

CAPITOLO PRIMO

PROPOSTE SOCIO-ECONOMICHE

SEZIONE PRIMA

L'AUTONOMIA DELLA SICILIA

1. — *Le norme di attuazione dello Statuto.*

Una delle condizioni essenziali per la lotta alla mafia è costituita, come prima si è detto, dal potenziamento dell'autonomia regionale siciliana, in una prospettiva che contribuisca a ridare nuova vitalità alle speranze manifestate dal popolo siciliano all'indomani della liberazione.

Non si può negare, come pure si è messo in rilievo, che una serie di fattori hanno appannato l'originario disegno costituzionale, hanno finito per condizionare in confini angusti la struttura autonomistica della Regione siciliana e per travolgere l'ispirazione autenticamente democratica che caratterizzò all'inizio il nuovo istituto.

Tutto questo è potuto avvenire anzitutto perchè lo Stato non si è impegnato fino in fondo, come pure avrebbe potuto fare, nel dare spazio all'autonomia regionale, favorendo in tutta la sua ampiezza quel decentramento che era stata un'ispirazione costante, e per così dire di fondo, della storia siciliana, e che la Costituzione finalmente aveva mostrato di voler attuare, ma è anche avvenuto perchè, in pratica, la Regione, invece di agire come uno strumento di autogoverno e di rinascita, si è adeguata in larga misura all'odiato modello del vecchio centralismo statale, autoritario e burocratico.

Da una parte e dall'altra, si è trattato di deficienze e di degenerazioni, che hanno favorito la crescita della mafia, o che almeno ne hanno ostacolato la sconfitta. In questi

anni le istanze di partecipazione popolare non hanno trovato gli sbocchi opportuni, finendo così col tradursi nell'exasperazione di quel fenomeno di clientelismo, con cui spesso si mescola il potere mafioso, caratterizzato com'è dalle sue note prepotenti di personalizzazione.

Per porre rimedio a questa situazione, e dare nuovo slancio all'autonomia, nel suo significato originario, occorre porre mano, a parere della Commissione, a un'opera profonda di revisione dei rapporti tra Stato e Regione da una parte e dell'organizzazione dell'Ente regione dall'altra. Ma la premessa indispensabile di quest'opera è in primo luogo una rilettura dello Statuto regionale, alla luce delle esperienze maturate in questi trenta anni di storia. Non si può dimenticare che lo Statuto fu approvato prima della Costituzione e che in alcune parti esistono tra i due testi disarmonie e sfasature, che andrebbero corrette, così come è evidente che non tutta l'intelaiatura originaria dello Statuto regge al confronto dei tempi.

Sulla base di questo presupposto, occorrerebbe quindi tentare di eliminare gli inconvenienti che si sono prima segnalati, per un verso aumentando, nei sensi voluti dalla Costituzione, l'autonomia della Regione nei confronti dello Stato, e per l'altro spezzando la centralizzazione burocratica che caratterizza oggi l'apparato regionale.

Sotto il primo aspetto, bisogna tener presente che l'articolo 43 dello Statuto prevede l'emanazione delle norme per la sua attuazione, ma il relativo potere, che spetta in definitiva al Governo centrale, è stato esercitato (per la Sicilia, come per le altre Regioni a statuto speciale) solo parzialmente e in determinati settori.

Di fronte a questa situazione, la Corte costituzionale ha ritenuto in numerose sentenze che la mancata emanazione delle norme di attuazione impedisce alla Regione il valido esercizio delle sue competenze, anche normative; ciò in quanto tali norme sarebbero necessarie, ad avviso della Corte, per coordinare i poteri statali con quelli riconosciuti alla Regione, per assicurare un collegamento tra le attività e i servizi che rimangono allo Stato, per regolare il passaggio del personale dall'una all'altra amministrazione, per evitare duplicazioni di attività ed uffici, in una parola per dare vita ad un'organizzazione regionale, che si armonizzi con quella dello Stato, nell'unità dell'ordinamento amministrativo generale. Nei tempi più recenti, la Corte costituzionale ha in parte corretto questo suo indirizzo, precisando che le Regioni potrebbero esercitare le loro funzioni, anche in mancanza delle norme di attuazione, purchè però la norma statutaria contenga « una puntuale precisazione della competenza attribuita alla Regione », non reclamando ulteriori integrazioni o specificazioni, purchè l'esercizio in materia delle competenze regionali non incida nè coinvolga interessi dello Stato e purchè infine non si presenti in fatto l'esigenza di un'armonizzazione delle competenze statali e regionali.

Si tratta, come si vede, di tante eccezioni, e nella sostanza rimane fermo il principio per cui le Regioni non possono esercitare, se non tutte, la maggior parte delle proprie attribuzioni, fino a quando non siano state emanate le norme di attuazione degli statuti.

Per la Sicilia, come si è accennato, il Governo non ha ancora provveduto ad emanare le norme di attuazione relative a molti settori attribuiti alla competenza esclusiva della Regione, così come, per altre materie, ha limitato e circoscritto la competenza regionale, frantumandola in modo da riservarne porzioni più o meno ampie alla competenza statale.

Anche questa procedura è stata riconosciuta legittima dalla Corte costituzionale, e pertanto è accaduto che la Sicilia, ancora a

trent'anni dall'approvazione dello Statuto, si trova nella pratica impossibilità di esercitare, nella loro effettiva ampiezza, molti dei poteri che le sono attribuiti dalla sua legge fondamentale.

A parere della Commissione, occorrerebbe perciò impegnarsi a fondo per rimuovere gli accennati ostacoli alla naturale espansione dell'autonomia siciliana. Soprattutto in alcuni settori, come quelli del prelievo fiscale, delle scuole, del lavoro, sarebbe necessario che lo Stato emanasse le norme di attuazione dello Statuto o rivedesse quelle già emanate, in modo da permettere alla Regione l'uso autonomo e completo dei poteri che le spettano.

Il rilancio dell'autonomia sarà certo un modo, e non dei meno importanti, per ridare fiducia alle popolazioni siciliane nell'opera dello Stato, per eliminare secolari malintesi, e per dare alla Sicilia i mezzi e l'occasione per un definitivo riscatto dalla sopraffazione di organizzazioni che, come quella mafiosa, hanno sempre trovato, nei contrasti o nella mancanza di un armonico coordinamento tra potere centrale e autonomie locali, un deciso incentivo della loro prepotenza.

2. — *La strutturazione degli organi del governo regionale.*

Correlativamente, però, sarà necessario dare una diversa dimensione alla struttura organizzativa della Regione, per toglierle quel carattere centralizzato e burocratico che essa ha attualmente.

Com'è noto, con legge del 29 dicembre 1962, n. 28, la Regione siciliana ha dato una sua organizzazione alla propria amministrazione stabilendo tra l'altro che gli assessori fossero dotati di autonomia organica e concentrando nelle loro mani la maggior parte delle facoltà amministrative ed esecutive. In questo modo, l'amministrazione periferica, pur essendo estesa a tutti i settori, è stata in pratica ridotta a una costellazione di uffici, privi di proprie competenze, mentre il forte accentramento del potere centrale

della Regione, unito agli ampi margini discrezionali che talora lo caratterizzano, ha finito spesso col lasciare un vasto spazio alla possibilità di inserimenti e di collusioni mafiose.

