



IV.

CONCLUSIONI E PROPOSTE



PREMESSA

Al termine di queste note, può sembrare inutile tirare le fila del discorso che si è fatto, tanta è la significativa chiarezza e l'immediata evidenza delle cose dette, degli episodi narrati, delle vicende antiche e recenti richiamate alla memoria, infine delle inchieste compiute in questi lunghi anni di lavoro nei vari settori della vita siciliana ed anche nazionale, in cui più estese e più incisive sono state le infiltrazioni mafiose.

Non si può fare a meno però di ribadire che la mafia è un fenomeno tuttora aggressivo che ha persistenti radici nella società della Sicilia occidentale e che si è esteso negli ultimi tempi anche in altre regioni dell'Italia continentale, sia pure in forme e secondo moduli operativi diversi dal passato. Appartengono alla cronaca recente episodi ed avvenimenti, spesso sanguinosi, che rivelano come la mafia non sia un ricordo, ma sia ancora una realtà operante, che richiede perciò un impegno rinnovato di lotta alle strutture statali non solo, ma anche alla pubblica opinione e in primo luogo alle popolazioni siciliane.

Indubbiamente, ed è un fatto che consola, il prestigio della mafia nella comunità isolana si è andato indebolendo e non è più quello di una volta; si tratta di un processo dovuto in larga misura alla maturazione sociale, civile e culturale del popolo siciliano, all'evoluzione democratica della società nazionale, alla scolarizzazione di massa, allo sviluppo dell'informazione.

Si tratta però di un processo che deve continuare, perchè l'indebolimento della mafia non vuol dire che essa non esista più, che i suoi rapporti col potere pubblico siano stati definitivamente tagliati, o che alle sue manifestazioni di una volta si siano completamente sostituite le iniziative di un gangsterismo sanguinoso.

Non si può negare, lo si è detto più volte, che la mafia ha subito nel corso degli anni notevoli mutamenti, non solo nella dimensione territoriale, ma anche nei settori di intervento e nelle forme stesse di iniziativa e di azione. Alle radici del fenomeno, però, sono rimaste le cause di sempre, che si è cercato di individuare nelle pagine precedenti e che si possono riassumere nella perdurante arretratezza delle strutture economiche e sociali dell'isola, nell'arresto che ha subito il processo di autonomia della Sicilia, infine nel groviglio di incoffessabili rapporti che la mafia continua a mantenere col potere pubblico, sia pure entro confini sempre più ristretti.

la I mafiosi sono riusciti ad adattarsi, con la duttilità che li ha sempre distinti, alla tumultuosa evoluzione della società nazionale, arrivando a proporsi, in alcune loro manifestazioni, come una vera e propria potenza finanziaria e cercando con tenacia di inserirsi nei settori, che apparivano meno pronti a un'efficace resistenza, per ragioni di vario genere e spesso anche per calcoli occulti, del tutto estranei all'interesse generale. Non si può forse comprendere a pieno la realtà odierna, se non si tiene presente che il clientelismo, il parassitismo e la corruzione rappresentano il naturale terreno di cultura del germe mafioso, ne costituiscono l'alimento quotidiano, ne impediscono la sconfitta definitiva. Bisogna mettere a fuoco con vigore queste verità, se si vuole tentare di dare una risposta nuova ed efficace al fenomeno mafioso e alle sue molteplici manifestazioni, sia a quelle di carattere delittuoso, sia a quelle più sottili ma anche più insidiose, che se pure non si presentano con i caratteri dell'illecito penale, portano tuttavia con sé carica potente di disgregazione sociale e di degenerazione istituzionale.

V P
V,
una
V, V,
Finora la principale, se non l'unica iniziativa che lo Stato ha saputo prendere per combattere la mafia è stata in pratica quella della repressione o della prevenzione di polizia, mediante il ricorso a

leggi più o meno eccezionali e di diversa asprezza secondo il momento politico. E' stato un errore che ha avuto la sua espressione più acuta durante il ventennio fascista, ma che è stato ripetuto anche successivamente, certamente in forme diverse ma con risultati non meno deludenti. Non si può naturalmente negare che l'azione dello Stato diretta a reprimere e a prevenire le manifestazioni delittuose riconducibili alla mafia resta un tipo di intervento, a cui non è possibile rinunciare specie in tempi come questi, in cui la delinquenza ha assunto proporzioni nuove ed allarmanti e in cui più vive sono divenute nelle attese della pubblica opinione le esigenze della difesa sociale.

Ma la liquidazione della mafia è prima di tutto e soprattutto il problema di una trasformazione profonda dell'economia della società siciliana e ad un tempo di rapporti politici e più in generale culturali tra l'apparato pubblico e i cittadini.

Si
Prima di La mafia è anche un problema di polizia, ma ~~pure~~ questo è un problema politico e sociale, che bisogna affrontare e risolvere, con un impegno che sia diretto a rimuovere le cause di arretratezza sociale ed economica, che ancora caratterizzano estese zone della Sicilia, e che si proponga poi di esaltare l'autonomia regionale, di spezzare la spirale del parassitismo e di egoismo dei ceti privilegiati, di dare una nuova fondazione ai rapporti tra i cittadini e lo Stato, in un quadro politico sicuramente e realmente democratico.

Con questa convinzione, la Commissione ritiene di dovere ora formulare, secondo le indicazioni della legge istitutiva, una serie di proposte intese in primo luogo a neutralizzare i fattori sociali, economici e politici della mafia e poi a prevenire, con strumenti più efficaci di quelli attuali, le manifestazioni della delinquenza mafiosa.

Le proposte perciò si dividono in due gruppi, da un lato quelli di carattere socio-economico, e dall'altro quelle relative alle misure di prevenzione dell'attività delittuosa. Nell'uno e nell'altro gruppo, la Commissione d'inchiesta, in coerenza con i limiti istituzionali dei suoi compiti, si è preoccupata di dare a tutte le proposte un contenuto che avesse esclusivo riferimento al fenomeno della mafia quale si è manifestata e tuttora si manifesta nelle regioni della Sicilia occidentale. Non si è mancato d'altra parte di tener conto delle recenti ramificazioni territoriali della mafia e della estensione massiccia che essa ha assunto, soprattutto in alcuni settori, come ad esempio quello del credito. Allo stesso modo, non si è evitato di affrontare alcuni problemi in termini più generali, tutte le volte che lo richiamassero la loro natura o le loro dimensioni, o che fosse impossibile isolare da un più ampio contesto qualcuno degli aspetti caratteristici della mafia e dei mezzi necessari per combatterla.

Le proposte tendono a promuovere interventi legislativi o semplicemente amministrativi e in molti casi sono state formulate, non in modo rigido, ma in forma generica e comprensiva, così da permettere al Parlamento e agli altri organi dello Stato e della Regione quegli opportuni approfondimenti che servano a mettere a punto nelle forme più efficaci gli auspicati provvedimenti.

Tra essi hanno primaria importanza, come già si è accennato, quelli che mirano ad eliminare le cause parapolitiche della mafia e quindi a incidere sui rapporti tra lo Stato e la Regione sul mancato sviluppo industriale e agricolo della Sicilia e infine sui vari settori della vita economica e sociale dell'isola.

I provvedimenti di questo genere costituiscono l'oggetto delle proposte riunite nel primo gruppo e sommariamente illustrate nelle pagine che seguono.

P A R T E P R I M A

PROPOSTE SOCIO-ECONOMICHE

I.

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 della autonomia regionale siciliana, in una prospettiva che contribuisca a ridare nuova vitalità alle speranze del 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 hanno ostacolato la sconfitta. In questi anni le istanze di partecipazione popolare non hanno trovato gli sbocchi opportuni, finendo così col tradursi nell'esasperazione di quel fenomeno di clientelismo, con cui spesso si mescola il potere mafioso, caratterizzato com'è dal-

le sue note prepotenti di personalizzazione.

Per porre rimedio a questa situazione, e dare nuovo slancio alla 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.

1. - Sotto il primo aspetto, bisogna tener presente che l'art. 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 d'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 at-

tività 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.

10 Si tratta, come si vede, di tante eccezioni, che 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 si è astenuto dall'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 mapio alla competenza statale.

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

✓
ane 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 riveda quelle

L. Moro

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 autonomia locali, un deciso incentivo della loro prepotenza.

2. La strutturazione degli organi di 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 delle Regioni, 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 provincie. In particolare gli assessorati non dovrebbero avere quella completa autonomia istituzionale, che hanno ora, ma dovrebbero essere preposti ai singo-

li 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.

