebbe venuta a trovare, a causa della conquistata autonomia, del tutto distaccata dalla solidarietà dello Stato, al quale sarebbe rimasta legata solo per pagare i tributi, prestare il servizio militare, subirne la giurisdizione e l'imperio, senza partecipare ai suoi servizi

generali. Proprio come la polemica separatista andava vociferando: una « *Sicilia punita* »!

Motivo del nuovo conflitto tra Regione e Stato fu, appunto, l'attivazione della sua competenza impositiva e di riscossione del pur modesto volume delle imposte spettanti per lo Statuto.

53. — Nè lo Stato disarmò. Per rendersi conto del clima contestatorio dell'Amministrazione centrale basterà citare tre episodi:

a) Lo Stato ha preteso ed ottenuto il rimborso degli stipendi che paga ai propri funzionari operanti in Sicilia, per le competenze miste (Prefetture, Genio Civile, ecc.); per tale suo credito esercita lo *ius retentionis* in sede di liquidazione del fondo di solidarietà (ex art. 38 dello Statuto).

b) Lo Stato ha persino preteso che lo onere delle scuole elementari (edilizia e stipendi dei maestri) gravasse interamente sulla Regione, senza riflettere che non sarebbero bastate tutte le entrate della Regione per ottemperare ad un tale onere, peraltro costituzionalmente elevato a dovere nazionale.

c) Se tuttavia il problema delle elementari si è potuto accantonare, negli altri settori il conflitto burocratico si è manifestato in termini concreti di rappresaglia del centro contro il potere regionale, circa l'esercizio della competenza amministrativa nei vari rami dell'Amministrazione.

Quando ad Einaudi succedette Vanoni, si aprì una seconda fase dei rapporti tra Stato e Regione Siciliana; anch'essa sintomatica dell'atteggiamento dell'Amministrazione Centrale rispetto alla Regione. Lo Stato sembrò non contendere più alla Regione la competenza amministrativa nelle materie indicate negli artt. 14 e 17 dello Statuto, anzi gliela attribuì senza limiti; ma stabilì contemporaneamente il principio che il suo bilancio fosse inoperante per la Sicilia, ormai elevata a Regione Autonoma! Il principio venne consacrato nella infausta « *circolare Arcaïni* » (27) che realizzò una specie di *separatismo capovolto: dallo stretto in su!*

54. — Tale disposizione delle cose, anche se notevolmente corretta, non è stata del tutto eliminata. Basterà a tale proposito sottolineare che gli interventi della Cassa per il Mezzogiorno in Sicilia sono scesi molto al di sotto del coefficiente determinabile in base alla estensione del territorio od alla densità demografica, o alla media del reddito capitaro: a mano a mano si è scesi dal 27 al 17, al 16 per cento. Nessuna grande opera, nessun complesso industriale è stato realizzato in Sicilia dalla Cassa per il Mezzogiorno.

(27) Questa circolare ebbe la stessa struttura mentale, ma anche gli stessi disastrosi effetti psicologici, del famigerato proclama del Generale Roatta che all'inizio dell'invasione degli Alleati « *In nome del Re e del Duce* » invitò i « *sciliani* » a resistere perchè gli « *Italiani* » li avrebbero soccorsi e liberati dagli Inglesi.

no (diversamente di come provvidamente è avvenuto in altre regioni del meridione) per la promozione di un nuovo clima produttivo capace di assorbire centinaia di migliaia di inoccupati o disoccupati, che ora sono disordinatamente emigrati.

Dal loro canto l'I.R.I. e l'IMI sono stati in Sicilia *completamente* assenti, tanto da potersi dire che sono ignorati.

Basterà infine rilevare che la stessa quota del 40 per cento assegnata al Mezzogiorno per tutte le forniture e commesse di Stato, a vitalizzazione del processo di industrializzazione, è ignorato dai ministeri almeno per quanto riguarda la Sicilia; infatti sono rimaste senza eco le insistenti proteste parlamentari e dei settori industriali interessati.

Un esempio di tale atteggiamento dei centri romani in danno dell'Isola ci è offerto dalle vicende ministeriali dell'Autostrada Catania-Palermo, diretta ad unificare la Sicilia, spaccata in sé medesima, nell'economia e nel costume, perchè le sue provincie difficilmente comunicano tra di loro. L'autostrada dopo 12 anni (!) stenta ancora a realizzarsi; lo Stato solo qualche anno fa si è deciso a « *promettere* » un « *contributo* », sul suo costo, ponendo a carico della Regione l'onere insopportabile di una quota eccezionale della spesa. Eppure si tratta di una strada di eminentissimo carattere nazionale!

55. — Si sono sottolineati *alcuni* fatti indicativi del conflitto permanente tra Stato e Regione per documentare che la Regione si

trovata in effettive difficoltà, che tuttora perdurano in modo allarmante, con così gravi riflessi anche all'interno dell'isola da determinare il suo isolamento nei due fronti: la popolazione siciliana ed il potere centrale. È dunque indifferibile un mutamento di rotta dell'Amministrazione dello Stato nei confronti della Sicilia, un nuovo atteggiamento che valga a restituire alla Regione l'autorità e l'autorevolezza perdute, dopo i primi tempi di calde speranze.

