

5/

## «Le spinte e i ritorni»

### Politica, istituzioni e società siciliane nel secondo dopoguerra: gli anni delle riforme

Fausto PIETRANCOSTA\*

---

*Lotta per l'autonomia e lotta contro lo statalismo furono le battaglie che il Governo regionale doveva continuare a combattere contro lo Stato, aspetto questo, che Giuseppe Alessi ribadì, quando affermò che: «l'autonomia regionale è un fatto dei nostri tempi, infatti, di fronte al predominio delle nuove realtà istituzionali è necessaria la tutela dell'individuo, essa però non può più realizzarsi come nella Francia dell'89, contrapponendo allo Stato i diritti dell'individuo, oggi ciò non è più possibile, per cui tale tutela può concretarsi contrapponendo allo Stato delle realtà politiche, le autonomie regionali, che possono meglio bilanciarne il peso politico».*

---

---

#### 1.Gli anni Cinquanta: la politica e le riforme

---

**L**a classe dirigente siciliana di fronte alla nascita del nuovo ente regionale siciliano si ritrovò a dover affrontare due ordini di problemi: la difesa dello Statuto e l'organizzazione della struttura della Regione da un lato, e l'esercizio delle competenze regionali attraverso un'attività legislativa rispondente alle aspettative dei siciliani dall'altro<sup>1</sup>. La tutela della conquistata autonomia regionale si tradusse nella salvaguardia delle disposizioni presenti nello Statuto siciliano, e quindi nel massimo impegno da parte del Governo regionale e dell'Assemblea regionale siciliana nella fase

---

<sup>1</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, Caltanissetta, Salvatore Sciascia, 1984, pp. 20-21.

di coordinamento dello Statuto stesso con la Costituzione. Primo obiettivo dei membri dell'Assemblea era quello di conseguire una sostanziale e complessiva unità nell'impegno per il coordinamento dello Statuto; la raggiunta unanimità dei consensi dei deputati siciliani giocò in tal senso un ruolo decisivo, nella rivendicazione delle prerogative della Regione ad opera del Governo regionale guidato da Giuseppe Alessi durante la discussione sul coordinamento dello Statuto alla Costituzione<sup>2</sup>. Anche grazie al concorso di intenti delle istituzioni regionali e in sede di Assemblea costituente si pervenne all'approvazione della conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana col testo che era stato approvato dal Governo nazionale, dopo il parere favorevole della Consulta nazionale.

Nel corso degli anni Cinquanta le istituzioni siciliane dovettero affrontare in particolare tre questioni: la riforma agraria, la ricostruzione e la costituzione delle premesse per lo sviluppo industriale e un riassetto delle funzioni amministrative attraverso una nuova articolazione dei livelli di governo locale<sup>3</sup>. Sul tema dello sviluppo industriale la Regione siciliana manifestò sin da principio la volontà di perseguire un proprio autonomo indirizzo; il decollo industriale dell'isola, secondo le visioni del Governo regionale, poteva aver luogo solo dopo l'introduzione di strumenti di incentivazione che potessero colmare le deficienze strutturali della Sicilia. Una prima risposta fu in tal senso la Legge regionale del 2 luglio 1948 n. 32, approvata dall'Assemblea regionale nell'ottobre del 1947, riguardante le azioni delle società di nuova costituzione nella Regione. La legge come scrisse Salvatore Butera «poneva la Sicilia fuori dal quadro delle compatibilità nazionali e dava però, attraverso l'uso degli strumenti dell'autonomia, un'oggettiva spinta differenziale all'isola rispetto alle altre regioni del mezzogiorno»<sup>4</sup>. La stessa legge venne poi impugnata dallo Stato e solo la sentenza favorevole dell'Alta Corte del 5 luglio 1948 sbloccò la situazione, dando applicazione alla legge regionale<sup>5</sup>.