II.

I rapporti finanziari tra Stato e Regione -

1. L'articolo 38 dello Statuto e il contributo di solidarietà.

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.

Questa somma - 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 cin-

que 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 contorta non venissero versate con la necessaria sollecitudine e i fondi peraltro non sono stati utilizzati secondo un ritmo costante d'impiego. Così, ad esempio, al luglio del 1973, a fronte di una massa disponibile, all'inizio dell'esercizio, di oltre 430 miliardi, restavano ancora da impiegare quasi 290 miliardi e cioè in pratica oltre il 65% dell'intero.

Ciò è avvenuto per una serie di ragioni, ma anche perchè l'art. 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 riconducibili 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:

1) - Si dovrebbe anzitutto modificare l'art. 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 dell'intervento pubblico nell'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

limitazione
lavori

nell'impiego dei fondi stanziati dallo Stato, e perciò la sua soppressione rimoverebbe uno dei principali fattori delle degenerazioni che sono state prima evidenziate. Di conseguenza, l'at. 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.

2) - 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 assicurato attraverso il parametro di un'entrata tributaria, quale è il gettito in Sicilia dell'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 queste finalità, essendo evidente 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.

3) - 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 un 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 debbono 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 contempo 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.

4) - 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 essere computati in conto capitale,

contenuto

in modo da impedire che la Regione possa utilizzarli per finalità estranee alla realizzazione del piano.

III.

L'industrializzazione della Sicilia.

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

le 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 rispetto a quelli del resto del paese, così come risulta dalla tabella seguente.

Investimenti lordi(1)

	1963-67 Sicilia	% sul tot. Ita lia.	1968-72 Sicilia	% sul tot. Ita lia.	1973 Sicilia	% sul tot. Ita lia.
Fissi lordi	2.183.069	5,86	4.197.466	719 + 1,33	1.206.124	708 + 0,11
a) Agricoltura fo reste e pesca	271.749	8,68	475.268	11,26 + 2,58	131.450	12,27 + 1,01
b) Attività indu- striali	505.377	4,71	1.184.981	6,63 + 1,92	415.583	6,93 + 0,30
c) Trasporti e co municazioni	251.974	7,58	511.629	8,98 + 1,40	165.094	8,56 + 0,42
d) Commercio cred. assic. serv.	254.567	4,95	392.493	5,05 + 0,10	108.931	5,16 + 0,11
e) Abitazioni	703.270	6,03	1.045.693	5,84 - 0,19	255.167	5,28 - 0,56
f) Pubblica ammi- nistrazione	196.160	5,98	587.402	11,92 + 5,94	129.899	11,91 - 0,01
Variazione scor- ta	103.894	5,24	114.681	5,28 + 0,04	77.004	4,86 - 0,42
Totale investi- menti	2.286.963	5,83	4.312.147	7,12 + 1,29	1.283.128	6,89 - 0,23

1): in milioni di lire a prezzi correnti.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA IN SICILIA

Allo stesso modo la tabella che segue dimostra come i consumi in Sicilia siano in totale del 7,46% rispetto a quelli nazionali, malgrado che la popolazione dell'isola rappresenti l'8,64% di quella dell'intero paese.

Consumi (1)

	Periodo 1963-67	% sul tot. Ita lia	Periodo 1968-72	% sul tot. Ita lia	Periodo 1973	% sul tot. Ita lia
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-be vande-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 ca- sa	1.375.351	6,09	2.194.316	6,26	650.741	6,66
d) Trasporti e co municazioni	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	192.556	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

(1) : in milioni di lire.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA IN SICILIA

Occorre pertanto porre rapido rimedio a questa situazione, in primo luogo bisogna avviare una politica di risanamento degli enti economici regionali, come l'ESPI, l'EMS, 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 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.

IV

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 tradizionali 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 problemi economici connessi 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'occupata 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 che operano in Sicilia. Benchè l'isola rappresenti solo l'8,7% della superficie agrario-forestale nazionale, le aziende che vi sono, secondo i dati più recenti, il 13,0% 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 369000 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'art. 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'art. 24 che, in parziale deroga all'art. 13 della legge 15 settembre 1964, n.756, il conduttore può chiedere che siano trasformati in contratti di affitto i contratti in corso, nei quali vi sono elementi di contratti di affitto ancorchè non prevalenti, i contratti di affitto per l'utilizzazione delle erbe, in 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, sconsiglia 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, così che restino definitivamente eliminate 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 informatori 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'aggiornamento 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 la 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 Si-

cilia. Nel 1966 un'indagine compiuta dal Ministero dell'agricoltura e foreste constatava che la produzione passata attraverso impianti collettivi di lavorazione era dell'8,1% soltanto per le uve da vino, dello 0,2% per il latte, dello 0,1% per l'olio, gli ortaggi e la frutta, e del 3,7% per gli agrumi, che pure rappresentavano un settore così vitale per l'economia isolana, e che complessivamente solo il 2,8% 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 un'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. E' 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 dell'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 o 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 precedenza, 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 consorzi dei comuni interessati alle singole zone.

V.

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

Al termine di una specifica indagine condotta nel 1971, 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 pro-

dotti agricoli era stata connotata da irregolarità, carenze, favoritismi e spesso da una vera e propria abdicazione al 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 vigilante 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 della iscrizione all'apposito albo e dei requisiti prescritti dalla legge 25 marzo 1959, n.125.

Tuttavia esistono ancora situazioni anomale al mercato ortofrutti-
ticolo, 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 decaduti in favore dei propri familiari. Tali situazione 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 un certo Michele Ulizzi, già inviato al soggiorno obbligato fuori dall'isola e successivamente scomparso, figura tuttora titolare di una concessione al mercato or-

tofrutticolo. 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.

E' 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 inscricimenti e le sopraffazioni mafiose, sia necessario muoversi secondo tre direttirici: 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, 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 un'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 scadenza delle singole concessioni, si dovrebbe evitare di considerarle come un titolo preferenziale pre-costituito, 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 qualsia-

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA IN SICILIA

si forma (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 la autorità prefettizia nell'ambito 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 Palermo. 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 infine riguarda 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 consumatore dei generi alimentari di prima necessità. Qui interessa soltanto proporre quelle modifiche legislative

che possano servire di 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 provvedere a quanto segue:

- a) modellare su quelli richiesti per i mediatori i requisiti richiesti per l'iscrizione negli albi degli operatori e dei loro dipendenti di concetto, in particolare 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, l'accessione 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 dimezzarne il numero dei componenti, rendere più articolato l'intervento disciplinare, con la previsione di sanzioni pecuniarie, prima della sospensione dall'albo. Sburocratizzare le commissioni, in modo che vi partecipino persone designate da tutte le forze politiche, comprese quelle di minoranza.

VI.

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 crepa nelle due principali disfunzioni che connotano in Sicilia l'erogazione del credito: da una parte il costo del danaro, che nell'isola 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 collestazione 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 dalla 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 di istituzioni economiche di debolezza, così da connotarsi in quella che rimane una delle caratteristiche più tipiche della mafia, e cioè l'illecita sopraffazione per

motivi di lucro.

D'altra parte, non si può fare a meno di 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 danaro 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 di sequestri di persona attribuiti a Luciano Liggio 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, i 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 clien-

ti; 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. E' un fatto di ogni giorno che le rimesse degli emigranti vengono cambiate da intermediari abusivi che le taglieggiano in misura spesso esosa. E' 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 lo 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 l'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 di troppo lunghi margini di discrezionalità lasciati, in materia alle autorità bancarie. Occorre perciò una attenta e puntuale revisione delle procedure oggi previste per la concessione di crediti agevolati, ma più ancora di questi in-

terventi 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.

VII

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 rappresenta di per sè una forma di parassitismo finanziario sulle pubbliche entrate. D'altra parte il gioco al rialzo degli aggi, 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 vigenti 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 legge in corso di approvazione, sia nella parte in cui rivede gli aggi esattoriali, sia nella parte in cui consente al contribuente 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.

VIII.

Il settore urbanistico

Sarebbe inutile ripetere qui quanto già si è 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 a 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 in-

cisiva 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.

IX.

La mafia e la scuola

Tutti gli interventi in campo economico e sulle istituzioni politico-amministrative che sono stati finora suggeriti avrebbero un'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 di oggi, che formeranno domani il tessuto vitale del paese; ed 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 op-

portuni 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 secondarie 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 di trasporti urbani ed extraurbani 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 quanto riguarda le 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 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 col 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.