Tutto sembra disposto in modo da fare intendere ai siciliani che l'istituzione dell'Ente regione ha corrisposto al loro regresso economico e sociale. Non si valuta sufficientemente la prevedibile conclusione che ne trarrebbe la Sicilia, la quale non esiterebbe ad ascrivere, e non senza fondamento, il fallimento dell'autonomia in via principale alla cecità ed allo spirito di rappresaglia dei centri del potere politico e burocratico romano.

Il bilancio della Regione *non è sostitutivo* del bilancio dello Stato, *bensì integrativo* di esso; la competenza legislativa della Regione non è destinata a stabilire una linea di demarcazione finanziaria e di distacco politico-sociale dall'unità statale. Non vi è dubbio che laddove l'Assemblea regionale provveda con suo atto legislativo, creando nuovi istituti o provvidenze o a suo modo regolando gli esistenti, essa stessa deve, col proprio bilancio, approntare i mezzi di attuazione della sua volontà politica.

E pacifica opinione giuridica che laddove, però, la Regione non provveda, anche

in materia in cui essa abbia una competenza legislativa primaria, la legge dello Stato sia operante. Difatti, la distinzione tra competenza primaria e competenza integrativa sta soltanto nella possibilità data alla Regione, quanto alla sua competenza primaria di modificare la legislazione nazionale (in riferimento ai bisogni locali) *col solo* rispetto della Costituzione dello Stato; mentre nella materia in cui la sua competenza è soltanto integrativa, la capacità di riforma (e di adattamento del precetto legislativo nazionale ai bisogni locali) è subordinata al rispetto *non solo* dei principi della Costituzione, ma anche dei principi generali di diritto che regolano la materia trattata.

Ora la competenza a specificare e a rendere più duttili le norme dello Stato ed ad adeguarle ai bisogni concreti dell'Isola, non equivale all'esonero dello Stato dai suoi doveri.

Solo l'esercizio del potere di iniziativa di nuovi istituti e di nuovi ordinamenti fa ricadere sul bilancio della Regione tutto l'onere della spesa.

La legalità e la giustizia: ecco le due ansiose richieste dell'anima siciliana; gli storici assegnano addirittura a tale nobile istanza le primissime antiche (mitiche) origini della mafia e comunque la sua replica; la quale si esprime nel doppio binario psicologico: poichè la legge è iniqua, non bisogna osservarla, anzi occorre violarla!

Modernizzare la Sicilia ed adeguarla al progresso tecnico e sociale delle altre parti d'Italia è il *primum* di ogni programma volto

a sradicare la malapianta della mafia; la quale prospera soprattutto nella depressione psicologica e nell'involuzione etica; le quali, a loro volta, affondano le radici in una situazione generalizzata di miseria.

Per controbattere che la miseria non c'entri, non ha pregio la osservazione che, il più delle volte, il mafioso sia un « ricco signore », poichè l'atto di mafia sociologicamente viene rilevato in relazione all'ambiente sottostante cui si rivolge, che è ambiente misero, avvilito, privo di capacità reattive.

L'assenza dello Stato e il vuoto di potere hanno determinato la prima esigenza di coprirlo con un potere di fatto esercitato dalla mafia. Ma oggi il potere si esprime soprattutto nella seconda faccia della medaglia: l'adempimento del dovere. Non vi è presenza del potere dello Stato, quando lo Stato non compie il suo dovere.

Non si può non formulare dal relatore, che è un italiano di Sicilia, il voto che lo Stato unitario italiano che è nella vocazione patriottica dell'intera popolazione — come lo attestano la esaltazione con cui vive i fasti della Patria e il collasso che subisce di rimbalzo ad ogni sua sventura — possa avviare l'isola ad un diverso corso della sua storia, sì che non solo la Patria ne guadagni dalla grandezza dei suoi figli, ma questi la venerino come autrice della loro redenzione.

IX

La Provincia - Organi e funzionamento.

56. — La Provincia è l'ente locale più discusso in Sicilia, sia per il suo aspetto legislativo che per il suo funzionamento.

Per l'articolo 15 dello Statuto « le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana.

« L'ordinamento degli Enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi consorzi comunali dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

« Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli Enti locali ».

La drastica soppressione venne votata dalla Consulta Siciliana, nell'assenza di gran parte dei suoi membri ed in un momento di suo smarrimento, per l'appassionata perorazione dell'on. Cartia, che nella Provincia scorgeva non soltanto l'ente destinato ad esautorare la Regione ma altresì la permanente occasione della presenza autoritaria dello Stato sugli enti locali attraverso il Prefetto, considerato la radicale antitesi al rea-

le esercizio dei poteri autonomi da parte della Regione.

In quel tempo era accesa e generale la avversione contro l'istituto prefettizio; la propaganda teorizzava antichi articoli di Einaudi e lontane polemiche di Sturzo (28).

La Consulta Siciliana ben presto si rese conto del baratro amministrativo che l'automatizzazione dell'art. 15 avrebbe determinato; perciò, a conclusione dei suoi lavori, formulò l'articolo 43 (che in sede di coordinamento assunse il numero 16) col quale rinviò alla prima Assemblea Regionale eletta la soluzione del problema amministrativo fondamentale: l'ordinamento degli enti locali.