Nel Governo regionale e in sede di Assemblea regionale si discusse delle risorse derivanti dal Piano Marshall, e vi fu un'esplicita richiesta delle istituzioni siciliane perché parte dei fondi del piano venissero destinati esclusivamente alla Sicilia, ma la

---

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67, op. cit.*, p. 25.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Sul tema si possono confrontare anche CARETTI, Paolo, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel mezzogiorno: profili istituzionali*, Milano, Franco Angeli Editore, 1974, CENTRO STUDI E INIZIATIVE DI POLITICA ECONOMICA IN SICILIA (a cura di), *La crisi dell'autonomia siciliana*, Roma, Editori riuniti, 1984.

richiesta non sortì alcun effetto<sup>6</sup>. L'economista Pietro Frasca Polara, ribadendo l'importanza del criterio riparazionista presente nello Statuto siciliano, sostenne la necessità oltre che dell'intervento privato, anche di quello pubblico, per arginare i gravi problemi economici siciliani come quello della disoccupazione strutturale dell'isola, della sua particolare carenza di attività produttiva, specie di natura industriale, dell'insufficienza delle risorse energetiche e dell'inadeguatezza dei trasporti e di tutte quelle infrastrutture necessarie per lo sviluppo economico<sup>7</sup>.

Frasca Polara partecipò poi alla formulazione del primo schema quinquennale di sviluppo economico della Sicilia nel 1945-1946, cercando di valorizzare le risorse locali e rafforzandone la struttura produttiva, mentre riguardo alle risorse finanziarie da impiegare, espresse esplicitamente il desiderio che «fossero date precise garanzie che le condizioni estremamente depresse del Meridione e delle isole venissero tenute nella giusta considerazione e si approfittasse della favorevole circostanza del Piano Marshall per tradurre in pratica quell'impulso all'industrializzazione del Mezzogiorno che viene continuamente eccitato con promesse le quali, finora, si sono tradotte in realizzazioni di limitata portata»<sup>8</sup>. Lo stesso Presidente regionale Giuseppe Alessi nel corso del dibattito in Assemblea regionale concluse il suo intervento in chiave di unità meridionalista affermando l'esigenza che al Mezzogiorno fosse assegnata una quota cospicua e predefinita di risorse, indicando così il Mezzogiorno come area depressa. Visione questa che non trovò però unanime consenso nei deputati regionali che, seguendo l'impostazione di Enrico La Loggia, insistevano per una netta divaricazione fra questione meridionale e questione siciliana; il richiamo del Presidente Alessi non trovò quindi un riscontro favorevole, anche per le divisioni politiche che anche in Sicilia in maniera speculare rispetto al quadro politico nazionale si riflettevano in vista delle elezioni del 1948<sup>9</sup>.

L'istituto regionale nei primi anni di vita incise maggiormente soprattutto nel settore dell'agricoltura, che ancora costituiva la componente più importante dell'economia; i primi provvedimenti presentati dal Governo regionale e approvati

---

<sup>6</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, op. cit., p. 27.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 28.

Cfr. PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA (Ufficio legislativo), *Sicilia 1958: sviluppo economico-sociale della Regione negli anni 1947-1958*, Padova, Tipografie IRES, 1958.

<sup>9</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, op. cit., p. 29.

Cfr. LA LOGGIA, Enrico, *Autonomia e rinascita della Sicilia*, Palermo, IRES, 1953, Id., *Sintesi Storica della questione siciliana*, Palermo, Mori, 1955.

dall'Assemblea regionale, soprattutto nel primo anno della legislatura, erano tutti relativi a questo settore.