P A R T E S E C O N D AMisure di prevenzione e di repressione

1. Risulta da quanto fin qui si è detto che il tema della lotta contro il fenomeno mafioso nelle sue varie manifestazioni deve essere in primo luogo affrontato attraverso l'impiego di misure socio-economiche atte a contenere e tendenzialmente ad eliminare le spinte alle degenerazioni mafiose presenti nella società e da essa alimentate.

Le cause della mafia trovano le loro radici, come prima si è visto, anzitutto nelle distorsioni dello sviluppo sociale e poi in un particolare sentimento di sfiducia verso il potere pubblico, avvertito come estraneo ed ostile. Un'errata impostazione del rapporto fra Stato e società crea le premesse del potere mafioso, spingendolo a porsi come antagonista dello Stato ma anche a cercare contatti e collusioni che gli permettano di utilizzare organi ed apparati pubblici per il conseguimento dei suoi fini.

Un'opera di bonifica sociale si rende quindi indispensabile per rimuovere le cause del fenomeno, ma ancora più a monte, la prima misura di prevenzione contro la mafia si identifica con un atteggiamento generale che eviti la strumentalizzazione dell'organizzazione e delle risorse pubbliche e che sia di freno a tutti i comportamenti di tipo mafioso, anche a quelli che non abbiano carattere delittuoso, ma che si risolvano in mere irregolarità amministrative, o al limite in azioni formalmente lecite. La disponibilità ad accogliere, per calcolo o per negligenza, le istanze mafiose deve cessare del tutto, se si vuole definitivamente spezzare quel cordone ombelicale che per tanti anni ha mantenuto in vita la mafia e se si vuole restituire piena fiducia ai cittadini nella presenza e nell'attività dello Stato. Bisogna, a questo fine, combattere nelle zone di presenza mafiosa ogni forma di clientelismo, e bisogna in particolare ottenere che tutti coloro che sono titolari di pubbliche funzioni si impegnino, con rigore di valutazione, nell'esercizio degli specifici poteri ad essi conferiti. Non si può negare che negli ultimi anni si sono ottenuti

su questo terreno risultati di indubbio rilievo, anche per merito della Commissione parlamentare d'inchiesta. Occorre perciò perseverare con coerenza e fermezza nella stessa direzione, per recidere completamente e per sempre quel legame tra mafia e pubblici poteri, che ha rappresentato nel corso degli anni il vero punto di forza delle organizzazioni mafiose. D'altra parte, gli interventi sociali ed economici che sono stati in precedenza suggeriti dovrebbero servire a sradicare dal tessuto sociale della Sicilia le cause più profonde della mafia e dovrebbero quindi tendenzialmente impedirne le manifestazioni esterne, comprese quelle di tipo delittuoso.

In questo settore del crimine, tuttavia, non è possibile raggiungere risultati apprezzabili, se non si cerca di potenziare opportunamente, sia sul piano legislativo che su quello operativo, l'apparato diretto a prevenire e a reprimere, in via immediata, i comportamenti delittuosi di stampo mafioso.

2. Si è messo ampiamente in evidenza nelle pagine precedenti come negli ultimi anni siano andate progressivamente aumentando nelle province della Sicilia occidentale ed anche in molte zone dell'Italia continentale le manifestazioni di delinquenza organizzata con caratteristiche mafiose.

Le branche essenziali di questa attività sono tuttora costituite dal contrabbando dei tabacchi, dal traffico della droga e dall'industria dei ricatti e delle estorsioni; ma con l'evoluzione della mafia verso forme sempre più accentuate di gangsterismo, si sono andati sviluppando altri tipi di azioni delittuose, quali i sequestri di persona a scopo di estorsione e i "racket" che interessano il settore della mano d'opera e alcune attività ai margini della legalità, in specie la prostituzione e la gestione dei locali notturni.

Si tratta di fenomeni imponenti, che presuppongono una specializzazione dell'attività criminosa, un'elevata capacità organizzati-

va, spesso a livello internazionale, e infine la disponibilità di ingenti mezzi finanziari, e che quindi rendono ben credibile l'ipotesi dell'esistenza di un intreccio tra i vari settori dell'industria del crimine. Di fronte a una realtà così allarmante, l'apparato repressivo dello Stato ha rivelato, specie negli ultimi tempi, note preoccupanti di inefficienza, che si sono ovviamente manifestate con riguardo alla delinquenza in genere, e non solo a quella caratterizzata da connotazioni mafiose.

Per rendersene conto, basta ricordare che i procedimenti penali contro ignoti raggiungono l'impressionante percentuale del 78% dei processi iniziati dagli uffici giudiziari e che molti degli imputati noti finiscono con l'essere prosciolti nel corso del giudizio. Statistiche analoghe si ripetono in particolare per i reati di natura mafiosa, con l'aggravante che rispetto ad essi la soccombenza dello Stato si manifesta talora anche dopo la pronuncia delle sentenze di condanna, all'interno stesso degli istituti carcerari in cui siano detenuti i condannati. Il remoto episodio dell'avvelenamento di Gaspare Pisciotta e quello recentissimo dell'omicidio di Angelo La Barbera ne costituiscono l'agghiacciante testimonianza.

Occorre perciò ricercare e mettere in opera i rimedi necessari, per affrontare la situazione che si è delineata, in termini diretti e immediati, e non solo attraverso un impegno di interventi intesi a rimuovere le cause sociali ed economiche che ne sono alla base.

Anche in questo settore, come negli altri, la Commissione intende naturalmente mantenersi nell'ambito delle proprie competenze e limitarsi di conseguenza ad esprimere alcune proposte, che abbiano specifico riguardo alla delinquenza di tipo mafioso e a tutte le sue manifestazioni, comprese quelle che non hanno una collocazione territoriale nelle province della Sicilia occidentale.

In questa prospettiva, il punto di partenza è costituito da u-

na riflessione sull'efficacia e sull'opportunità di una revisione del sistema normativo relativo alle misure di prevenzione, e cioè di quegli strumenti a cui è stata sempre riconosciuta una specifica, particolare attitudine nella lotta contro la criminalità mafiosa.

3. E' noto come le leggi oggi vigenti in materia trovino la loro origine nelle sentenze n.2 del 14 giugno 1956 e n.11 del 3 luglio 1956 con le quali la Corte Costituzionale dichiarò l'illegittimità dello art. 157 del T.U. delle leggi di P.S. nella parte relativa al rimpatrio obbligatorio, e degli articoli da 164 a 176 del T.U. medesimo, concernenti l'istituto dell'ammunizione.

Con le citate sentenze, venne in pratica smantellato il sistema delle misure preventive di polizia, che negli anni precedenti e soprattutto durante il fascismo era stato utilizzato, in modo massiccio, anche al fine di combattere le organizzazioni e le manifestazioni mafiose, specie attraverso l'opera del prefetto Mori. Nelle sue sentenze la Corte Costituzionale, pur rilevando che le norme del T. U. di P.S. contrastavano nella parte che sancisce il principio di inviolabilità della libertà personale, precisò tuttavia che l'art. 13 Cost. non può essere inteso, quale una garanzia di indiscriminata e illimitata libertà di condotta e che al contrario la libertà personale può subire limitazioni disposte per legge in via generale per motivi di sanità e di sicurezza. La Corte chiarì inoltre, nella sentenza n.2 del 1956, che il sospetto, in quanto muove da elementi di giudizio incerti, suscettibili di dar luogo ad arbitri, non può mai giustificare il provvedimento del rimpatrio obbligatorio e che tale provvedimento perciò deve essere motivato con riferimento a fatti concreti, riconducibili alle limitazioni di cui all'art. 16 della Costituzione.

Con la stessa chiarezza la Corte stabilì che tutte le misure che comportino una restrizione dei diritti fondamentali e, prima fra

essi, della libertà personale, debbano essere riservate alla competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria sulla base di una specifica previsione legislativa.

A seguito di queste sentenze, fu emanata la legge 27 dicembre 1956, n.1423, che costituisce tuttora, pur con le successive modifiche, il corpo normativo fondamentale nella materia delle misure di prevenzione.