L'articolo 16 in effetti costituisce il ripensamento della materia e cioè la maniera pratica di rendere non automatiche ma pro-

(28) I resoconti parlamentari della prima e della seconda legislatura dell'Assemblea Regionale attestano l'assillante richiesta di vedere soppressi in Sicilia le Prefetture e le Provincie che ne costituivano il richiamo.

Che l'articolo 15 avesse contenuto precettizio e non programmatico, fu dappriocipio convinzione generale. Il primo Presidente della Regione Siciliana, come suo primo atto, dovette inviare un telegramma circolare a tutti i Prefetti, che dubitavano della legittimità della permanenza dei loro uffici in Sicilia. Con tale circolare telegrafica, si precisava che lo Statuto Siciliano non interferiva sull'organizzazione degli Uffici statali e che, quanto alle Prefetture, la loro sorte dipendeva esclusivamente dalle decisioni della Costituente o del futuro Parlamento nazionale.

grammatiche le soppressioni statuite all'articolo 15. Esso testualmente recita: « L'ordinamento amministrativo di cui all'articolo precedente sarà regolato, sulla base dei principi stabiliti dal presente Statuto, dalla prima Assemblea regionale ».

57. — Dovendo provvedere al nuovo ordinamento, l'Assemblea si trovò, dunque, di fronte all'art. 15 dello Statuto, la cui interpretazione letterale contrastava acerbamente con gli interessi della popolazione siciliana, che, nella soppressione delle province, vedeva delinearci l'assorbimento delle tante città dell'isola nel capoluogo della Regione.

Il nuovo ordinamento si doveva sforzare di conciliare due esigenze: da una parte, la fedeltà allo Statuto; dall'altra, l'appagamento dello spirito pubblico che nell'autonomia voleva espressa non la esaltazione ma la condanna dell'accentramento e, comunque, del centralismo (statale o regionale).

La Regione procedette per gradi; emanò un primo documento legislativo: *il Testo unico delle leggi comunali e provinciali vigenti*, che aveva la virtù di accertare e riepilogare, in un unico testo, le disposizioni sparse in una ventina di testi legislativi, contenenti abrogazioni, ripristini, modifiche, aggiunte, sì che l'ordinamento amministrativo vigente in Italia — e perciò in Sicilia — era quasi un labirinto.

Indi a che, diede mano alla riforma.

58. — Diciamo subito che l'ibrido giuridico che oggi governa l'istituto della « Pro-

vincia Regionale » non corrisponde nè al disegno originario del proponente nè al voto della popolazione; non attua il decentramento amministrativo — che costituì la profonda unanime aspirazione degli autonomisti e rimane tuttora insistente inappagata invocazione del popolo —; e nemmeno realizza un esemplare rispetto delle regole democratiche.

Per comprendere lo strazio di tale sistemazione avventurata, occorre prima precisare ciò che si voleva e poi confrontarlo con ciò che si è fatto.

La difficoltà condusse i responsabili ad individuare la razionalità dei principi direttivi della riforma, al di là della lettera del testo, ma certo non in violazione di essa.

Lo Statuto Siciliano non aveva voluto interdire l'ente intermedio tra Comune e Regione; lo aveva identificato nel « libero Consorzio »; che richiamava, più un concetto politico-sociale novativo, che non una categoria giuridica preesistente. Pertanto, l'istituendo « Consorzio » si sarebbe potuto ancora chiamare « Provincia », nome caro alla tradizione, poichè la novazione non stava nella denominazione ma nella struttura e nelle finalità del nuovo ente intermedio.

Era compito del legislatore ricercare ed attuare i motivi della istituzionalizzazione ed i suoi principi, per rispettare i primi ed applicare i secondi nelle caratteristiche da assegnare alla « Provincia regionale ».

Lo Statuto aveva certamente voluto che il nuovo ente trascendesse la dimensione di ente autarchico territoriale, di circoscrizio-

ne di un potere diverso e più alto (lo Stato e la Regione), ma assumesse, per se medesimo, fini e strutture di « libera » associazione di « libere » comunità municipali, per lo appagamento della esigenza primaria del loro sviluppo. Una provincia, dunque, non imposta dall'alto — com'è nell'ordinamento statale — ma stabilita e costituita dai Comuni partecipanti. Nella concezione albertina, il Comune non era « soggetto » della Provincia ma destinatario di alcuni servizi nello interesse nazionale. Peraltro, la Provincia, più che nella sua entità autarchica, e più che nella delegazione amministrativa, si caratterizzava e conosceva per la presenza del Prefetto, autorità di sintesi del Governo Nazionale, cinghia di trasmissione di comandi che dal centro vanno alla periferia e, solo occasionalmente, organo per l'informazione al centro delle esigenze della periferia.

La istituzionalizzazione della Provincia importava che i Comuni diventassero, invece, « i soggetti » di essa; essi avrebbero avuto la funzione di costituenti (« libero Consorzio » di « liberi Comuni ») quanto alla loro aggregazione, alla formulazione degli statuti particolari (e cioè alle facoltà ed ai conseguenti vincoli), alla determinazione del capoluogo ed ad ogni altro strumento comunitario, secondo « il genio proprio » ed i « bisogni » che la storia, l'economia ed ogni altra circostanza indicavano.