Alla base di questi interventi legislativi stava il profondo malessere delle masse contadine e l'impellente necessità di ricostituire un consenso che le difficili vicende politiche e istituzionali avevano compromesso, ma durante il primo governo Alessi la tanto attesa riforma agraria rimase solo un auspicio, poiché mancavano i presupposti politici affinché si arrivasse ad un accordo generale; il primo Governo regionale si reggeva infatti anche grazie all'appoggio di quei gruppi di agrari che avversavano l'emanazione di una legislazione che cambiasse i tradizionali rapporti di forza: la Democrazia cristiana non aveva quindi il necessario consenso sociale né tanto meno la necessaria autosufficienza numerica in Assemblea regionale per promuovere un tale provvedimento<sup>10</sup>. La classe dirigente siciliana, in concomitanza con i mutamenti politici nazionali, mostrava con determinazione l'intenzione di abbandonare la fase di unità ciellenista passando alla fase della contrapposizione e della rivendicazione delle proprie identità e delle proprie posizioni politiche<sup>11</sup>. Il passaggio della direzione politica regionale della Democrazia cristiana da Giuseppe Alessi, legato alle sofferte vicende della nascita della Regione e ai valori originari del partito cattolico, riaffermati al congresso regionale della DC di Acireale, a Franco Restivo, esponente conservatore moderato, segnò anche la fine della fase del primissimo avvio dell'autonomia regionale siciliana<sup>12</sup>.

L'11 gennaio 1949 Franco Restivo, già Assessore regionale alle Finanze e agli Enti locali, fu eletto Presidente regionale, il suo governo ebbe l'apporto della Democrazia cristiana, del Partito repubblicano, del Partito socialdemocratico, dei liberalqualunquisti, e di qualche separatista. Il suo venne subito definito dall'opposizione come un governo di centrodestra; fu comunque un governo che riuscì ad ottenere importanti risultati, fra i quali proprio la riforma agraria che, come affermò Francesco Renda «mutò il volto delle campagne siciliane e sconfisse definitivamente il latifondo»<sup>13</sup>. Il governo di Restivo si impegnò soprattutto nel consolidare le strutture economiche siciliane per consentire, in un secondo momento, l'introduzione e l'impianto delle attività produttive necessarie al decollo economico siciliano; si occupò di bonifiche, alloggi popolari, impianti idrici, strade, e i risultati anche se non decisivi

---

<sup>10</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, op. cit., p. 30.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>13</sup> Cfr. RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, Palermo, Sellerio, 1984-1987.

furono comunque rilevanti<sup>14</sup>. Ma il maggior risultato che la storiografia ha riconosciuto al governo Restivo fu senza dubbio la capacità di ricondurre nell'alveo della visione autonomista quella parte della classe politica siciliana che aveva strenuamente avversato l'istituto autonomista regionale contrapponendovi l'ipotesi separatista. Come Pasquale Hamel indica, Restivo «era espressione di un certo tipo di borghesia agraria che aveva una concezione del potere che lo portava a cercare l'amicizia dei sindaci, a trascurare quella dei segretari di sezione e degli attivisti di partito, a respingere l'amicizia aperta con i boss della mafia»<sup>15</sup>. Mentre per Emanuele Macaluso Restivo «era uomo di formazione ideologica liberale conservatrice, astuto e spregiudicato, imparentato con una grande famiglia feudale. Egli garantiva con la sua persona alla vecchia classe dirigente che l'autonomia poteva essere quella che avevano sognato gli agrari negli anni del separatismo: una frontiera contro il progresso della Sicilia»<sup>16</sup>.

Probabilmente questi giudizi sommari non bastano a rappresentare e analizzare una figura che ha dovuto affrontare, fra diversi problemi e molte contraddizioni, la fase della maturazione dell'istituto autonomistico; in questo senso l'accantonamento della tesi separatista e l'epilogo del movimento separatista sono allo stesso tempo un indizio della complessità delle vicende di quegli anni e un segno della determinazione della classe dirigente siciliana nel guidare il nuovo istituto regionale<sup>17</sup>. Ad ogni modo la fase di governo di Franco Restivo non subì crisi o eccessive scosse politiche e fu il periodo in cui l'autonomia regionale siciliana trovò la sua collocazione nella prassi politica e istituzionale dell'ordinamento repubblicano<sup>18</sup>.