Bisognerebbe perciò, secondo la Commissione, rivedere in profondità questa struttura, attuando un efficace decentramento sia verso gli organi dell'amministrazione regionale periferica, sia nei confronti degli altri Enti locali, quali i Comuni e le Province. In particolare gli assessori non dovrebbero essere preposti ai singoli settori dell'amministrazione, come espressione del potere collegiale esercitato dal governo regionale. Inoltre, sarebbe necessario sfoltire in misura massiccia le competenze loro e degli altri organismi centrali, per attribuirle agli enti ed uffici periferici.

SEZIONE SECONDA

I RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO E REGIONE

Nel quadro delle proposte dirette a dare uno sbocco positivo alle istanze economiche e sociali del popolo siciliano e a combattere quindi, in via mediata, il fenomeno della mafia, può assumere particolare rilievo la ristrutturazione, anche mediante l'eventuale revisione dei vigenti meccanismi legislativi, degli interventi finanziari dello Stato nei confronti della Regione, previsti dall'articolo 38 dello Statuto regionale.

Dispone la norma suddetta che « lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici.

L'intervento " continua la norma " tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.

Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo ».

In attuazione di questa prescrizione, lo Stato ha fornito alla Regione, per il periodo dal giugno 1947 al dicembre 1971, mezzi finanziari che superano gli 830 miliardi. Gli interventi finanziari sono stati disposti mediante leggi nazionali approvate in genere ogni cinque anni dal Parlamento. Con l'ultima legge, è stata fissata intorno ai seicento miliardi la contribuzione per il periodo dal 1° gennaio 1972 al 31 dicembre 1976.

Dal 1966 in poi il contributo è stato quantificato con riferimento al gettito delle imposte di fabbricazione che si riscuotono in Sicilia, e così è avvenuto anche con l'ultima legge relativa al finanziamento per il quinquennio in corso.

La prima cosa da notare, a proposito dell'accennato meccanismo contributivo, è che fino ad oggi le leggi statali di finanziamento del fondo di solidarietà sono state approvate con grande ritardo, con la conseguenza che i fondi stanziati sono stati in genere versati quando già il quinquennio si avvicinava alla fine. Di norma, inoltre, si è tollerato che le somme dovute dagli appaltatori dei servizi di esattoria non venissero versate con la necessaria sollecitudine e i fondi peraltro non sono stati utilizzati secondo un ritmo costante d'impiego. Così, ad esempio, come già si è ricordato in altra sede, al luglio del 1973, a fronte di una massa disponibile, all'inizio dell'esercizio, di oltre 450 miliardi, restavano ancora da impiegare quasi 290 miliardi e cioè in pratica oltre il 65 per cento dell'intero.

Ciò è avvenuto per una serie di ragioni, ma anche perchè l'articolo 38 dello Statuto prescrive, come si è visto, che il fondo di solidarietà vada utilizzato « nell'esecuzione di lavori pubblici », così creando una limitazione dell'intervento pubblico nell'economia, che in tempi mutati rispetto a quelli in cui fu approvato lo Statuto costituisce indubbiamente una remora all'impiego del denaro stanziato dallo Stato.

Dal complesso delle circostanze e dei fattori ora enunciati è derivata, nel corso degli anni, un'anomala giacenza di liquidità, nel senso che il denaro versato alla Regione è rimasto depositato in banca per lunghi periodi e in misura notevole, contribuendo a rendere artificioso il funzionamento del sistema bancario e a favorire fenomeni di intermediazione mafiosa e di parassitismo. In effetti, l'accentuazione della liquidità da un lato ha indotto le banche siciliane a trasferire denaro in istituti bancari del continente, sottraendo così all'economia isolana parte dei fondi destinati al suo sviluppo, e dall'altro ha favorito l'impiego di questi capitali in operazioni spesso caratterizzate da intenti speculativi, e comunque non sempre in linea con le esigenze effettive e gli interessi reali della Sicilia. Una situazione del genere finisce col costituire un terreno di cultura della mafia, in quanto mette a sua disposizione notevoli possibilità di intervento ed apre ampi spazi alle sue iniziative di intermediazione parassitaria nel settore del credito bancario e dell'impiego delle risorse finanziarie.

Un'opportuna revisione dei meccanismi di stanziamento e di utilizzazione del fondo di solidarietà permetterebbe, perciò, non solo di agevolare il decollo dell'economia siciliana, ma anche di eliminare alcune delle cause che favoriscono in modo diretto, e non soltanto mediato e indiretto, la sopravvivenza del fenomeno mafioso.

In questa prospettiva, la Commissione ha ritenuto necessario che si proceda, in questo settore, a quanto segue:

a) si dovrebbe anzitutto modificare lo articolo 38 dello Statuto, nel senso di sopprimere la limitazione, oggi esistente, del finanziamento statale all'esecuzione di lavori pubblici. Come già si è accennato, la formula indicata rispecchia una concezione ormai superata dall'intervento pubblico nella economia, in quanto le esigenze della società nazionale e di quella siciliana hanno dimostrato come sia necessario che le iniziative dello Stato e della Regione si svolgano anche e soprattutto in settori diversi da

quello dell'esecuzione di opere pubbliche per poter incidere sullo sviluppo dell'apparato produttivo. La limitazione, come pure si è detto, produce fatalmente un ritardo nello impiego dei fondi stanziati dallo Stato, e perciò la sua soppressione rimuoverebbe uno dei principali fattori delle degenerazioni che sono state prima evidenziate. Di conseguenza, l'articolo 38 dello Statuto potrebbe essere modificato, con la semplice eliminazione nel primo comma delle parole « nell'esecuzione di lavori pubblici », in modo che restino affidate alla legislazione ordinaria e ad eventuali accordi tra Stato e Regione la strutturazione e la finalizzazione del piano economico di sviluppo;

b) nel momento in cui sarà approvata la nuova legge di finanziamento della Regione per il quinquennio successivo al 1976, bisognerà anche procedere ad una revisione dei criteri di determinazione dell'entità del contributo. Oggi, come si è detto, la quantificazione del fondo di solidarietà è assicurata attraverso il parametro di un'entrata tributaria, qual è il gettito in Sicilia della imposta di fabbricazione. Senonchè, la riforma fiscale ha profondamente innovato il sistema preesistente, rendendo oltre tutto estremamente difficoltosa la ripartizione dei tributi riscossi in Sicilia tra Stato e Regione. D'altra parte, al di là del collegamento della contribuzione ad un tributo piuttosto che ad un altro, la previsione di un supporto tributario ad uno stanziamento diretto a promuovere lo sviluppo socio-economico di una Regione è evidentemente in contrasto con questa finalità, essendo chiaro che un tributo non può essere mai sensibile, in tutta la sua ampiezza, al processo di accelerazione economica.