La costituzione dei « liberi Consorzi » non importava la anarcoide volontà del « se » e del « come » realizzarli; il nuovo ordinamento doveva, quindi, determinare i limiti affin-

chè tale volontà fosse feconda, vale a dire le regole di efficienza e di chiarezza nella costituzione dei Consorzi, (contiguità di territorio; minimum di Comuni e di popolazione; obbligo per ogni Comune di aderire ad un « Consorzio »; particolare *iter* per la espressione efficace e stabile della volontà aggregativa delle singole comunità; voto qualificato reiterato ed irrevocabile del Consiglio Comunale e referendum popolare per evitare il prevalere di momentanee passioni).

La nuova « Provincia Regionale », continuando ad assolvere anche i compiti di circoscrizione territoriale dello Stato e della Regione, avrebbe ricevuto dalle leggi dello Stato e dalla Regione poteri, facoltà, oneri, controlli in relazione ai compiti di decentramento loro demandati; come enti istituzionali, dovevano, invece, ricevere lo statuto dai « costituenti » (i Comuni aderenti).

La Provincia così istituita avrebbe avuto due corpi di rappresentanza: l'uno per dir così legislativo, l'altro per dir così amministrativo; il primo permanente, formato dai Sindaci dei Comuni, con competenza limitata alle eventuali modificazioni statutarie; il corpo amministrativo (il nuovo Consiglio Provinciale), formato dai rappresentanti delle collettività comunali (inde hinc l'elettorato attivo dei Consigli comunali). A questa ultima rappresentanza di carattere amministrativo, si sarebbe aggiunta la rappresentanza democratica di categoria (professionisti, insegnanti, agricoltori, industriali, artigiani, commercianti etc. e corrispondenti ca-

tegorie di lavoratori dipendenti, dei vari rami economico-sociali).

La nuova provincia era concepita, dunque, come centro propulsivo di vita democratica, sintesi dinamica di interessi vari, spinta originale per il progresso civile, improntata alla responsabilità dell'autogoverno, aperta a tutte le iniziative.

Per la parte eletta dai Consigli Comunali, i suoi amministratori non si consideravano come eletti con procedimento di secondo grado, ma con elezione *diretta*, di *primo grado*, perchè i Consiglieri comunali non avrebbero avuto attribuito l'elettorato attivo come un appannaggio della carica, ma come genuini esclusivi rappresentanti di singoli Comuni aderenti, per modo che ogni Comune sarebbe stato rappresentato.

59. — Queste idee trovarono qualche autorevole adesione (29) ma un'agguerrita opposizione dalle più opposte sponde. Le comunità municipali che anelavano la creazione di nuove province, le sostenevano; ma le province esistenti temevano il processo di revisione territoriale che esse consentivano; i

(29) Alcide De Gasperi così si espresse: « La riforma apre nuovi orizzonti alla Provincia. L'esperimento innovatore che la Sicilia si accinge a compiere interessa tutta la Nazione. Se sarete fedeli alla ispirazione, essa produrrà frutti di cui si avvantaggerà tutta la Nazione che sarà portata ad adottarla; se essa non resisterà al dato di esperienza, anche in tal caso il vostro sacrificio sarà compiuto nell'interesse generale della democrazia.

dipendenti delle province temettero di essere regionalizzati; i partiti insistevano nella rappresentanza proporzionale e temevano che essa si sarebbe alterata attraverso i nuovi elementi compositivi dei Consigli Provinciali; reagirono le Camere di Commercio, gli altri enti statali paralleli che temevano di essere assorbiti nella nuova dimensione amministrativa. Ne venne fuori un mortificante compromesso di idee, di strutture, di compiti; contro la minuscola riforma si pronunziò anche il Governo centrale che la impugnò all'Alta Corte.

Accolto il ricorso, si dovette procedere ad una revisione del testo, che aggravò ulteriormente il compromesso sino alle odierne linee, che in definitiva non sono giustificabili (30).

60. — In atto, la « Provincia regionale » siciliana è in netta inferiorità rispetto alle Province del rimanente territorio dello Stato; gli amministratori sono eletti dai Consiglieri Comunali ma non nello spirito originario (cioè come rappresentanti dei Comuni) ma in un unico seggio elettorale del Capoluogo, votando, ognuno, per il numero di

(30) A giustificazione del legislatore, si può dire soltanto che egli era obbligato ad emanare la legge, poichè già nel 1955 la Sicilia era la sola Regione in cui le province erano a gestione commissariale e ciò durava da 14 anni! Peraltro dalle strette dell'articolo 15 bisognava in qualsiasi modo uscirne; salvo a provvedere meglio nell'avvenire.

voti con cui è stato eletto consigliere comunale (31).

Il voto risulta controllabile e non segreto. I consiglieri provinciali sono eletti secondo le deliberazioni delle gerarchie politiche di partito; essi, quindi, non hanno diretta derivazione popolare; non hanno nè autonomia nè responsabilità.