Le misure previste dalla legge n.1423 sono la diffida, il rimpatrio obbligatorio, la sorveglianza speciale della pubblica sicurezza nella stessa località di residenza, la sorveglianza speciale con divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, l'obbligo di soggiorno in un determinato comune. Alla stregua della legge n.1423, le suddette misure di prevenzione possono essere applicate nei confronti dei mafiosi in considerazione della loro generica pericolosità, quale quella prevista per qualsiasi altro soggetto, e non per uno specifico motivo soggettivo (personalità mafiosa) od oggettivo (attività mafiosa) o di ambiente (rapporti mafiosi), ciò perchè tali motivi sono del tutto estranei alla legge, e possono perciò essere valutati soltanto ai fini del giudizio circa la sussistenza del requisito della pericolosità.

Ma l'inconveniente più grave riscontrato nell'applicazione della legge n.1423 nei confronti dei mafiosi era rappresentato soprattutto dal fatto che le misure potenzialmente più efficaci, quali il divieto e l'obbligo di soggiorno, potevano essere applicate soltanto dopo l'avvenuta diffida e nel caso in cui questa non avesse sortito l'effetto sperato. E ciò senza parlare delle numerose lacune che la legge, emanata per tutto il territorio nazionale in funzione di ben diverse e più generali esigenze, necessariamente presentava in relazione alla particolare situazione dei soggetti mafiosi.

Pertanto, su suggerimento della Commissione parlamentare d'inchiesta, il Governo presentò al Senato, nella seduta del 19 settembre 1963, un disegno legislativo con il titolo "Prevenzione e repressione di particolari forme di reati della delinquenza organizzata", che, dopo vari emendamenti, divenne la legge 31 maggio 1965 n.575, approvata col titolo "Disposizioni contro la mafia".

La legge n.575, detta comunemente "legge antimafia", introdusse per la prima volta nell'ordinamento i termini "mafia" e "mafioso", e rispetto alla precedente legge n.1423, ebbe il merito di dettare, almeno in parte, una specifica disciplina nei confronti degli "indiziati di appartenere ad associazioni mafiose", prevedendo tra l'altro:

a) la possibilità di applicare misure di prevenzione più gravi anche se non vi fosse stata diffida;

b) l'inasprimento delle sanzioni penali nel caso di allontanamento abusivo dal comune di soggiorno; di guida di autovettura senza patente o quando la patente fosse stata negata, sospesa o revocata; di delitti più tipicamente ricorrenti nelle zone di mafia e di contravvenzioni per le armi; di omessa denuncia e di abusivo porto d'armi;

c) il divieto di concessione di licenze per detenzione o porto d'armi, ovvero per fabbricazione, deposito e trasporto di materie esplosive;

d) la decadenza delle licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati generali all'ingrosso, nonché la decadenza delle concessioni di acque pubbliche, o dei diritti ad esse inerenti, delle iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche.

Le due leggi ora ricordate sono state parzialmente modificate, nel corso degli anni, dalla legge 22 novembre 1967, n.1176, dalla legge 14 ottobre 1974, n.497 e da ultimo, in modo particolarmente incisivo, dalla legge 22 maggio 1975, n.152.

Ne è derivato un sistema legislativo che comporta l'applicazione delle seguenti misure di prevenzione nei confronti dei soggetti

"indiziati di appartenere ad associazioni mafiose":

- a) la diffida, affidata alla competenza del questore;
- b) il rimpatrio, con foglio di via obbligatorio delle persone pericolose, disposto con provvedimento motivato del questore;
- c) la sorveglianza speciale della pubblica sicurezza disposta dal tribunale, su proposta del questore, oppure del pubblico ministero;
- d) in aggiunta alla sorveglianza speciale:
 - 1) il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province;
 - 2) l'obbligo - riservato ai casi di particolare pericolosità - del soggiorno in un determinato comune;
- e) in aggiunta alle misure di cui ai precedenti punti c) e d), e anche autonomamente, quella della sospensione provvisoria dell'amministrazione dei beni personali;
- f) una serie di misure amministrative (divieto di rilascio ovvero decadenza da licenze e concessioni amministrative e cancellazione da albi per l'esercizio di particolari attività), come conseguenza di diritto dei provvedimenti di applicazione della sorveglianza speciale.

4. Il sistema di prevenzione così delineato è stato criticato sotto molteplici aspetti, e sono numerosi i giuristi che tuttora ne mettono in dubbio la legittimità costituzionale. Dal 1958 in poi, la questione è stata sottoposta più volte all'esame della Corte Costituzionale, ma la Corte con numerose ed anche recentissime pronunce, ha sempre ribadito che la Costituzione ammette una limitazione dei diritti di libertà per le esigenze della sicurezza sociale, e che le misure di prevenzione, quali sono configurate dalle leggi vigenti, rientrano pienamente nella normale e logica applicazione del principio, dato che l'attività di prevenzione si ispira alla fondamentale direttiva di tener lontano l'individuo sorvegliato dalle persone e dalle situa

zioni che presentano maggior pericolo. Nelle sentenze, sull'argomento, la Corte Costituzionale ha avuto, peraltro, l'occasione di sottolineare la necessità che i destinatari delle norme e le condotte incriminate siano oggettivamente identificabili ed ha anche precisato che le leggi vigenti non comportano l'applicazione delle misure sul fondamento di semplici sospetti, ma richiedono al contrario un'oggettiva valutazione dei fatti, da cui risulti il comportamento abituale e il tenore di vita dell'indiziato o che siano manifestazioni concrete della sua proclività al delitto.

Alla stregua degli accennati rilievi, non è sembrato alla Commissione che esista un ostacolo di ordine costituzionale al mantenimento nella nostra legislazione di un sistema di misure di prevenzione dirette, tra l'altro, a combattere le manifestazioni e le radici stesse della delinquenza mafiosa. Si tratta se mai di rivedere, nei limiti e nei modi che saranno poi indicati, le leggi vigenti, per poterle meglio armonizzare con la Costituzione repubblicana e per renderle, quindi, in quanto liberate da ogni sospetto di incostituzionalità, più efficaci in vista della finalità che si propongono di prevenire (e non di reprimere) le possibili condotte illecite riconducibili ad iniziative mafiose.

Perciò, al di là di questo problema che pure ha una rilevante importanza, la Commissione ha ritenuto di dover fermare la sua attenzione soprattutto sulla necessità di una scelta politica di principio, con la quale si stabilisse se fosse o no opportuno mantenere, e in quali termini, il sistema stesso delle misure di prevenzione, intese per quelle che concretamente sono, e cioè misure ante delictum, che pure comportano limitazioni non indifferenti dei diritti individuali e in primo luogo del diritto di libertà personale. In questa prospettiva, è stata opinione unanime della Commissione che la prevenzione del reato è un compito imprescindibile dello Stato, che

si pone in termini non solo di legittimità, ma di doverosità costituzionale, in quanto la funzione garantistica non deve esplicarsi soltanto nei confronti di chi ha violato o è indiziato di aver violato la legge penale, ma anche nei confronti delle vittime potenziali del delitto. Tanto maggiore è apparsa l'utilità di mantenere in vita un sistema di misure di prevenzione, per i fini che qui interessano, in quanto è noto come i mafiosi le temano più ancora dei processi e delle sanzioni penali. In effetti, l'applicazione di queste misure e in particolare del soggiorno obbligato in zone fuori dell'isola, allontanando il mafioso dal proprio ambiente, può servire a troncare catene di omertà, di connivenza, di complicità, di delittuosi o comunque discutibili rapporti, può, in definitiva, rendere impotente il mafioso separandolo dalla comunità, in cui è abituato a vivere e in cui esercita il suo potere.

Ma se questo è vero in termini generali, è tuttavia altrettanto innegabile che, dopo un primo periodo di incidenza positiva, la concreta sperimentazione delle misure di prevenzione si è rivelata alla lunga poco idonea nella lotta alla criminalità organizzata, e ciò per una serie di ragioni, riconducibili da una parte ad alcune carenze originarie della legislazione vigente e dall'altra ai modi non sempre efficaci della sua applicazione.

E', in primo luogo, un dato di fatto che gli strumenti di prevenzione si sono mano a mano e sempre più scopertamente rivelati almeno in parte anacronistici rispetto al tipo e al grado di sviluppo della società nazionale.

Il rilievo è di particolare evidenza per quanto attiene al vecchio confino di polizia, tramutato nell'attuale provvedimento della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno in un determinato comune.