Bisognerebbe, perciò, prevedere un meccanismo di finanziamento della spesa pubblica dell'Isola, che parta da una valutazione dei concreti bisogni della società siciliana e che serva quindi a colmare effettivamente i divari esistenti tra il suo sviluppo e quello della società nazionale. Il parametro di determinazione del fondo di solidarietà potrebbe più precisamente essere individuato nella quota integrativa necessaria

per offrire alla Regione la possibilità di un intervento pubblico regionale adeguato alle esigenze dello sviluppo;

c) ai fini ora accennati, in previsione della scadenza dell'ultima legge di finanziamento, e cioè per il 31 dicembre 1976, la Regione dovrebbe presentare agli organi centrali dello Stato un disegno di piano economico ragguagliato alle condizioni di sviluppo della società nazionale e il Parlamento quindi dovrebbe tener conto, per la determinazione del contributo, delle indicazioni del piano e delle esigenze della società nazionale. Si tratta cioè di mettere in condizione la Regione di varare un piano economico, nel quadro di un coordinamento tra le iniziative statali e regionali, che finora è mancato. Naturalmente, non è possibile indicare in questa sede le linee, sia pure generali, degli indirizzi che dovranno essere fissati dal Parlamento, in quanto la loro concreta determinazione è evidentemente condizionata da fattori che allo stato non sono nemmeno prevedibili. Ciò che si può dire fin da ora è che le scelte del piano regionale di sviluppo debbano essere un punto di riferimento di tutte le forme di intervento in Sicilia dello Stato e dei suoi enti di gestione, nel senso che il Parlamento, nel prendere in esame il piano, dovrebbe coordinare al suo contenuto tutti gli interventi statali nell'Isola. Naturalmente, il versamento del contributo e l'esecuzione degli interventi programmati dovrebbero essere condizionati al rispetto delle linee del disegno di piano;

d) sarebbe anche necessario ottenere che le leggi di finanziamento vengano approvate con sollecitudine, prima della scadenza del quinquennio precedente, e che i fondi stanziati siano immediatamente versati alla Regione. Correlativamente, gli indirizzi di massima fissati in sede legislativa dovrebbero impegnare la Regione, anche mediante opportune previsioni sanzionatorie, ad un immediato, o comunque sollecito impegno delle risorse finanziarie ottenute. In particolare, si potrebbe prevedere che, trascorso un certo termine, lo Stato sia autorizzato a sospendere il versamento della quota successiva. Inoltre gli interessi maturati dovrebbero es-

sere computati in conto capitale, in modo da impedire che la Regione possa utilizzarli per finalità estranee alla realizzazione del piano.

SEZIONE TERZA

L'INDUSTRIALIZZAZIONE DELLA SICILIA

Lo sforzo congiunto dello Stato e della Regione dovrà tendere da una parte ad accelerare il processo di industrializzazione della Sicilia e dall'altra a favorire il rinnovamento e lo sviluppo delle strutture agrarie.

Si è già messo in evidenza, nel corso della relazione, come la società siciliana sia caratterizzata soprattutto da attività terziarie e poco produttive e come la spesa pubblica e gli investimenti siano in molti settori di gran lunga inferiori ai bisogni. Negli ultimi anni, l'indice della disoccupazione è notevolmente cresciuto, mentre sono aumentate le aziende senza avvenire, destinate in pratica al fallimento, per l'impossibilità di far fronte alle esigenze di una produzione moderna, capace di operare sul mercato dei prezzi competitivi.

Correlativamente, nei tempi più recenti, sono andate in genere diminuendo nei vari settori dell'economia siciliana le percentuali degli investimenti lordi nonché dei consumi rispetto a quelli del resto del Paese, così come risulta dalle tabelle pubblicate a pagina 302.

Occorre pertanto porre un rapido rimedio a questa situazione. In primo luogo bisogna avviare una politica di risanamento degli enti economici regionali, come l'ESPI, lo EMS eccetera, e di tutte le aziende che attualmente non hanno più una reale capacità produttiva.

Come già si è accennato, si tratta, soprattutto nel settore manifatturiero, di aziende che non danno più nessuna resa, e che si limitano quindi ad occupare un certo numero di lavoratori. Naturalmente la politica di risanamento, che qui si auspica, non può essere attuata mediante la semplice chiusura

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

INVESTIMENTI LORDI (in milioni di lire a prezzi correnti)

	1963-67 Sicilia	% sul totale Italia	1968-72 Sicilia	% sul totale Italia	1973 Sicilia	% sul totale Italia
Fissi lordi	2.183.069	5,86	4.197.466	719	1.206.124	708
a) Agricoltura, foreste e pesca	271.749	8,68	475.268	+ 1,33	131.450	+ 0,11
b) Attività industriali	505.377	4,71	1.184.981	+ 2,58	415.583	+ 1,01
c) Trasporti e comunicazioni	251.974	7,58	511.629	+ 6,63	165.094	+ 6,93
d) Commercio cred., assic. serv.	254.567	4,95	392.493	+ 1,92	108.931	+ 0,30
e) Abitazioni	703.270	6,03	1.045.693	+ 8,98	255.167	+ 8,56
f) Pubblica amministr.ne	196.160	5,98	587.402	+ 1,40	129.899	+ 0,42
Variazioni scorta	103.894	5,24	114.681	+ 5,05	77.004	+ 5,16
Totale investimenti	2.286.963	5,83	4.312.147	+ 0,10	1.283.128	+ 0,11
				+ 5,84		+ 5,28
				— 0,19		— 0,56
				+ 11,92		+ 11,91
				+ 5,94		— 0,01
				+ 5,28		— 4,86
				+ 0,04		— 0,42
				+ 7,12		— 6,89
				+ 1,29		— 0,23

CONSUMI (in milioni di lire)

	Periodo 1963-67	% sul totale Italia	Periodo 1968-72	% sul totale Italia	Periodo 1973	% sul totale Italia
Privati interni	8.318.065 48,77%	6,81 45,21%	12.884.332 45,04%	6,84 41,80%	3.723.918 42,95%	7,85 40,15%
a) Alimentari, bevande, tabacco	4.056.497	7,35	5.802.761	7,37	1.599.255	7,53
b) Vestiario e calzature	788.290	7,02	1.237.254	7,21	360.036	7,45
c) Abitazione e spesa per la casa	1.375.351	6,09	2.194.316	6,26	650.741	6,66
d) Trasporti e comunicazioni	676.649	6,26	1.343.515	6,76	419.824	7,20
e) Igiene e sanità	616.753	7,46	1.138.334	7,20	362.255	7,58
f) Altri beni e servizi	804.526	5,75	1.167.552	5,38	331.807	5,17
Spese nette dei non residenti	187.442	5,87	192.558	48,14	32.740	3,05
Consumi pubblici	2.068.342	8,20	3.370.522	8,48	1.051.816	8,93
Totale consumi	10.198.965	7,13	16.062.296	7,18	4.742.994	9,46

di queste imprese deficitarie, in quanto ciò significherebbe gettare sul lastrico coloro che oggi vi lavorano ed aggravare così la situazione occupazionale dell'Isola. Occorre invece promuovere nuove iniziative in cui assorbire una parte del personale oggi occupato nelle aziende destinate a scomparire o comunque senza avvenire. In questa direzione, la spinta maggiore deve venire dalle partecipazioni statali, con una decisione che tenda ad un effettivo rinnovamento delle strutture industriali della Sicilia. Già nel 1971, le partecipazioni statali si impegnarono a creare in Sicilia per il quinquennio 1971-1975 venticinquemila nuovi posti di lavoro, che servissero a dare rinnovato slancio alle attività industriali nell'Isola. Occorre ora tener fede a quell'impegno e impiantare in Sicilia, anche attraverso opportuni collegamenti con le aziende e gli enti esistenti, un nuovo apparato produttivo che assorba i disoccupati e offra occasione di sviluppo civile e di benessere alle popolazioni siciliane.