La provincia perciò si è completamente estraniata da qualsiasi fermento democratico, è *tamquam non esset*, appunto perchè i suoi compiti sono assai ridotti sia nel piano istituzionale che in quello della efficienza funzionale; i suoi amministratori la riconducono in un giuoco politico al quale il popolo resta definitivamente estraneo.

Ciò non di meno, essa è un centro di potere; gli amministratori hanno moltiplicato la burocrazia; dispongono gli appalti della Cassa del Mezzogiorno (ospedali, istituti di istruzione, grandi strade etc.), gestiscono manicomi, scuole professionali, istituti di beneficenza, nominano i componenti dei Comitati provinciali di assistenza e della Commissione provinciale di controllo etc.), provvedono alla manutenzione stradale (appalti e nomina della turba dei cantonieri).

Nella comune coscienza è solo una torretta di comando, modesta in rapporto a quelle nazionali, ma cospicua nella vita locale, sì da consentire la risoluzione di molteplici de-

(31) Cioè non *iure rappresentationis* dei Comuni, ma *iure rappresentationis* dei suoi elettori al Consiglio comunale.

licati angosciosi casi personali di lavoro (che in Sicilia contano *quoad vitam*).

61. — Concludendo: è da augurare che sia immediatamente ripristinata la elezione dei Consigli provinciali a voto diretto.

Come si è detto in precedenza, l'attribuzione dell'elettorato attivo ai consiglieri comunali costituiva un elemento della vasta riforma dell'istituto della Provincia secondo una nuova concezione di essa. Abbandonata o rinviata l'azione riformatrice, si dubita persino che siano ancora in molti a conoscere la problematica degli articoli 15 e 16 dello Statuto Siciliano (32). Non ha più senso — o ne ha uno involutivo — l'attribuzione dello elettorato attivo ai consiglieri comunali, in quanto, *rebus sic stantibus*, esso finisce col realizzare la elezione di secondo grado dei consiglieri provinciali.

Se la provincia in Sicilia non deve differire da quelle esistenti nel rimanente territorio dello Stato (con l'accantonamento degli articoli 14 lett. o) 15 e 16 dello Statuto e di tutte le aspettative ed illusioni accese a tale riguardo, di promozione civile, culturale, sociale-economica della vita locale, in tal caso anche il sistema elettorale e dei controlli deve uniformarsi al paradigma nazionale.

(32) Recentemente il dottor Achille Gattuccio ha riuniti in opuscolo pregevoli articoli che egli (*rara avis*) ha pubblicato sulla materia, con perspicuo impegno di dottrina ed encomiabile serietà di intendimenti.

Fuori dall'interesse e dal controllo popolare, molte amministrazioni provinciali hanno dato luogo a situazioni paradossali, ad inconvenienti talvolta gravi (di cui specificamente si dirà nella seconda parte della Relazione per la loro sintomaticità).

In questa parte della relazione si è inteso rilevare che nel delicato importante settore degli enti locali per lungo tempo ha dominato la carenza legislativa, seguita da norme provvisorie che tali sono rimaste; ciò contribuisce a consolidare il clima deleterio che contrasta con l'autorevolezza, la certezza, la chiarezza del pubblico potere in Sicilia.

Basti rilevare che gli attuali Consigli provinciali sono scaduti da ben tre anni e nessuno pensa a rinnovarli! tanto le elezioni, essendo di secondo grado, già hanno scontato per i partiti il loro risultato; ed il popolo non è minimamente interessato ad esse.

Ciò che abbiamo detto fin qui, conferma il rilievo più volte sottolineato circa la diffusa incertezza e pressochè generale inefficienza degli ordinamenti vigenti in Sicilia. Il contenuto potestativo ed amministrativo della provincia, pur essendo in effetti secondario e forse irrilevante, tuttavia ha dato luogo a gravi denunce. Ma di ciò sarà riferito nella seconda parte della relazione del Comitato.

X

Il Comune.

62. — Il nuovo ordinamento degli enti locali avrebbe dovuto ispirarsi, secondo il citato art. 15, alla concezione fondamentale dello Statuto: «*la più ampia*» autonomia amministrativa e finanziaria del Comune. Ma non è difficile convenire sulla assurdità della espressione «*autonomia finanziaria*», di fronte alla organizzazione finanziaria dello Stato moderno e di fronte alla organizzazione finanziaria della Regione che ripete in Sicilia quella dello Stato. Il Comitato ha demandato alla seconda parte della Relazione la trattazione della disastrosa, abissale situazione finanziaria dei Comuni siciliani; situazione che, peraltro, vanifica qualsiasi proposito di riforma istituzionale e di efficienza funzionale delle amministrazioni comunali e rende illusorie le speranze per la istaurazione di un serio costume democratico nella cellula fondamentale dello Stato.

Vero, peraltro, che la capacità impositiva dei nuovi tributi è dalla Costituzione della Repubblica interdetta agli enti locali minori; perciò, la «*piena*» autonomia dei Comuni è stata interpretata dagli interessi di partito e dalla stessa necessità delle cose solo nel piano della vigilanza e del controllo:

come conquista di libertà. Indubbiamente, l'autonomia in tale senso corrisponde ad una tappa della civiltà democratica; ma è dubbio che corrisponda altresì alle esigenze di lotta contro la mafia. Un clima non propriamente devoto alla legalità è facile che tramodi nel favoritismo, nel protezionismo, nell'abuso.