La misura, infatti, se era di qualche efficacia in un'Italia

prevalentemente agricola e scarsamente dotata di vie e di mezzi di comunicazione, ha in pratica perduto la sua utilità in un paese dalle mutate strutture civili e tecnologiche, proprio in quanto la facilità delle comunicazioni ha impedito un effettivo isolamento dei mafiosi, ed ha permesso che essi continuassero ad avere rapporti sia con l'ambiente di provenienza sia con persone sospette dei luoghi di soggiorno. Per di più, la scelta delle località destinate al soggiorno obbligato ha finito per avere effetti controproducenti, favorendo, come si è detto nella parte espositiva nella relazione, una vera e propria proliferazione della mafia e la sua ramificazione in alcune regioni dell'Italia continentale.

Molto spesso inoltre si è fatto ricorso allo strumento della prevenzione, senza che esistesse un'effettiva corrispondenza tra la proposta e la pericolosità del prevenuto; così come è con frequenza accaduto che dopo il provvedimento giudiziario d'applicazione della misura, la sorveglianza di polizia è stata attuata in forme sommarie ed approssimative, tali da escludere un reale controllo sull'attività dei soggetti prevenuti.

A queste carenze applicative, altre se ne aggiungono, come già si è accennato, che attengono alla stessa strutturazione del sistema di prevenzione, quale risulta delineato dalle leggi vigenti.

In realtà le misure attualmente accolte nel nostro ordinamento contraddicono il concetto stesso di prevenzione, perchè invece di tendere all'emenda degli interessati e al loro recupero sociale, si esauriscono nella prescrizione di comportamenti o nella previsione di dure restrizioni della libertà personale, senza che ad esse faccia riscontro un ventaglio di opportuni sussidi diretti a consentire il reinserimento del prevenuto nel contesto sociale. In questo modo, le misure di prevenzione finiscono per acquistare un carattere sostanzialmente repressivo, come se lo Stato vi ricorresse per rivalersi

della propria incapacità di accertare, nelle forme prescritte, le responsabilità penali dei soggetti sottoposti alla sorveglianza di polizia. Non è inoltre senza importanza, sul piano della resa, che la legge non specifichi, in termini rigorosi, le persone e i comportamenti a cui le misure possono essere applicate, ciò appunto perché la latitudine o la genericità delle formule legislative favoriscono un ricorso indiscriminato e frequentemente distorto alle misure di prevenzione. D'altra parte, anche dopo la recente legge 27 maggio 1975, n.152, che ha introdotto nel sistema la sospensione provvisoria dell'amministrazione dei beni personali, l'ordinamento continua ad apparire carente nel settore relativo agli strumenti diretti a prevenire e reprimere gli illeciti arricchimenti di sospetta provenienza mafiosa.

A parere della Commissione, perciò, è necessaria una profonda e articolata revisione della legislazione in materia di misure di prevenzione, allo scopo di ottenere migliori risultati nella lotta contro la mafia e in genere contro la delinquenza organizzata.

Risulta, peraltro, da quanto fin qui si è detto che la revisione del sistema dovrebbe essere ispirata ai seguenti criteri di massima:

a) le misure di prevenzione debbono essere configurate in termini tali da bilanciare le limitazioni imposte ai soggetti colpiti, mediante l'eventuale ricorso a mezzi di assistenza sociale, di guisa che l'equilibrio risultante garantisca un'effettiva possibilità di recupero del prevenuto e quindi una tutela della collettività, in un modo meno contingente (limitato cioè al massimo al tempo di effettiva applicazione delle misure stesse), ma capace invece, almeno potenzialmente di spiegare effetti permanenti.

b) Le misure, peraltro, devono essere strutturate in modo da colpire tutte le possibili manifestazioni dell'attività mafiosa, compre

se quelle connesse agli arricchimenti di oscura provenienza, e in modo altresì da raggiungere effettivamente il risultato principale che si ripromettono di isolare i mafiosi dal loro ambiente naturale e di impedire loro pericolosi rapporti con la delinquenza dei luoghi di confino.

c) E' necessario inoltre estendere al massimo la riserva di giurisdizione per i provvedimenti di prevenzione che comportano una restrizione della libertà personale o una degradazione giuridica dei prevenuti e affidare tra l'altro alla magistratura gli opportuni poteri di vigilanza e di controllo sull'esecuzione delle misure. In questa stessa prospettiva, occorrerà definire compiutamente, nei loro elementi oggettivi e soggettivi, i comportamenti che consentono l'applicazione delle misure di prevenzione e condizionarne la rilevanza all'esistenza di concreti elementi probatori e non di semplici sospetti.

5. Sulla base dei criteri ora esposti, la Commissione ritiene che, per ciò che riguarda i mafiosi, la legislazione vigente andrebbe modificata nei punti che saranno qui di seguito indicati, nella prospettiva di realizzare un migliore e più produttivo contemperamento tra le esigenze di tutela della collettività e il rispetto dei diritti costituzionali di libertà.

a) - Il testo unico. La prima riforma che si propone ha carattere formale e si esprime nell'opportunità di semplificare la normativa vigente, ariticolata come si è visto in più leggi, per sostituirla con un testo unico, che rappresenti un'organica e completa regolamentazione del settore e che, riconducendo ad unità tutte le norme relative alla materia della prevenzione, eviti, per quanto possibile, lacune e difficoltà interpretative.

b) - I mafiosi e l'attività di mafia. La formula usata dall'art.

1 della legge del 1965 ("indiziati di appartenere ad associazioni mafiose") appare connotata da una rilevante ambiguità per la difficoltà di individuare le associazioni mafiose e per la conseguente imprecisione di una definizione che, parlando di appartenenza a tali associazioni, lascerebbe fuori dal proprio ambito, qualora fosse interpretata secondo il suo significato letterale, tutte le attività non riferibili a una presenza del singolo all'interno di gruppi organizzati. La norma inoltre lascia nell'ombra la questione relativa al grado degli elementi probatori necessari per l'applicazione delle singole misure di prevenzione, e in particolare di quelle che comportano gravi restrizioni della libertà personale degli interessati.

Perciò, a parere della Commissione, sarebbe opportuno fare riferimento anziché al concetto di appartenenza ad associazioni mafiose, al comportamento oggettivo di coloro a cui debbono applicarsi le misure di prevenzione; più precisamente, senza scendere a una minuta descrizione della condotta perseguita, data la difficoltà di comprendere in una formula legislativa, tutta la varietà delle ipotesi prospettabili, basterebbe riferirsi all'esecuzione e al favoreggiamento di "attività di tipo mafioso", così da richiamare tutti indistintamente i comportamenti che siano comunque riconducibili, non solo direttamente ma anche per assimilazione, alle manifestazioni di mafia.

D'altra parte, per conferire alla normativa una maggiore certezza e un più alto grado di garantismo, sarebbe opportuno provvedere a una specifica qualificazione degli elementi di prova necessari per l'applicazione delle misure; a tal fine, si potrebbe usare una formula corrispondente a quella adoperata dall'art. 2729 del codice civile per le prevenzioni semplici e cioè richiedere la sussistenza di "indizi gravi, precisi e concordanti". Infine, anche se la giurisprudenza ritiene già che la legge del 1965 è applicabile a tutto il

territorio nazionale e non solo in Sicilia, tuttavia, per evitare ogni possibile dubbio interpretativo, si potrebbe completare la norma, col sancire che essa è applicabile ovunque siano svolte le attività di tipo mafioso.

Sarà compito ulteriore del legislatore procedere eventualmente a un'ulteriore specificazione del testo della disposizione, per chiarire (se si ritenga che l'ipotesi non è già compresa nella previsione ora proposta) che le misure di prevenzione possono essere applicate anche a coloro che abbiano svolto attività mafiose all'estero, sempre che naturalmente si siano trovati in seguito nel territorio della Repubblica.

In conclusione, quindi, e salvo possibili, ulteriori precisazioni, si dovrebbe stabilire che le misure di prevenzione si applicano "a coloro nei cui confronti sussistano gravi, precisi e concordanti indizi di svolgere o comunque di favorire, in qualunque parte del territorio nazionale, attività di tipo mafioso".

c) - La diffida. Secondo la Commissione, la diffida di polizia, quale è prevista dalla legge n.1423 del 1956, appare oggi del tutto inutile, se non addirittura dannosa, quanto meno ai fini di prevenzione delle attività mafiose. Le statistiche giudiziarie dimostrano che negli ultimi venti anni la diffida è stata usata nelle province della Sicilia occidentale con grande frequenza e che molto raramente è stata seguita dalla proposta di applicazione della misura della sorveglianza speciale nelle sue varie forme.