La Commissione perciò ritiene, in sintesi, necessario mettere in moto in Sicilia un processo di industrializzazione imperniato su una programmazione che abbracci gli investimenti produttivi, ed anche le infrastrutture e l'addestramento professionale. In particolare le partecipazioni statali dovrebbero modificare e aumentare il loro impegno in Sicilia con un contributo tecnico ed operativo che tenda ad assorbire la manodopera impiegata in industrie non produttive e a indirizzarla verso attività produttive.

SEZIONE QUARTA

LO SVILUPPO DELL'AGRICOLTURA

Nonostante la riforma agraria e le leggi che si sono succedute nel tempo per il rinnovamento nel Paese delle strutture rurali, in Sicilia esiste tuttora un problema fondiario, che ha un peso non indifferente nella sopravvivenza di quella che si è chiamata la mafia agricola. La vecchia mafia di campagna si esprime ancora nelle forme tradizio-

nali della sottrazione ai contadini dei prodotti della terra e nel controllo dei settori che gravitano nella sfera dell'economia agricola, come quelli dell'acqua di irrigazione, dei mulini, degli ammassi, del piccolo credito agrario, del commercio e del consumo dei beni ricavati dalla coltivazione dei campi. Indubbiamente la riforma agraria, la frantumazione dei latifondi e la distribuzione delle terre hanno attenuato e limitato le manifestazioni più pericolose della mafia di campagna, ma non sono riuscite ad impedire che nuove generazioni di mafiosi continuassero ad inserirsi, con forme più insidiose di intermediazione parassitaria, fra il mondo contadino in fase di crescita e la rendita fondiaria in fase di smantellamento. Entro questi limiti più ridotti la mafia si alimenta anche oggi nel mondo rurale e nei settori economici relativi alle attività agricole, con specifico riferimento al regime del godimento dei fondi rustici, e alle operazioni economiche ed amministrative in qualche modo connesse con lo sviluppo dell'agricoltura.

Obiettivo primario della politica agraria, ai fini che qui interessano, dovrebbe essere dunque quello di aggregare e correlativamente di rafforzare la produzione agricola e insieme di ottenere un'oculata ed equa ripartizione del reddito fra tutti i fattori produttivi, per retribuire in modo congruo i lavoratori addetti alla terra.

L'ostacolo maggiore all'aggregazione della produzione agricola è indubbiamente costituito dallo straordinario pulviscolo di imprese esistenti in Sicilia. Benchè l'Isola rappresenti solo l'8,7 per cento della superficie agrario-forestale nazionale, le aziende che vi operano sono, secondo i dati più recenti, il 13,0 per cento di quelle presenti nell'intero Paese.

Il primo gruppo di queste imprese è formato dalle colonie, che quasi sempre traggono origine da contratti impropri, non riconducibili agli schemi previsti dalla legislazione vigente e che si estendono per una superficie complessiva calcolabile intorno ai 172 mila ettari. Il secondo gruppo è costituito dalle aziende coltivatrici, che ammontavano, stando al censimento agricolo del

1970, a 369.000 unità per un'estensione di 1.300.000 ettari. Il terzo gruppo infine è rappresentato dalle aziende capitalistiche con salariati, il cui titolare non è personalmente impegnato nella coltivazione della terra.

Questa dispersione della produzione agricola in un grandissimo numero di aziende, da un lato produce la conseguenza che quasi la metà del prodotto agricolo siciliano deriva dall'attività di 45.500 unità lavoratrici soltanto, un decimo del totale, e dall'altro rappresenta un intrinseco fattore di debolezza dei lavoratori agricoli, anche per effetto della tradizionale e perdurante scissione tra la proprietà e l'impresa.

Correlativamente, la popolazione agricola tende progressivamente a diminuire, in quanto la crisi investe in primo luogo i piccoli operatori economici indipendenti o associati, i coltivatori, i mezzadri, incapaci di rincorrere, con i prezzi delle derrate, i miglioramenti dei salari.

Una situazione del genere indica che anche in Sicilia i tempi sono maturi per dare impulso all'attuazione di un rinnovamento efficace delle strutture rurali. Ovviamente non è questa la sede per indicare, sia pure sommariamente, quelle che dovrebbero essere le linee della futura politica agraria nel Paese e in particolare in Sicilia. Ciò che qui importa segnalare è che le strutture rurali debbono essere rinnovate in modo da prevenire ogni possibilità di intermediazione mafiosa. A questo risultato si oppongono come fattori preminenti il frazionamento delle unità produttive e la costituzionale debolezza del contadino siciliano nei confronti sia del proprietario che degli operatori di mercato; ed è quindi anzitutto in queste direzioni che bisogna agire per una lotta decisiva alla mafia di campagna.

Alcune leggi recenti hanno contribuito, in misura notevole, a dare l'avvio a una politica che si proponga le accennate finalità. Così non si può dimenticare che la legge 11 febbraio 1971, n. 11, vieta, all'articolo 21, il subaffitto, la cessione dei contratti di affitto e ogni forma di subconcessione dei fondi rustici e cioè in pratica alcune di quelle convenzioni che sono state nel corso del

tempo il terreno di cultura della mafia agricola. La stessa legge prevede altresì all'articolo 24 che, in parziale deroga all'articolo 13 della legge 15 settembre 1964, n. 756, il conduttore può richiedere che siano trasformati in contratti di affitto i contratti in corso, nei quali vi sono elementi di contratti di affitto ancorché non prevalenti, i contratti di affitto per l'utilizzazione delle erbe, i contratti di soccida con conferimento di pascolo e i contratti di pascolo.

Si tratta senza dubbio di un notevole passo avanti verso l'eliminazione completa di quelle convenzioni agrarie abnormi che tanto hanno favorito la sopravvivenza della mafia nelle campagne siciliane. Ma, a parere della Commissione, la naturale debolezza del contadino siciliano, prima sottolineata, consiglia di lasciare nelle sue mani il potere di iniziativa necessario per ricondurre ai tipi legali le convenzioni concluse con i proprietari; così come sarebbe opportuno estendere una regola del genere non solo ai contratti assimilabili all'affitto, ma a tutti indistintamente i contratti abnormi e quindi stabilire — magari con le leggi in materia che sono attualmente all'esame del Parlamento — che tutti i contratti che conferiscono il godimento personale dei fondi rustici siano di diritto trasformati, indipendentemente dalla volontà delle parti, nei tipi di contratti agrari specificamente disciplinati dall'ordinamento, in modo da eliminare definitivamente tutte le convenzioni anormali che ancora sopravvivono nelle regioni della Sicilia occidentale.

Sempre in vista della ritenuta necessità di rafforzare le imprese contadine e di trasformarle in unità tecnicamente ed economicamente autosufficienti, può essere di decisiva importanza la pronta attuazione da parte dello Stato e della Regione dei principi informativi della legge 9 maggio 1975, n. 253, con cui si intende dare applicazione alle più recenti direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura.

Con la legge, come è noto, si stabilisce un regime di aiuti allo scopo di: a) promuovere sollecitamente l'ammodernamento ed il potenziamento delle strutture agricole e determinare il miglioramento delle condizioni

di produzione, di lavoro e di reddito in agricoltura; b) favorire, attraverso una adeguata mobilità dei terreni, il miglioramento delle strutture produttive agricole, il rimboschimento, la difesa del suolo e dell'ambiente, e l'utilizzazione per scopi produttivi o di pubblica utilità di terreni non più coltivati; c) adeguare il livello di formazione generale tecnica ed economica della popolazione agricola attiva attraverso la informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano in agricoltura.