63. — La circoscrizione territoriale dei Comuni Siciliani risulta il più delle volte iniqua. Molti territori comunali coincidono con antichissime concessioni feudali, alcune delle quali risalgono addirittura al periodo normanno. Perciò paesetti di montagna sistemati in siti quasi inaccessibili, secondo i criteri che nel medio evo venivano suggeriti dalle esigenze sanitarie e della difesa, sono dotati di un territorio estesissimo che non ha corrispondenza quantitativa ed ubiquativa con il complesso demografico urbano; i Comuni più recentemente istituiti (dal '700 in qua) formati nei luoghi di incrocio e smistamento delle reti stradali sono quasi del tutto privi di territorio. Buona parte della popolazione vede perciò, i propri interessi economici e sociali (certificazione anagrafica, tasse, censimenti ecc.) dal punto di vista della circoscrizione territoriale dislocati in municipi lontani dalla abitazione e dal luogo di lavoro; vi sono paesi spaccati addirittura a metà, le cui due parti costituiscono comuni diversi, o, peggio ancora, con una parte dell'abitato attribuito al territorio di un altro comune distante 10-15 chilometri!

È facile intendere la sfiducia delle popolazioni per un ordinamento così assurdo e tuttavia operante. È difficile spiegare le ragioni per le quali la civitas ed il Municipio non debbano coincidere nel piano territoriale. La comunità civica è un fatto reale, naturale, non riducibile una *fictio iuris*; è un fatto di famiglie, di stirpi, di lavoro, di investimenti, di tradizioni, un tutto compatto i cui servizi amministrativi debbono coerentemente coincidere con l'abitato.

Ciò non di meno la revisione dei territori comunali in Sicilia si è rivelata quasi impossibile, a causa di una deplorable concessione del territorio comunale, assimilato al « dominio »; eredità della vecchia città-stato (in Sicilia si dice ancora: « lo Stato di Caltagirone ») esercitante una signoria tributaria sui beni, sulle attività di un determinato territorio. La rinuncia ad una pur minima parte del territorio, anche quando in esso sia insediata una comunità totalmente diversa e magari appartenente al paese limitrofo, viene considerata come tradimento sacrilego.

In effetti, per il Comune il territorio costituisce in Sicilia quasi l'unica fonte tributaria, poichè l'economia è prevalentemente agricola; la proprietà che valga è quella terriera.

Il Comune è considerato egoisticamente come centro di potere e non di servizi; è, perciò, più interessato ai tributi pagati da quei cittadini che, per essere lontani dal centro urbano o per essere assorbiti in altre comunità urbane, non chiedono contropar-

tite di servizi; in tal caso i tributi sono riscossi al netto!

Un tale disordine fomenta lo spirito di rivolta per le condizioni vessatorie alle quali sono stati sottoposti i cittadini per potere assolvere persino il loro dovere di contribuenti.

Ove si voglia mettere ordine obiettivo e spirituale negli enti locali, bisognerà cominciare con la revisione delle circoscrizioni territoriali. A ciò si potrà pervenire rivedendo il concetto stesso del territorio, il suo significato, i suoi effetti. Il territorio deve cessare di costituire cespiti; esso deve costituire ragione di interesse comunale per i servizi municipali. La riforma delle circoscrizioni territoriali è fondamentale per ristabilire l'ordine nella distribuzione degli uffici a soddisfacimento dei quotidiani bisogni dei cittadini.

Se vogliamo procurare un consenso attivo delle popolazioni siciliane alle proprie istituzioni municipali, è necessario fare sì che l'area amministrativa abbia corrispondenza con l'area sociale e con l'area economica.

64. — La Regione provvede ad emanare un nuovo ordinamento amministrativo degli Enti locali, proiettato, appunto, nella eliminazione dei presupposti che irrigidivano gli appetiti comunali sul territorio. L'ordinamento attribuiva al Comune tutti i cespiti di imposta relativi al catasto urbano (e cioè tanto le imposte che le sovraimposte), considerando che l'organizzazione della città, le sue strade, i suoi monumenti, lo sviluppo edili-

zio, le aree fabbricabili sono espressione delle capacità sociali, economiche ed artistiche della cittadinanza.

Lo stesso ordinamento disponeva, quanto agli immobili rustici, che dovessero essere assoggettati ad una sovraimposta comunale a tariffa unica regionale, da determinarsi ogni anno dall'Assemblea o da riscuotersi dall'Amministrazione Regionale, per essere dalla stessa distribuita ai Comuni in proporzione diretta al lato demografico (escludendo i Comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti, per i quali si provvedeva separatamente).

La tariffa unica tendeva ad evitare che territori limitrofi avessero un diverso tasso di sovraimposta con l'effetto di produrre un conseguente squilibrio anche del reddito di lavoro e di capitale (terriero).

Il territorio, non più cespiti tributario, non sarebbe stato più oggetto di serrata competizione tra i Comuni; anzi si poteva presumere che ogni Comune facilmente si sarebbe liberato del peso di un territorio divenuto soltanto oggetto di impiego delle proprie risorse di bilancio (e cioè della somministrazione dei servizi; strade, abbeveratori, vigilanza).