Oltre alla riforma agraria il governo Restivo presentò la legge di riforma amministrativa regionale, approvata dall'Assemblea regionale alla fine della legislatura, il 24 febbraio 1951, con la quale si riformava l'organizzazione provinciale delle Prefetture dello Stato<sup>19</sup>; anche in questo caso la legge fu impugnata dal Commissario dello Stato, ma l'Alta Corte, con sentenza del 20 marzo 1951, riconobbe che la Regione aveva potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e rilevò

<sup>14</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, op. cit., p. 33.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Cfr. GANCI, Massimo, *Il Movimento Indipendentista Siciliano*, cit., GANCI, Massimo, *Storia antologica della autonomia siciliana*, cit., MARINO, Giuseppe Carlo, *Storia del separatismo siciliano 1943-1947*, cit., MUSUMECI, Salvatore, *Tra separatismo ed autonomia – il Movimento per l'Indipendenza della Sicilia*, Messina, Armando Siciliano Editore, 2005.

<sup>18</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, op. cit., p. 35.

<sup>19</sup> BONANNO, Rosaria, *Prefetti e potere in Italia: storia dell'ordinamento territoriale italiano dall'età napoleonica all'autonomia regionale siciliana, 1801-1947: studio e testi*, Trapani, La Medusa, 1987.

allo stesso tempo che l'Assemblea regionale siciliana, a norma dell'articolo 16 dello Statuto, era tenuta a disciplinare la materia con un sistema completo ed organico di norme ispirate ai principi dell'articolo 15, accogliendo così il ricorso e annullando la legge regionale<sup>20</sup>. Provvedimenti di primo piano furono poi la legge del 20 marzo 1950 n. 29, contenente i provvedimenti per lo sviluppo delle industrie della Regione; il provvedimento prevedeva agevolazioni fiscali ed esenzioni dell'imposta di ricchezza mobile per i nuovi impianti industriali per dieci anni dalla loro attivazione con l'estensione delle stesse provvidenze agli stabilimenti impiantati nella Regione dal 1° luglio 1947<sup>21</sup> e la legge n. 30 del 20 marzo 1950 che regolava la disciplina della ricerca e della coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi<sup>22</sup>. Gli anni Cinquanta videro dunque il consolidamento delle strutture autonomiste regionali grazie alla conquistata consapevolezza del valore della nuova sede di espressione democratica e di gestione del potere a livello locale, ma, allo stesso tempo fu caratterizzata dalle continue e contraddittorie resistenze delle istituzioni nazionali al riconoscimento dell'azione istituzionale regionale<sup>23</sup>.

---

### **1.1. La campagna: i provvedimenti per il latifondo e la riforma agraria...**

---

Negli anni cinquanta ebbe inizio l'emanazione degli interventi legislativi nazionali in favore dell'agricoltura e della piccola proprietà contadina. L'insieme di questi interventi culminò nella Legge 21 ottobre 1950 n. 841, e soprattutto nella Legge 25 luglio 1952 n. 949 che disponeva un piano decennale per lo sviluppo dell'agricoltura. La legislazione di riforma agraria comprendeva in particolare tre distinti provvedimenti approvati dal parlamento nel 1950: la legge "Sila", limitata a una parte dell'altopiano calabro e del litorale ionico, la cosiddetta legge "stralcio", che riguardò i comprensori del Delta padano, della Maremma tosco-laziale, Fucino, Campania, Puglia, Lucania e Molise, Sardegna, e infine la legge varata dall'Assemblea regionale siciliana, che, in virtù dello Statuto speciale autonomista godeva della potestà legislativa esclusiva in campo agricolo<sup>24</sup>. A questo complesso legislativo seguì la fitta sequenza di decreti

---

<sup>20</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67, op. cit.*, p. 36.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 38-39.