La rapida erogazione degli aiuti e degli incentivi previsti dalla legge può essere un mezzo efficace per rifondare l'agricoltura siciliana e quindi per sottrarre i contadini dell'Isola a ogni forma di sudditanza dal potere mafioso.

Nella stessa direzione è peraltro necessaria, come prima si è visto, e secondo le stesse indicazioni che vengono dagli organismi internazionali, un'aggregazione massiccia delle unità produttive.

Sono note purtroppo le carenze del movimento cooperativo in Sicilia. Nel 1966 una indagine compiuta dal Ministero dell'agricoltura e foreste constatava che la produzione passata attraverso impianti collettivi di lavorazione era dell'8,1 per cento soltanto per le uve da vino, dello 0,2 per cento per il latte, dello 0,1 per cento per l'olio, gli ortaggi e la frutta e del 3,7 per cento per gli agrumi, che pure rappresentano un settore così vitale per l'economia isolana, e che complessivamente solo il 2,8 per cento della produzione agricola e zootecnica (esclusi i cereali) era stato commerciato in comune.

Successivamente, secondo il Ministero del lavoro, le cooperative agricole esistenti al 3 marzo 1971 erano, in Sicilia, 1.537, addirittura meno che al 31 dicembre 1968, quando ne furono censite 1.550. A determinare il calo erano state soprattutto le cooperative per la lavorazione della terra, mentre del tutto stazionaria (con 118 società) era rimasta la situazione del settore frutticolo-agrumario, e negli altri settori l'incremento di quello viti-vinicolo (da 98 a 123 cantine sociali) si era contrapposto al decremento di quello lattiero-caseario (da 66 a 39 caseifici).

Per di più, quasi mai le cooperative ortofrutticole siciliane sono associazioni di agricoltori che conservano, confezionano e vendono in comune derrate già prodotte secondo tecniche concertate dal gruppo. Tra l'uno e l'altro momento — del produrre, del conservare, del confezionare e del vendere insieme — si verifica ben spesso uno iato che impedisce all'iniziativa associata di raggiungere un effettivo potere di mercato. Certo non mancano esempi diversi ma ciò che occorre è dare una estensione maggiore alla cooperazione agricola, appunto per porre un freno alla dispersione delle energie produttive e insieme per consentire che i contadini, una volta che siano associati tra loro, possano intervenire direttamente e senza subire intermediazioni nel processo di trasformazione e di distribuzione di prodotti della terra. Potrà anche avvenire, qualora si sviluppi il processo di formazione delle cooperative o di associazioni di produttori, che i mafiosi cerchino di inserirsi nei nuovi organismi, ma è fuori dubbio che essi in tal caso non potrebbero sottrarsi al controllo degli associati e quindi alla necessità di operare per il bene comune.

È comunque innegabile che nulla favorisce la mafia come l'attuale impossibilità dei contadini di essere presenti in prima persona sul mercato e che proprio ad evitare questo inconveniente è diretta la proposta della Commissione di favorire, attraverso gli opportuni incentivi, la formazione di cooperative o di altri tipi di associazioni fra contadini.

Sempre nell'intento di combattere i possibili interventi mafiosi e di togliere spazio all'attività della mafia nelle campagne siciliane, occorre rivedere alcuni aspetti della azione amministrativa connessa all'agricoltura, soprattutto per ciò che riguarda le iniziative dell'ente di riforma, gli ammassi volontari, i contributi per i miglioramenti fondiari e agrari. Esistono in questi e in analoghi settori larghi margini lasciati alla discrezionalità dell'amministrazione, con la conseguenza che diventano più facili infiltrazioni della mafia e più in generale episodi di corruzione di tipo mafioso. Non è

senza significato ad esempio che in una regione come la Sicilia, ancor più frequentemente che nel resto d'Italia, prestiti e contributi messi dallo Stato a disposizione degli agricoltori vengono talvolta goduti da persone che sono sì titolari di un'azienda agricola, ma che non sono agricoltori di professione e che proprio dall'attività non agricola esercitata traggono maggiori occasioni di frequenza presso gli uffici periferici dello Stato, dove le pratiche vengono istruite e le decisioni prese.

Bisogna che simili distorsioni non abbiano più a verificarsi e l'unico mezzo per ottenerlo è evidentemente quello di ridurre al massimo la sfera di discrezionalità esistente nei settori prima indicati, e che sono di alimento allo sviluppo dell'agricoltura.

Una politica analoga a quella ora delineata è necessario condurre anche nel settore collaterale dell'irrigazione, dove è particolarmente sentita, come si è detto in altra parte della relazione, la presenza insidiosa delle organizzazioni mafiose.

A questo scopo, sarebbe in primo luogo auspicabile assoggettare tutte le acque dell'Isola ad un regime pubblico, così da impedire che la proprietà privata dell'acqua, nei luoghi in cui ancora esiste, diventi strumento di ricatto o di sopraffazione. Peraltro, per assicurare la gestione e la distribuzione delle acque, ai fini dell'irrigazione, converrebbe smantellare gli attuali consorzi, che si sono rivelati fertili terreni di cultura della mafia, e sostituirli con enti di gestione, costituiti da concorzi dei comuni interessati alle singole zone.

SEZIONE QUINTA

I MERCATI ALL'INGROSSO

1. — *La mafia e i mercati.*

Le cose che si sono dette circa le infiltrazioni della mafia nel settore dell'agricoltura portano di riflesso l'attenzione sui mer-

cati all'ingrosso e sul ruolo che tuttora vi giocano le organizzazioni mafiose.

Al termine di una specifica indagine condotta nel 1971 (e già in precedenza ricordata), la Commissione accertò la presenza massiccia della mafia nel settore dei mercati e in particolare sottolineò come il commercio all'ingrosso fosse in pratica monopolizzato da gruppi di pressione spesso concentrati in poche famiglie o in vere e proprie cosche. Si rilevò inoltre che la presenza della Pubblica amministrazione nel commercio dei prodotti agricoli era stata connotata da irregolarità, carenze, favoritismi e spesso da una vera e propria abdicazione del pubblico potere. Ne era derivato un clima che aveva favorito il dominio della legge del più forte e che si era concretato in atti di potere monopolistico, di intermediazione parassitaria, di attività extra-legali, di pressioni di ogni sorta, di indebiti profitti, di delitti veri e propri.

Successivamente e anche per effetto delle sollecitazioni della Commissione, almeno nei mercati all'ingrosso di Palermo, ha avuto inizio un'opera di bonifica, che però non ha eliminato se non una piccola parte delle irregolarità riscontrate nel passato. In particolare, la Commissione di vigilanza, la Camera di commercio e l'Ente gestore hanno esercitato un più vigile controllo sulla direzione del mercato, nell'intento di normalizzare l'iscrizione dei concessionari, la concessione delle nuove autorizzazioni e la gestione dei mercati; inoltre, secondo le notizie assunte, le operazioni di trasferimento delle concessioni vengono ora regolate, almeno di massima, dall'Ente gestore, il quale, decaduto un concessionario, determina la nuova assegnazione tenendo conto dell'iscrizione all'apposito albo e dei requisiti prescritti dalla legge 25 marzo 1959, n. 125.