Si sarebbe potuta ricostituire la nuova carta geografica-amministrativa facendo in modo che i territori dei vari Comuni corrispondessero alle applicazioni economico-lavorative delle popolazioni di ogni comprensorio; e cioè in modo che vi fosse una rappresentanza reale, e non fittizia, delle comunità municipali. L'onore reso in Sicilia

a tutto ciò che è fittizio, corrompendo il costume, impedisce il formarsi di una mentalità moderna, più ottimistica e fiduciosa verso la legge.

Il perpetuarsi di queste iniquità e la quasi fatale irrimediabilità di tutto ciò che è storto nel piano pubblico, hanno pesato — come più volte si è ripetuto — nel configurarsi della particolare mentalità isolana di ripulsa e di rigetto degli ordinamenti pubblici.

65. — La riforma approvata dall'Assemblea regionale fu impugnata dallo Stato; la Alta Corte accolse il ricorso del Commissario dello Stato proprio sul punto sopra riferito, che costituiva l'elemento novativo e vivificatore più importante e moderno: lo ossequio alla realtà umana che sostanzia questa prima dimensione della pubblica amministrazione. È rimasto fermo il concetto di Comune-potere.

Di una revisione delle circoscrizioni comunali territoriali non si è più parlato. Il disordine sembra irrimediabile, quasi a giustificare quel senso fatalistico e scettico che è alla base della attitudine contestataria della anima siciliana.

66. — Per l'ordinamento degli Enti locali siciliani, molte sono ancora le differenze strutturali tra il Comune della Regione e il Comune del rimanente territorio dello Stato; ma esse non interessano la nostra indagine, non incidendo sul fenomeno della mafia.

XI

Le Commissioni di controllo.

67. — La istituzione delle Commissioni Provinciali di controllo è direttamente connessa alla ovvia esigenza del controllo di legittimità sulle delibere dei Comuni e delle Amministrazioni provinciali, dopo che venne meno il potere prefettizio per effetto del nuovo ordinamento regionale.

La riforma si è ispirata ad analoga proposta formulata in un disegno di riforma amministrativa preparato da un comitato di studio costituito presso il Ministero dell'Interno. I poteri prefettizi di controllo furono attribuiti ad una Commissione formata in parte da funzionari della Regione ed in parte da rappresentanti delle cittadinanze, eletti, questi, dai Consigli provinciali.

La riforma ha dato luogo, come tante altre innovazioni, ad audaci illusioni e ad accorate disillusioni. I Comuni e le Amministrazioni provinciali ritenevano che l'abolizione del potere prefettizio di controllo sulla legittimità dei loro atti avrebbe loro consentito la massima libertà amministrativa. Le prime Commissioni di controllo furono presiedute da alti magistrati a riposo, che dimostrarono un altissimo senso del rispetto della legalità; perciò, contro le loro previsioni, gli amministratori videro i Comuni assoggettati ad un rigorosissimo controllo

formale fino allora sconosciuto, sicchè rimpiansero ben presto le antiche tolleranze prefettizie, improntate a criteri di opportunità amministrativa.

Gli annullamenti furono frequenti. Al primo periodo di rigore è, però, succeduto un periodo piuttosto incoerente. Le parti politiche, attraverso i Consigli provinciali, elessero i loro rappresentanti nelle Commissioni di controllo e perciò le maggioranze e le opposizioni politiche si trasferirono in quei consessi. Il Governo Regionale, a sua volta, viene accusato di influenzare i membri funzionari delle Commissioni.

Ne è conseguita una contraddittoria giurprudenza, certamente non prestigiosa per potersi ritenere assolutamente rispettabile.

68. — La seconda parte di questa relazione si occuperà di alcuni fatti incresciosi denunziati a carico di alcune Commissioni di controllo, e più particolarmente di alcuni Presidenti e di alcuni membri funzionari indiziati variamente di scorrettezze e di collusioni mafiose. Questa relazione attiene all'esame istituzionale; si sofferma, perciò, sul risultato negativo della riforma dovuto alla inefficienza organizzativa ed allo scarso credito delle Commissioni. Il Presidente della Commissione di controllo di Palermo ha precisato che la Commissione da lui presieduta non riesce a conoscere i propri precedenti, non disponendo di consultabile archivio e del personale necessario. Con tale motivazione è stato giustificato il ricorrente contrasto di giudizi, diversi ed opposti su casi

identici. La pubblica opinione stenta ad attribuire tali contraddizioni al disservizio; è più incline ad attribuirle alla parzialità ed alla interferenza delle influenze politiche.

Nella opinione comune, la Commissione di controllo è considerata uno dei tanti strumenti di potere. Si è denunciata in qualche luogo la incombenza autoritaria del Presidente in tutti i concorsi; quanto, poi, ai membri funzionari, si è parlato di loro trasferimenti punitivi per non essersi adeguati ad indirizzi superiori.

Nessuna garanzia di obbiettività si riesce a prefigurare nei membri elettivi, per i quali sembra che l'interesse politico prevalga sulla giustizia e sulla legalità; e nemmeno nei pubblici funzionari, dei quali è noto e sperimentato l'ossequio alle direttive superiori. Sembra, perciò, opportuno raccomandare la riforma dell'istituto.