Le due circostanze, messe in relazione tra loro, provano alla evidenza che la diffida ha raggiunto risultati molto poveri nella lotta contro la mafia e che per lo più essa è stata applicata nei confronti di modesti esponenti della malavita, se non addirittura di persone che, pur vivendo ai margini della società, non hanno in realtà effettivi rapporti col mondo della delinquenza.

Rispetto a costoro, perciò, la diffida è priva di ogni utilità, ai fini della prevenzione, ma può al contrario rivelarsi perfino controproducente, essendo possibile che coloro che ne siano stigmatizzati, non potendo più tentare di reinserirsi nella società, preferiscano stabilire rapporti più saldi col mondo della malavita e magari trasformarsi in una comoda massa di manovra dei veri mafiosi.

D'altra parte, la diffida di polizia, data la tenuità, a non voler dire l'inconsistenza dei suoi contenuti rispetto alle condotte ipotizzate nei numeri 2,3 e 4 dell'articolo 1 della legge, non può nemmeno spiegare una reale efficacia nei confronti di coloro che effettivamente appartengono ad associazioni mafiose.

Costoro infatti traggono dalla diffida non già un ammonimento a cambiare condotta, ma se mai la prova dell'interesse poliziesco nei loro confronti, e quindi la sollecitazione a tenere un comportamento più accorto, ad allentare i rapporti con i consociati, a rafforzare i legami di omertà. Né si può pensare che la pressione implicita nella diffida possa consentire alla polizia di ottenere utili informazioni dai diffidati, essendo l'omertà uno dei canoni fondamentali della mentalità, prima ancora che dell'organizzazione mafiosa.

La diffida di polizia andrebbe quindi abolita, almeno per ciò che attiene alla prevenzione delle attività di mafia.

d) - La sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. Questa misura merita particolare considerazione, per gli effetti gravemente restrittivi della libertà personale che essa comporta ed anche perchè la lotta alla mafia è in larga misura condizionata dal successo della sua applicazione.

Per prima cosa, perciò, una misura di tale gravità andrebbe applicata soltanto in presenza di manifestazioni di pericolosità così intense da far ritenere prevalenti le esigenze di difesa sociale. La misura, cioè, proprio per il suo carattere eccezionale, dovrebbe

essere riservata unicamente ai soggetti che risultino gravemente indiziati di svolgere attività mafiose e a cui possano fondatamente attribuirsi ruoli di rilievo nell'organizzazione della mafia; a questo fine anzi, sarebbe forse consigliabile individuare i presupposti oggettivi e soggettivi di una misura così grave, nei termini specifici rispetto alla generica formulazione adoperata per le altre misure di prevenzione.

Quando però fosse assicurato il rispetto dell'accennata esigenza di limitare il soggiorno obbligato soltanto ai soggetti veramente pericolosi, si dovrebbe anche fare in modo che queste persone possano essere mantenute sotto un controllo, non più apparente, come troppo spesso avviene oggi, ma effettivo e concreto, tale da contenere ogni loro possibile iniziativa illecita. Bisogna in primo luogo evitare che il soggiornante continui ad essere un veicolo di infiltrazione mafiosa nei territori diversi da quelli di origine, ma bisogna anche ottenere che i prevenuti non turbino, con la loro presenza, la tranquillità delle comunità locali in cui sono costretti a vivere, e siano ad un tempo messi in condizione, qualora lo vogliano, di poter lavorare e di poter tornare a una vita onesta. Sarebbe inutile ripetere in questa sede quanto già si è detto circa gli inconvenienti e le distorsioni che possono derivare da una scelta non oculata dei comuni in cui i mafiosi vengono inviati al soggiorno obbligato. Si può invece aggiungere che molto spesso, e soprattutto nei tempi più recenti, i comuni di soggiorno sono stati scelti tra quelli che, per essere relegati in province periferiche, finiscono per essere estranei agli interessi più sentiti della collettività statale, con la conseguenza che vengono aggravati, dalla presenza di soggetti indesiderabili, i sacrifici e le difficoltà in cui vivono le comunità locali. Infatti, i prevenuti confinati in questi comuni, non trovando occasioni di lavoro, costituiscono motivo costante di disturbo per le autorità e le comunità locali e sono portati ad allacciare vecchi o nuovi rapporti di con-

suetudine con gli ambienti della malavita.

Per evitare che simili inconvenienti continuino a verificarsi, occorre rendersi conto con realismo che bisogna impedire, in modo effettivo, la libertà di locomozione di soggetti confinati e insieme limitare opportunamente la loro libertà di comunicazione.

A questo fine, è anzitutto necessario provvedere che i mafiosi più pericolosi siano inviati al soggiorno in località isolate scelte in modo da rendere impossibile che se ne allontanino e da impedire i loro contatti con persone sospette. Inoltre, si dovrebbe anche stabilire che l'autorità giudiziaria col provvedimento che assegna i mafiosi al soggiorno obbligato, possa eventualmente prescrivere un visto di controllo sulla loro corrispondenza e possa altresì fissare particolari modalità per le loro conversazioni telefoniche.

Il sacrificio, che deriverebbe alla libertà personale del singolo, dovrebbe trovare il necessario bilanciamento nell'accentuazione del momento garantistico, e correlativamente nella limitazione ai soggetti più pericolosi della sfera di applicabilità della misura in questione.

e) - I contenuti delle misure di prevenzione. Nella stessa direzione, ora accennata, potrebbe funzionare una conveniente revisione degli attuali contenuti delle misure di prevenzione.

Nel sistema vigente, la misura della sorveglianza speciale, con o senza il divieto d'obbligo di soggiorno, è in tutti i casi caratterizzata dal fatto che il soggetto indiziato di svolgere attività mafiose deve essere sottoposto a una speciale vigilanza di polizia, che può essere più o meno intensa a seconda che la sorveglianza comporti o no il divieto o l'obbligo di dimorare in una provincia o in un comune determinati.

In tutte le ipotesi, comunque il giudice, che irroga la misura, deve imporre al sorvegliato una serie di prescrizioni, tassativamente indicate dall'art. 5, terzo comma della legge n.1423 del 1956. Si

tratta di prescrizioni che oltre a presentare taluni aspetti anacronisticamente moralistici, hanno in parte un carattere astratto, pur propugnandosi come unico obiettivo quello di facilitare il controllo dell'autorità di polizia nei confronti del prevenuto. E' d'altro canto evidente come l'efficacia di queste prescrizioni sia condizionata in notevole misura dalla loro adeguatezza alla singola fattispecie concreta e come sia quindi certamente sovrabbondante e forse improduttivo un sistema, che renda obbligatorio, in detti casi, il ricorso a uno standard predeterminato di prescrizioni. Sarebbe invece più opportuno stabilire che l'autorità giudiziaria scelga di volta in volta, nello ambito di un elenco di prescrizioni predeterminate dalla legge, quella tra esse che meglio rispondano allo scopo di garantire il controllo del prevenuto e più in generale di soddisfare in relazione ai singoli casi concreti, le esigenze di difesa sociale. Tra le prescrizioni di questo genere, potrebbero rientrare, secondo quanto prima si è detto, quelle dirette a limitare la libertà di comunicazione per i soggetti confinati in luoghi determinati di soggiorno, così come vi potrebbero rientrare, sempre per questo caso, quelle già previste dalla legislazione vigente (art. 5, V° comma, legge n. 1423 del 1956) con le quali il giudice può ordinare al prevenuto di non allontanarsi senza avviso dall'abitazione scelta e di presentarsi periodicamente all'autorità di pubblica sicurezza.

Resta peraltro il fatto (già in precedenza segnalato) che l'attuale sistema, tendenzialmente segregante, non contribuisce al recupero sociale dei mafiosi, che neppure si prefigge e pone al contrario corposi problemi per quanto riguarda la loro reale possibilità di procacciarsi onestamente mezzi di sussistenza, e ciò soprattutto per coloro che siano sottratti al loro ambiente e costretti a vivere in una località determinata.

Di qui la necessità che agli strumenti della sorveglianza di po-

lizia, cui sono finalizzate le limitazioni della libertà del soggiorno ritenuto mafioso, si affianchino, nei casi opportuni, mezzi di intervento sociale, che tendano al suo recupero e che diano di conseguenza alle misure di prevenzione un contenuto e una finalità più conformi alla loro natura e insieme meglio rispondenti alle esigenze costituzionali.