Tuttavia esistono ancora situazioni anomale al mercato ortofrutticolo, dove si sono verificati passaggi di concessioni a persone considerate soci di fatto con i concessionari deceduti, così come sono stati avallati trasferimenti operati direttamente dai titolari deceduti in favore dei propri familiari. Tali situazioni sono state in seguito sanate dagli

organi di gestione che hanno concesso le autorizzazioni a nome delle persone subentrate. Si è anche accertato che alcuni titolari delle concessioni, pur frequentando saltuariamente i mercati, si fanno rappresentare da altri e che, ad esempio, un certo Michele Ulizzi, già inviato al soggiorno obbligato fuori dell'Isola e successivamente scomparso, figura tuttora titolare di una concessione al mercato ortofrutticolo. Nella gestione sono automaticamente subentrati i familiari, ma l'Ente gestore non soltanto ha evitato di dichiarare decaduto il titolare a cui erano venuti a mancare i requisiti prescritti con l'irrogazione della misura di prevenzione, ma non ha nemmeno ritenuto di risolvere il caso quando la scomparsa dell'Ulizzi è divenuta di dominio pubblico.

È infine continuato con ritmi costanti il fenomeno degli intermediari non autorizzati, che avvicinano i fornitori prima dell'orario d'apertura, acquistano la merce e poi la rivendono ai concessionari autorizzati, provocando di conseguenza l'aumento dei prezzi a danno dei consumatori.

2. — *Le proposte.*

Di fronte alla perdurante situazione che si è ora delineata, la Commissione ritiene necessario che, per impedire gli inserimenti e le sopraffazioni mafiose, sia necessario muoversi secondo tre direttrici: anzitutto pretendere ed ottenere che siano applicate col massimo rigore possibile le leggi vigenti; procedere poi a una riforma della legge 25 marzo 1959, n. 125 e provvedere infine a una ristrutturazione globale dei mercati esistenti nei centri principali della Sicilia occidentale e in primo luogo a Palermo.

Sotto il primo aspetto, sarebbe necessario sottoporre gli albi dei concessionari a una accurata revisione, per accertare se vi siano e quali siano le persone che non sono in regola con i requisiti prescritti dalla legge. Inoltre, alla loro scadenza si dovrebbe evitare di considerare le concessioni come un titolo preferenziale precostituito, ma si dovrebbe provvedere alle nuove assegnazioni

con criteri di rigorosa oculatezza, in modo da escludere coloro che abbiano precedenti penali per reati di mafia o che siano assoggettati a misure di prevenzione.

La selezione dovrebbe altresì operare in profondità anche per quanto riguarda l'accertamento dei passaggi di proprietà, in qualsiasi forma, e ciò al fine di eliminare ogni forma di subconcessione.

Si dovrebbero inoltre seguire criteri di massimo rigore anche nella ricostituzione delle commissioni di mercato, nel senso che l'autorità prefettizia nell'ambito delle terne designate dalla categoria e dallo stesso Ente gestore dovrebbe scegliere soltanto le persone che non abbiano precedenti penali o che risultino di buona condotta.

Le norme vigenti infine andrebbero applicate con rigore, anche per quanto riguarda la concessione agli operatori di tesserini di accesso ai mercati e per ciò che attiene al controllo delle merci che vi sono introdotte ai fini statistici e fiscali.

Sotto il secondo aspetto (ristrutturazione dei mercati), si impone anzitutto un ampliamento del mercato ortofrutticolo di Palermo, che si può ottenere mediante il trasferimento in un'area periferica o con l'esproprio di aree adiacenti e la conseguente possibilità di istituire nuovi posteggi e di riservare ai produttori spazi maggiori, tali da assicurare un'equa competitività tra gli operatori. Un'analoga ristrutturazione sarebbe opportuna per i mercati vicini a Palermo, come quelli di Villabate e di Porticello. Sarebbe anche conveniente istituire un regolare mercato all'ingrosso delle carni, e impiantare idonee attrezzature di conservazione dei prodotti, sia nel mercato ortofrutticolo che in quello ittico, ciò per evitare che non siano opportunamente soddisfatte le esigenze dei compratori ed anche per prevenire possibili conflitti tra i commercianti.

Per quanto riguarda infine la riforma della legge vigente, non è certo questa la sede per stabilire in che misura l'attuale disciplina normativa risponda alle esigenze connesse all'organizzazione dei mercati all'ingrosso e alla funzione che essi dovrebbero avere di contenere i prezzi al consumo dei

generi alimentari di prima necessità. Qui interessa soltanto proporre quelle modifiche legislative che possano servire da freno alle infiltrazioni della mafia in questo delicato settore e permettano di utilizzare efficaci strumenti amministrativi contro la presenza della mafia nei mercati.

A questi scopi, la nuova normativa dovrebbe tendere in particolare:

a) modellare su quelli richiesti per i mediatori i requisiti richiesti per l'iscrizione negli albi degli operatori e dei loro dipendenti di concetto, tra l'altro prescrivendo l'esibizione del certificato di buona condotta;

b) escludere dall'iscrizione coloro che siano stati condannati con sentenza definitiva per delitti di mafia (che il legislatore dovrà specificamente elencare) e coloro che siano stati sottoposti a misure di prevenzione. Il divieto dovrebbe venir meno per i condannati che siano stati riabilitati e per coloro che siano stati sottoposti a misure di prevenzione, quando sia trascorso un congruo periodo di tempo;

c) prevedere la sospensione dell'iscrizione nei confronti di chi si trovi nelle condizioni previste sotto la lettera precedente;

d) vietare l'iscrizione negli albi di più persone appartenenti allo stesso nucleo familiare, l'assegnazione di posteggi a familiari dei titolari di altri posteggi, la cessione dei posteggi al coniuge ed ai parenti entro un certo grado, infine l'iscrizione in più di un albo della stessa persona o dei suoi familiari;

e) dare la precedenza alla forma di vendita all'asta pubblica;

f) stabilire obbligatoriamente la revisione annuale degli albi, strutturare diversamente le commissioni di mercato, nel senso di dimezzare il numero dei componenti e di rendere più articolato l'intervento disciplinare, con la previsione di sanzioni pecuniarie, prima della sospensione dell'albo, sburocratizzare le commissioni, in modo che vi partecipino persone designate da tutte le forze politiche, comprese quelle di minoranza.

SEZIONE SESTA

IL CREDITO

Anche per quanto riguarda il settore del credito sono numerosi gli indizi di insidiose e frequenti interferenze di tipo mafioso.

Esse trovano la loro causa nelle due principali disfunzioni che connotano in Sicilia l'erogazione del credito: da una parte il costo del danaro, che nell'Isola è molto più elevato di quanto non sia nel resto d'Italia, e dall'altra il sensibile divario esistente tra le richieste e le concessioni di prestiti da parte degli istituti bancari.