69. — È stato proposto che i membri delle Commissioni di controllo non siano più eletti dai Consigli provinciali, ma direttamente dall'Assemblea regionale. Il rimedio non sembra raggiungere lo scopo che l'iniziativa si propone, poichè è ovvio che all'Assemblea ribalteranno le candidature provenienti dagli organismi politici provinciali; e la elezione da parte dell'Assemblea non spolitizzerebbe le elezioni stesse, anzi aumenterebbe la tensione politica.

Piuttosto sembra che, non potendosi e non dovendosi ripristinare l'autorità prefettizia, nè essendo ipotizzabile la creazione anacronistica di Prefetti Regionali, si debba sem-

mai regolare meglio la costituzione ed il funzionamento delle Commissioni Provinciali di controllo. A tal uopo bisognerebbe circondare di garanzia i suoi componenti.

Quanto ai membri elettivi bisognerebbe affidarsi al sistema che più svincoli gli eletti dalla rissa provinciale e dalle strette delle fazioni politiche.

Per assicurare l'indipendenza dei membri delle Commissioni di controllo, si dovrebbe, inoltre, stabilire la non rieleggibilità dei membri politici e la inamovibilità dei funzionari. I primi traggono dalla loro rieleggibilità motivo per l'ossequio agli indirizzi che vengono dai sempre predominanti interessi di partito, che, però, non sempre si conciliano con la legalità e la giustizia. I secondi, invece, dalla inamovibilità trarrebbero spunto per essere più vicini alla mentalità e all'indipendenza del giudice e quindi ad una maggiore rispettabilità; la quale troverebbe censura soltanto nel reclamo dell'organo superiore.

L'istanza di appello dovrebbe essere configurata come una giurisdizione di secondo grado, capace, per autorità e prestigio, di muoversi con tanta serietà ed indipendenza da costituire monito sia per i membri elettivi della Commissione di controllo, sia per i funzionari.

70. — Infine, alle Commissioni di controllo dovrebbe essere dato il normale potere ispettivo integrativo, analogamente a quello esercitato dai Prefetti, dando un termine perentorio per la relazione. Essi, finora, si

sono limitati ad esaminare le delibere per approvarle o rigettarle, senza diritto all'esame di merito; non intervengono nell'amministrazione attiva, nel senso di orientarla o di controllarne l'esercizio legale. Spesso, anzi, l'effetto della legge annesso alla mancata pronuncia (e cioè all'automatica esecutività della delibera non riformata entro un certo termine), sembra costituire la via facile, ripetutamente percorsa, per fare passare quelle delibere che la coscienza giuridica dei commissari rifiuta di approvare e che l'opportunità politica consiglia di non annullare.

Altra raccomandazione: i membri delle Commissioni di controllo non siano mai assunti dalla legge e dalla prassi a membri di commissioni di esame, di concorsi che, essi stessi, in sede di controllo, dovrebbero liberamente giudicare.

71. — In conclusione, per le Commissioni di controllo si deve ribadire la perplessità più volte espressa, poichè esse costituiscono un ulteriore esempio della difficoltà esistente in Sicilia di far corrispondere all'autogoverno un senso elevato della responsabilità civica e cioè un reale sviluppo democratico istituzionale.

L'opera di bonifica umana e di risanamento sociale dalla deleteria influenza degli ambienti mafiosi (in verità meno numerosi di quanto generalmente si crede) e dalla signoria del costume mafioso (assai più diffusamente praticato di quanto non si sospetti) deve cominciare in Sicilia dalla eliminazione dei molti arbitrii legislativi ed am-

ministrativi che ne caratterizzano il disordine istituzionale ed organico-funzionale; essa si compie con la instaurazione di un clima di chiarezza e di legittimità istituzionale, di prontezza, efficacia, equanimità e legalità amministrativa.

Il ristabilimento del prestigioso dominio della legge costituisce la necessaria condizione: necessaria per fare riconoscere nella istituzione del pubblico potere (statuale, regionale, comunale) la garanzia di giustizia e di progresso e per interessare fiduciosamente al suo esercizio tutto il popolo, guardandolo dalla lebbra del suo quasi costituzionale scetticismo, che rimbalza dall'amaro e generale interrogativo: « *le leggi son, ma chi pon mano ad elle?* ».

A tal fine, un fronte comune e concorde dei partiti, al di là di ogni differenza ideologica e di ogni interesse politico di parte, ispirato soltanto alla esigenza generalmente avvertita di liberare la Sicilia dalla malefica piovra della mafia — praticato con coraggio al di sopra *tanto* dei frequenti pettegolezzi (assai spesso ingiusti) e delle irose aggressioni accusatorie (talvolta risultate addirittura calunniose) *quanto* del fanatico spirito di una malintesa solidarietà di partito — sarebbe decisivo.

Ma le forze politiche operanti dovrebbero superare la barriera dei preconcetti polemici e dei vincoli elettoralistici; guardare assai innanzi promovendo la speranza nelle nuove generazioni in un loro avvenire di libertà politica, di riconquista sociale ed economica e di rinnovata tensione spirituale.