A tal fine, mentre sarebbe consigliabile che le località di soggiorno vengano scelte anche con riguardo alle occasioni di lavoro che esse possono concretamente offrire, essendo il lavoro il più efficace strumento di reinserimento sociale, si potrebbe altresì stabilire in via generale che l'autorità giudiziaria, nell'applicare la misura di prevenzione, possa eventualmente affidare il prevenuto al servizio sociale, e ciò anche ai fini del reperimento di un'idonea attività lavorativa, per coloro che mostrino di essere disposti a cambiare tenore di vita e secondare il tentativo di recupero. Una previsione del genere sarebbe in armonia con le disposizioni contenute negli artt. 47 e 55 del nuovo ordinamento penitenziario e impegnerebbe il servizio sociale, nei casi in cui ne fosse richiesto l'intervento, ad un rapporto di stretta collaborazione con gli organi di polizia.

f) - La revisione del processo di prevenzione. Secondo l'attuale regime legislativo, le proposte per l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti di persone pericolose, diverse dai mafiosi, possono essere inoltrate ai tribunali soltanto dal questore, mentre, riguardo ai mafiosi, il potere di iniziativa spetta alne al pubblico ministero, che può esercitarlo o di ufficio o sulla base delle segnalazioni, provenienti dagli organi di polizia. Ne deriva una situazione, che può dar luogo ad inconvenienti, e causare altresì spiacevoli conflitti tra il questore ed altri organi di polizia, potendo questi ultimi superare le decisioni del primo, col rivolgersi direttamente al pro-

curatore della Repubblica. Non si può negare inoltre che il sistema non è in piena armonia con la riserva di giurisdizione che dovrebbe caratterizzare l'applicazione delle misure di prevenzione ed è inoltre tale da impedire un effettivo e auspicabile parallelismo tra il processo di prevenzione e quello penale, nel quale, come è noto, il potere-dovere di promuovere l'azione spetta al pubblico ministero.

Si dovrebbe perciò stabilire anche per il processo di prevenzione, l'esclusiva competenza del pubblico ministero a promuovere l'applicazione (da parte del tribunale) delle opportune misure di prevenzione. Più precisamente, tutte le segnalazioni e le sollecitazioni degli organi di polizia dovrebbero confluire all'ufficio del procuratore della Repubblica presso il tribunale competente per territorio, così da metterlo in condizione di svolgere eventuali ulteriori accertamenti e in particolare di acquisire documenti e di assumere, senza alcuna formalità, ogni opportuna notizia o informazione. Il pubblico ministero, quindi, dovrebbe inoltrare al tribunale la proposta di applicazione della misura oppure richiedere l'archiviazione, così da consentire al giudice una valutazione diretta dell'inchiesta compiuta e una decisione eventualmente difforme dal parere dell'organo della accusa. Si creerebbe in questo modo un meccanismo perfettamente analogo a quello previsto dal codice di procedura per l'inizio dell'azione penale, in quanto anche qui il pubblico ministero, quando ritenga che non si debba dare corso al procedimento, non può prendere direttamente la relativa decisione, ma deve richiedere al giudice istruttore di emettere decreto di archiviazione.

D'altra parte, se si prevedesse il potere-dovere del procuratore della Repubblica di provocare in ogni caso l'intervento del tribunale e di chiedere eventualmente il rigetto delle proposte degli organi di polizia, si eviterebbe ogni pericolo di abuso, e si conserverebbe all'ufficio del pubblico ministero un ruolo in linea con le sue funzioni.

Correlativamente, come nel processo penale è il pubblico ministero l'organo che vigila sull'esecuzione della pena, così si dovrebbe affidare alla sua cura la vigilanza sull'esecuzione delle misure di prevenzione: Si è già detto prima come nella pratica le prescrizioni connesse all'applicazione della sorveglianza di polizia non vengano eseguite con la necessaria precisione, nemmeno quando il prevenuto sia obbligato a soggiornare in un comune determinato, e come da ciò derivino gravi inconvenienti tali da rendere spesso inutile la misura ai fini di una effettiva prevenzione del delitto. Si tratta, come pure si è detto, di conseguenze connesse al numero forse eccessivo dei soggetti sottoposti alla sorveglianza speciale e alla scelta non sempre felice dei comuni di soggiorno; ma non si può nemmeno negare che molto dipenda dalla mancata previsione di un organo che sovrintenda istituzionalmente alla corretta esecuzione delle misure di prevenzione, che possa intervenire, con la necessaria sollecitudine, per garantire il rispetto delle prescrizioni o per ottenerne l'eventuale modifica, che tenga conto delle esigenze del prevenuto e dei loro eventuali mutamenti, che si adoperi per un suo effettivo recupero sociale, che controlli infine l'attività degli organi di polizia specificamente preposti alla sorveglianza dei prevenuti.

Si dovrebbe perciò prescrivere, almeno per quanto attiene ai mafiosi, che gli organi di polizia preposti alla sorveglianza riferiscano periodicamente al pubblico ministero presso il tribunale che ha erogato la misura sulle modalità della sua esecuzione, così da permettere al procuratore della Repubblica di prendere al riguardo le necessarie determinazioni e da dare alla polizia le opportune direttive.

g) - Le misure di carattere patrimoniale. Lo stato attuale del fenomeno mafioso e le sue più recenti manifestazioni esigono - come già si è accennato - che anche nella fase della prevenzione siano adottati strumenti nuovi e più penetranti, che abbiano sugli interessati

un'immediata efficacia deterrente. La recente legge 22 maggio 1975, n.152 ha introdotto accanto a quelle tradizionali la misura della sospensione dell'amministrazione dei beni personali, e cioè una specie di amministrazione controllata che ancora non ha ricevuto una sufficiente sperimentazione, ma che con ogni verosimiglianza potrà essere utilmente adoperata per colpire gli arricchimenti di illecita provenienza. Nella medesima direzione, si tratta ora di aggiungere a quella indicata altre misure che valgano a vanificare i risultati delle attività mafiose, non soltanto per la parte in cui esse si esprimono in termini di potere e di influenza, ma anche per la parte in cui si traducono in termini economici, nella ricerca cioè di illeciti profitti, spesso legati a gravissimi delitti. Non si può certo negare che un sistema del genere, fondato come sarebbe su misure di carattere patrimoniale, si può prestare a serie difficoltà ed obiezioni, in particolare connesse alla circostanza che si tratterebbe di misure non vincolate a una assoluta tassatività delle previsioni legislative; ma non si può nemmeno negare che mai come oggi, è diventata urgente l'esigenza di porre un freno al fenomeno, per cui delitti spesso efferati procurano ricchezze ingenti a persone, che non avendo direttamente partecipato alla loro esecuzione possono facilmente sfuggire alle relative sanzioni penali. Costoro, invece, potrebbero essere raggiunti, con maggiore facilità, da misure di carattere patrimoniale, che potrebbero quindi avere un'efficace forza dissuasiva riguardo ai delitti più pericolosi.

In questa prospettiva la legislazione vigente dovrebbe essere rivista nel modo che segue.

a) Tutte le volte che si promuova l'azione penale per reati, di origine mafiosa o che si proponga l'applicazione di una misura di prevenzione a carico di soggetti indiziati di attività mafiose, deve ess

re anche disposta una indagine, a mezzo della guardia di finanza, sulla situazione economica e patrimoniale del prevenuto e dei suoi familiari.

b) All'esito dell'inchiesta, l'autorità giudiziaria dovrebbe procedere per i reati fiscali eventualmente accertati (a carico del prevenuto o dei suoi familiari) indipendentemente dall'avveramento della condizione prevista dall'art. 21, ultimo comma della legge 7.1.1929, n.4, secondo cui per i reati previsti dalla legge sui tributi diretti l'azione penale ha corso dopo che l'accertamento dell'imposta e della relativa sovrimposta è divenuto definitivo a norma delle leggi vigenti.

c) Per stessi casi prima accennati (sub a)), dovrebbe essere prevista la facoltà del giudice di imporre ai soggetti indiziati di mafia una cauzione di buona condotta, modellata sulla misura di sicurezza regolata dal codice penale (artt.237 e segg. C.P.).