I due fenomeni, come è evidente, sono collegati tra loro e sono entrambi riconducibili a fattori di diverso genere, e in primo luogo alla circostanza che i prestiti, e specie quelli di minore entità, vengono concessi dalla fitta costellazione di istituti bancari di modeste dimensioni, che operano nei paesi della Sicilia occidentale. Nella pratica questi istituti, invece di rivolgersi direttamente alla Banca d'Italia (come pure potrebbero fare) per il risconto degli effetti cambiari, che ricevono dai loro clienti, passano invece le cambiali ad altre banche, che pretendono naturalmente un interesse di sconto, commisurato ad una serie di fattori, ma sempre maggiore del tasso legale di sconto determinato dall'istituto di emissione. Ne deriva che le banche minori, dovendo pagare questo interesse, ne pretendono uno più alto dai loro clienti, provocando così un aumento innaturale del costo del danaro e costringendo di conseguenza i ceti meno abbienti a rivolgersi a privati per ottenere il danaro, che non possono avere dalle banche, e quindi ad esporsi al pericolo di possibili ricatti o imposizioni di stampo mafioso.

Su questo stesso terreno prospera anche il fenomeno dell'usura, che se pure ha solo raramente natura mafiosa, è tuttavia motivo ed occasione di un odioso sfruttamento della debolezza economica altrui, così da connotarsi come una delle caratteristiche

più tipiche della mafia, e cioè l'illecita sovrapproduzione per motivi di lucro.

D'altra parte si deve anche segnalare che nei tempi più recenti il sistema bancario è diventato lo strumento di cui la mafia e in genere la delinquenza organizzata si sono servite per riciclare il danaro proveniente dall'attività delittuosa e in particolare dai rapimenti di persona. La facilità con cui si ottiene che le banche trasferiscano all'estero somme anche ingenti di danaro e la possibilità di occultare, attraverso i meccanismi di comode operazioni apparentemente lecite, la provenienza reale del denaro depositato in banca ha consentito ai mafiosi di lucrare i proventi delle loro imprese delittuose (così come si è accertato, in sede giudiziaria, tanto per fare l'esempio più celebre, a proposito dei sequestri di persona attribuiti a Luciano Leggio e ai suoi complici) e ha quindi favorito, indirettamente, la sopravvivenza e le ramificazioni del fenomeno mafioso.

Si tratta di disfunzioni a cui è necessario porre rimedio, e su cui la Commissione sente la necessità di richiamare l'attenzione del Parlamento anche se è ben consapevole che il problema presenta aspetti diversi e più ampi di quelli che si sono ora messi in evidenza, nella prospettiva che qui unicamente interessa.

Sul punto perciò la Commissione non ritiene di dover formulare precise proposte, mentre considera invece necessario indicare in termini concreti gli altri provvedimenti di carattere legislativo o amministrativo, che è opportuno adottare, per contenere le infiltrazioni di tipo mafioso in un settore così importante, come è quello del credito, per un'economia non ancora completamente decollata, qual è l'economia della Sicilia.

In primo luogo sarebbe necessario trovare uno strumento, che può essere di tipo legislativo, ma può anche concretarsi in opportuni interventi della Banca d'Italia, per mantenere entro limiti non eccessivi rispetto al tasso legale di sconto gli interessi che gli istituti bancari disseminati nella Sicilia occidentale praticano ai loro clienti; allo stesso modo, si deve impedire che la valuta straniera rimessa dagli emigranti alle loro

famiglie venga cambiata in moneta italiana ad un tasso spesso molto inferiore a quello legale. È un fatto di ogni giorno che le rimesse degli emigranti vengono cambiate da intermediari abusivi che le taglieggiano in misura spesso esosa. È vero che in Sicilia esistono 37.000 sportelli autorizzati al cambio delle valute estere, ma è anche vero che difficoltà burocratiche o la stessa dislocazione di questi sportelli impediscono ai parenti degli emigranti di accedervi con la necessaria facilità.

Basterebbero opportuni e semplici interventi per impedire che un simile, deplorabile fenomeno, fonte anch'esso di interferenze mafiose, continui a perpetuarsi nel tempo.

Parimenti si deve pretendere l'applicazione rigorosa delle norme di legge vigenti, per quanto riguarda il richiamo delle casse di risparmio ad una prudente gestione del credito nel rigoroso rispetto delle loro finalità istituzionali. In particolare le casse di risparmio e in genere tutte le banche operanti in Sicilia debbono rispettare l'obbligo di non concedere prestiti e di non compiere operazioni bancarie con persone che non abbiano idonee qualità morali, e quindi con persone sospette di appartenere ad associazioni mafiose o di esercitare la usura.

Inoltre una revisione della legislazione statale e regionale sul credito agevolato potrebbe impedire che le banche manovrino le risorse pubbliche verso obiettivi estranei allo sviluppo produttivo. Si è già detto, parlando dell'agricoltura, come non sempre i crediti agrari vengano concessi a persone che esercitano professionalmente l'agricoltura; si può qui aggiungere che disfunzioni analoghe si verificano anche in altri settori, sempre a causa dei troppi lunghi margini di discrezionalità lasciati, in materia, alle autorità bancarie. Occorre perciò una attenta e puntuale revisione delle procedure oggi previste per la concessione dei crediti agevolati, ma più ancora di questi interventi di carattere amministrativo, non c'è dubbio, a parere della Commissione, che siano decisivi per il risanamento effettivo del sistema creditizio il puntuale rispetto delle norme

vigenti circa il rinnovo dei consigli di amministrazione degli istituti bancari che operano in Sicilia e il rigore delle scelte che debbono essere effettuate di volta in volta per la loro composizione. A questo proposito, anzi, la Commissione ritiene opportuno che nei consigli di amministrazione eletti dagli Enti locali siano rappresentati anche esponenti delle forze di minoranza, nelle varie regioni e province, così da consentire una più efficace dialettica democratica e in definitiva una migliore funzionalità del sistema creditizio. A questo stesso scopo, sarebbe altresì opportuno un rigoroso controllo degli organi di vigilanza sulla dislocazione e l'avvicendamento del personale, anche all'interno dei singoli istituti, per evitare che persone sospette di collusioni o di compiacenze mafiose possano strumentalizzare a fini illeciti i propri uffici.

Infine, nel quadro delle iniziative dirette a combattere le manifestazioni delittuose della mafia e in genere la delinquenza organizzata, l'Ispettorato per il credito della Banca d'Italia dovrebbe esercitare maggiori e più incisivi controlli sul traffico dell'oro, e cioè su operazioni che possono collegarsi al commercio degli stupefacenti su scala internazionale.

SEZIONE SETTIMA

LE ESATTORIE

Le indagini e gli accertamenti compiuti dalla Commissione hanno dimostrato come l'inquinamento mafioso sia stato, nel corso degli anni, particolarmente intenso anche con riguardo alla gestione delle esattorie. La legislazione esattoriale vigente realizza di per sé una forma di parassitismo finanziario sulle pubbliche entrate. D'altra parte il gioco al rialzo degli agguati e le manovre più o meno lecite sui rimborsi delle spese e sul monte delle tolleranze generano pericolose connivenze e insidiose collusioni che finiscono fatalmente per risolversi in un

danno per la collettività. In più, le ingenti quantità di denaro liquido, di cui dispongono i gestori delle esattorie, costituiscono un naturale richiamo per la mafia e possono rappresentare il motivo scatenante di illeciti interventi o addirittura di episodi cruenti, come non sono mancati nella storia recente della Sicilia in connessione con l'attività di riscossione delle entrate tributarie.

Per prevenire e combattere le infiltrazioni mafiose in questo delicato settore dovrebbe avere notevole efficacia la recente legge 2 dicembre 1975, n. 576, contenente disposizioni in materia di imposte sui redditi e sulle successioni, nella parte in cui riduce l'area di intervento delle esattorie permettendo al contribuente, con un sistema di autotassazione, di versare direttamente i tributi, senza il tramite degli esattori. A questo provvedimento, peraltro, sarebbe opportuno affiancare per la Sicilia una misura legislativa che affidi la funzione esattoriale soltanto alle banche pubbliche, o a consorzi di banche, in cui quelle pubbliche abbiano la maggioranza del capitale sociale, così da comprimere le speculazioni private e i deleteri effetti che fatalmente le connotano.

SEZIONE OTTAVA

IL SETTORE URBANISTICO

Sarebbe inutile ripetere qui quanto si è già detto nel corso della relazione circa la presenza che ha avuto la mafia nel settore urbanistico, così come sarebbe inutile aggiungere altri episodi a quelli in precedenza ricordati, per illustrare le vicende della speculazione edilizia in Sicilia e specialmente a Palermo. In questa sede finale, non si può fare altro che indicare alcune proposte che, nel quadro della prossima riforma urbanistica messa in cantiere dal Governo, per tutto il territorio nazionale, potrebbero servire a rimuovere in Sicilia quelle incrostazioni di potere che ancora connotano

il settore e insieme paralizzare tutte le manovre che siano comunque dirette, come è stato nel passato, a fondare interessate speculazioni o intermediazioni parassitarie sull'interesse primario dei cittadini ad avere una casa.

In questa direzione, la Regione, a cui spetta in materia una competenza legislativa esclusiva, dovrebbe prendere l'iniziativa di opportune riforme che tendano a vari risultati, e in primo luogo alla formazione di un piano urbanistico regionale che si articoli in comprensori intercomunali gestiti da consorzi dei comuni interessati, mediante opportuni strumenti resi vincolanti dalla legge, e che abbia come suo scopo primario quello di porre fine all'edificazione speculativa. Contemporaneamente, la Regione dovrebbe favorire l'acquisizione da parte dei comuni delle aree necessarie, per la creazione delle opportune strutture urbanistiche, quali le aree destinate a verde, all'edilizia scolastica e così via, e per la protezione e la manutenzione del patrimonio archeologico e monumentale, tanto significativo ed importante in molte zone della Sicilia. A questo scopo dovrebbe essere istituito un fondo da mettere a disposizione dei Comuni, anche per la realizzazione delle opere di riassetto edilizio, con particolare riguardo ai centri storici delle città principali e sempre al fine di evitare ogni manovra speculativa.

Nella stessa prospettiva, è auspicabile una migliore e più incisiva funzionalità degli strumenti urbanistici, che metta fine ad alcune gravissime situazioni di disordine e di illegalità, riconducibili al mancato rispetto, in determinate zone dei territori urbani, dei piani regolatori vigenti.

Per prevenire possibili illeciti e irregolarità, sarebbe peraltro opportuno stabilire che le commissioni edilizie siano formate oltre che da tecnici, da rappresentanti di tutte le forze politiche, anche di minoranza; così come sarebbe consigliabile istituire un Consiglio regionale dell'urbanistica, che abbia, rispetto agli strumenti urbanistici, gli stessi poteri che spettavano sul piano nazionale al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

SEZIONE NONA

LA MAFIA E LA SCUOLA

Tutti gli interventi in campo economico e sulle istituzioni politico-amministrative che sono stati finora suggeriti avrebbero una efficacia certamente limitata, se non si accompagnassero alla programmazione e alla realizzazione in Sicilia di una politica scolastica di particolare respiro rispetto a quella nazionale, che tenda quindi non solo ad eliminare ogni infiltrazione mafiosa nel settore della scuola, ma anche a creare nelle giovani generazioni una nuova coscienza critica, che serva ad avere finalmente ragione del fenomeno della mafia.

La Commissione è convinta che al potere autoritario, alla prepotenza e alla tradizione della mafia, la scuola può opporre la partecipazione democratica, la sete di progresso e di giustizia sociale dei giovani d'oggi, che formeranno domani il tessuto vitale del Paese; è appunto in questa convinzione che la Commissione ha dedicato particolare attenzione al problema della scuola in Sicilia, procedendo sull'argomento a una specifica indagine e sottoponendo all'attenzione del Parlamento una serie di proposte con la relazione settoriale approvata l'8 luglio 1971.

A distanza di tempo, la Commissione deve ora constatare con soddisfazione che alcune delle proposte allora formulate sono state nel frattempo puntualmente accolte e che in particolare sono state soppresse con leggi regionali del 1° agosto 1974, n. 34 e 3 giugno 1975, n. 38 le scuole professionali e quelle sussidiarie.

D'altra parte si deve prendere atto che i recenti decreti delegati, ed in specie quello che istituisce gli organi collegiali, facendo così leva sulla partecipazione di tutte le componenti interessate alla gestione scolastica, possono rappresentare un valido strumento per combattere in Sicilia il clientelismo e le possibili distorsioni di tipo mafioso nel settore della scuola.

Ma altre riforme ed altri interventi sarebbero necessari ed opportuni una volta che lo Stato avrà completato l'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto regionale e trasferito così alla Regione tutti i poteri che le spettano in materia scolastica. Più specificamente, sarebbe consigliabile ridurre il numero degli istituti scolastici, e specie delle scuole magistrali, sopprimendo quelle sorte con finalità puramente speculative; così come sarebbe opportuno ricondurre sotto la vigilanza dei provveditori tutti gli istituti di istruzione secondaria e le scuole elementari parificate. Sarebbero altresì necessarie incisive misure nel settore dell'assistenza scolastica, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione delle mense e il servizio dei trasporti urbani ed extra-urbani per i ragazzi che frequentano la scuola d'obbligo.

Per ciò che riguarda il personale, la Regione dovrebbe attenersi alle stesse regole adottate dallo Stato per la disciplina delle operazioni relative alla scelta e alla nomina degli insegnanti e alla conseguente assegnazione delle sedi. Sono poi da intensificare i corsi di aggiornamento dei docenti previsti dai decreti delegati e che la Regione già finanzia, per gli insegnanti della scuola dell'obbligo e delle scuole materne ai

sensi dell'articolo 40 della legge regionale 21 dicembre 1974 « Integrazione e modifiche di norme finanziarie ».

I corsi dovrebbero tra l'altro avere ad oggetto lo studio e l'approfondimento dei problemi sociali come si presentano oggi in Sicilia per una sempre più viva formazione civica e democratica delle nuove generazioni e per la loro sensibilizzazione alla lotta contro la mafia.

Per un collegamento con il mondo del lavoro, sarebbe anche opportuno che la Regione organizzasse corsi di specializzazione, di aggiornamento, di recupero e di completamento dell'istruzione di base e che ristrutturasse, dopo una radicale revisione della legislazione regionale professionale, corsi di qualificazione per i giovani studenti, che hanno già frequentato la scuola dell'obbligo, in attesa della riforma generale della scuola secondaria superiore.

La recente legge del 5 agosto 1975, n. 412, sull'edilizia scolastica può infine fornire allo Stato e alla Regione un'utile occasione di interventi programmati ed efficaci in un settore, che pure è stato teatro di speculazioni di tipo mafioso, come già la Commissione ha messo in rilievo nella relazione prima ricordata.