La cauzione dovrebbe essere senz'altro confiscata nell'ipotesi di violazione degli obblighi derivanti dalla misura di prevenzione, mentre andrebbe istituita, in caso di buona condotta, al termine del periodo di applicazione della misura.

d) Sempre nelle stesse ipotesi, il giudice dovrebbe essere autorizzato a disporre il sequestro conservativo dei beni dell'imputato o dell'indiziato di attività mafiose; ciò oltre che ai fini di cui all'art. 189 C.P., anche per consentire la confisca ovvero l'avocazione allo Stato dei beni di proprietà del condannato per reato mafioso ovvero dell'indiziato di attività mafiose, sottoposto a misure di prevenzione, sempre che si tratti di beni dei quali gli interessati non abbiano saputo dimostrare la legittima provenienza, in relazione alla attività svolta ed ai proventi denunciati.

Le misure accennate dovrebbero essere disposte e applicate (tenendo conto delle necessità personali e familiari del soggetto colpito) tutte le volte in cui l'accertamento compiuto dalla guardia di finan-

za denunci un contrasto insanabile tra le attività lecitamente svolte e i proventi ricavabili, da un lato, e la consistenza del patrimonio complessivo, dall'altro, ovvero quando il soggetto imputato o prevenuto conduca un tenore di vita palesemente sproporzionato, per eccesso, rispetto alle risorse delle quali risulta disporre.

Le stesse misure del sequestro conservativo e della confisca dovrebbero avere ad oggetto anche i beni dei familiari o dei conviventi del prevenuto, quando esistano indizi gravi, precisi e concordanti che si tratti di beni che sono in realtà della persona indiziata di mafia.

6. Il discorso sull'attività di prevenzione e di repressione sollecita l'attenzione sulla necessità di altri interventi, in primo luogo nella materia delle sofisticazioni alimentari e specie del vino, che sembra essere diventato in alcune regioni della Sicilia occidentale un settore in qualche modo collegato alle iniziative della mafia. Negli ultimi tempi, infatti, la sofisticazione dei vini ha registrato una enorme dilatazione soprattutto nella provincia di Trapani e sembra che il Porto di Trapani sia frequentemente usato per la spedizione ai luoghi di smistamento e di consumo del prodotto delle sofisticazioni. Queste circostanze e l'entità ingente dei capitali impiegati fanno pensare alla esistenza di infiltrazioni mafiose, sicchè la Commissione ritiene suo dovere segnalare il fenomeno all'attenzione degli organi competenti ed ad un tempo suggerire un'opportuna revisione legislativa della materia, tale da impedire o almeno da scoraggiare le sofisticazioni ed a rendere più difficile lo smercio del prodotto.

Sempre nella prospettiva di una lotta diretta alla mafia, sarebbero inoltre necessari i seguenti ulteriori provvedimenti.

- a) Funzionamento degli uffici giudiziari. Un migliore funzionamento degli uffici giudiziari costituirebbe indubbiamente una po-

tentissima arma di lotta contro la mafia, sia nel campo della prevenzione sia in quello della repressione, capace forse col tempo di aver ragione del fenomeno.

La mafia potrà essere vinta solo dallo sforzo concreto di tutta la collettività attraverso l'azione costante di tutti gli organi dell'amministrazione statale e mediante l'eliminazione dei sentimenti del substrato di sfiducia e di omertà, ancora diffusi tra la popolazione e che ostacolano l'azione dei pubblici poteri. In particolare occorre potenziare al massimo la funzione di esemplarità della giustizia penale, mostrando alla collettività che lo Stato possiede volontà e mezzi per reprimere con prontezza ed efficienza ogni forma di legalità. E' assolutamente necessario che nell'ambito territoriale di maggiore operatività della mafia, la giustizia appaia pronta e sollecita nella repressione, onde la punizione giunga quando ancora vivo è il ricordo del torto commesso.

La esigenza di prontezza connaturata a tutte le manifestazioni dell'attività giudiziaria assume nella Sicilia occidentale una particolare intensità. Solo contrapponendo alla malefica efficienza della organizzazione mafiosa un'uguale efficienza di segno contrario si potrà ispirare fiducia nella popolazione inducendola a collaborare e coinvolgendola nella lotta contro la mafia. Ma per conseguire tale obiettivo è necessario porre riparo agli inconvenienti che affliggono in Sicilia, come in tutta Italia, l'amministrazione della giustizia. Sarebbe qui impossibile fare un elenco di tutte le manchevolezze del settore, segnalate più volte alla Commissione dai magistrati siciliani. Basta citare, a titolo di esempio, il capo dell'ufficio istruzione del Tribunale di Palermo, dove undici soli magistrati, che dispongono dell'ausilio di un cancelliere solo a giorni alterni, sono oberati oltre che dall'imponente mole di lavoro ordinario, anche dai più gravi e complessi processi di mafia, spesso con varie decine di imputati e pluralità di capi di imputazione.

Occorre perciò rimediare con la necessaria sollecitudine a tale

situazione, rivedendo le piante organiche degli uffici giudiziari siciliani, in modo da aumentare congruamente quelle degli uffici in cui è maggiore il carico di lavoro, e ciò sia per i magistrati che per i cancellieri e per il personale ausiliario. Sarà poi necessario tenere sempre al completo gli organici e prendere altresì tutti gli opportuni provvedimenti per dotare gli uffici dei locali e dei mezzi indispensabili per la loro attività.

Sarebbe un grave errore non tenere presente che il rafforzamento delle strutture giudiziarie in Sicilia può essere uno strumento efficace di lotta alla mafia.

b) Riorganizzazione e potenziamento degli organi di polizia.

Un problema analogo a quello segnalato per la magistratura si pone anche per la polizia.

I comandi dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza e gli uffici delle questure e dei commissariati di P.S. delle province di Palermo, Trapani, Agrigento e Caltanissetta andrebbero opportunamente potenziati e rafforzati nei locali, nell'organico del personale, negli strumenti e nei mezzi a disposizione.

Ragioni di decoro e di prestigio consigliano che le stazioni dei Carabinieri e i comandi della pubblica sicurezza e della finanza vengano allogati in edifici moderni e funzionali; motivi di sicurezza e di ordine pubblico impongono che i militari possano disporre con una certa larghezza ed autonomia di automezzi (terrestri e navali) ed anche di cavalli per il pattugliamento di località montuose e impervie; considerazioni di opportunità inducono ad assegnare alle zone interessate personale numeroso, qualificato e capace, con avvicendamenti non troppo frequenti ma neppure con permanenze protratte troppo a lungo nelle stesse sedi per impedire i possibili legami negativi con l'ambiente.

c) Avvicendamento dei pubblici impiegati. Ciò che si è detto nel punto precedente a proposito dell'opportunità di un avvicendamento degli organi di polizia vale per tutto il personale degli uffici pubblici statali. La misura servirebbe ad impedire che si stabiliscano rapporti troppo stretti di consuetudine tra l'ambiente locale e i pubblici funzionari ed eviterebbe anche il sospetto di illecite connivenze o collusioni.

d) Istituzione di un centro di coordinamento dell'attività di polizia. L'ultima proposta che la Commissione ritiene di formulare è quella di costituire un organismo, a direzione centrale, e articolato eventualmente per nuclei regionali, che abbia il compito specifico di combattere la mafia ed i fenomeni di delinquenza organizzata.

Il centro dovrebbe essere costituito, in misura tendenzialmente paritetica, da dipendenti della polizia, dell'arma dei carabinieri e della guardia di finanza, che dovrebbero essere sottratti, per il periodo del loro impiego nel centro, ad ogni vincolo di dipendenza, funzionale e gerarchica, dai corpi di provenienza. Essi dovrebbero invece, dipendere esclusivamente, in via gerarchica, dal Ministro dell'Interno e funzionalmente dall'autorità giudiziaria per i compiti di polizia giudiziaria.

Il centro dovrebbe anzitutto istituire e gestire uno schedario di tutti i soggetti nei cui confronti sia stata promossa l'azione penale o siano state proposte misure di prevenzione per attività mafiose o per fatti di delinquenza organizzata.

I suoi membri dovrebbero intervenire per collaborare alle indagini sui reati indicati ovvero dirigerle, e dovrebbero inoltre fornire, spontaneamente o quando ne fossero richiesti, ogni utile informazione in loro possesso alla questura e all'autorità giudiziaria per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Correlativamente si potrebbe prevedere l'obbligo dell'autorità giudiziaria di trasmettere al centro periodiche relazioni sull'attività svolta nella materia considerata.

Il centro, infine, sarebbe presieduto dal Ministro dell'Interno, che dovrebbe periodicamente riferire nelle sue iniziative al Parlamento o alle competenti Commissioni permanenti.

Le Commissioni
Parlamentari