<sup>24</sup> BARONE, Giuseppe, *Stato e Mezzogiorno (1943-60). Il "primo tempo" dell'intervento straordinario*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994, p. 361. Le leggi in questione sono la Legge 12 maggio 1950 n. 230 sui provvedimenti per la colonizzazione dell'altopiano della

presidenziali di esproprio emanati con valore di legge ordinaria. Composti ognuno di 4 articoli, i decreti prevedevano nei primi tre articoli l'approvazione del piano particolareggiato di espropriazione compilato dall'ente costituito per questo scopo, l'identificazione del soggetto da espropriarsi e dei terreni interessati al trasferimento, e nell'ultimo articolo l'immediata occupazione delle terre da parte dell'ente e l'indennità di esproprio<sup>25</sup>. Un giudizio complessivo su questi interventi legislativi nazionali non può non convenire con quella parte della storiografia che ne ha sottolineato soprattutto l'incompletezza. La riforma agraria, proposta come risposta razionalizzatrice all'insorgere delle lotte agrarie del dopoguerra, ebbe comunque un'incidenza economica e sociale vasta e profonda ed avviò, almeno in parte, la trasformazione capitalistica di quote consistenti del latifondo meridionale<sup>26</sup>.

Con l'espressione "riforma agraria" la storiografia ha inteso indicare l'insieme degli interventi volti alla trasformazione del sistema produttivo agricolo attraverso specifici interventi legislativi e la redistribuzione della terra in Sicilia. La riforma agraria in Sicilia, nelle sue due componenti, di destrutturazione dei latifondi con le relative assegnazioni e di assistenza tecnica agli agricoltori, fu gestita dall'Assessorato Regionale all'Agricoltura e alle Foreste, questo si avvale, nei primi anni di attuazione della riforma dell'Ente per la Colonizzazione del Latifondo Siciliano, che nel 1950 assunse la denominazione di Ente per la Riforma Agraria in Sicilia (ERAS) e dei consorzi di bonifica già esistenti<sup>27</sup>. La legge di riforma agraria in Sicilia fu approvata dall'Assemblea regionale siciliana, dopo un'ampia e vivace discussione parlamentare, nella seduta del 21 novembre 1950. La Legge regionale 27 dicembre 1950 n. 104 costituisce uno dei più importanti provvedimenti legislativi regionali mai esitati dal Parlamento siciliano; servirono 55 sedute per la discussione dell'intero provvedimento, nel corso del dibattito intervennero 78 deputati con più di 1.500 interventi. La legge si ispirò al principio in base al quale ai cittadini era richiesto dalla Costituzione l'adempimento di imprescindibili e inderogabili doveri di solidarietà politica, economica, sociale, e che a tale scopo dovevano porsi dei limiti alla proprietà privata per il conseguimento del bene comune, ovvero «per stabilire equi rapporti sociali»<sup>28</sup>.

---

Sila e dei territori ioni contermini, la Legge 21 ottobre 1950, n. 841 e la Legge regionale della Regione siciliana 27 dicembre 1950, n. 104, sull'approvazione della riforma agraria regionale. Ad esse si deve aggiungere la Legge 20 dicembre 1952, n. 2377 sulle norme in materia di riforma fondiaria.

<sup>25</sup> MELIS, Guido, *La Legislazione ordinaria*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2001, n. 4, numero speciale dedicato a *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, p. 1048.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 116-117.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 118-119.

Il provvedimento fu di grande importanza non solo per le specifiche norme contenute nella legge, ma anche e soprattutto perché palesò e rese tangibili le capacità dell'organo legislativo regionale, che, dopo secoli di immobilismo del sistema dei rapporti agrari e dunque degli assetti economico-sociali siciliani, ha disciplinato ex novo l'intera materia, non limitandosi più a regolare solo alcuni stralci della materia. Con la legge, frutto di una profonda elaborazione, si fissarono i principi generali cui si informava la riforma e allo stesso tempo, in titoli speciali, si compresero le norme sugli obblighi di trasformazione, coltivazione, e di conferimento delle terre; il titolo primo imponeva ai proprietari obblighi di trasformazione agraria e fondiaria in relazione ai piani generali di bonifica e a direttive fondamentali da emanarsi dall'Assessore per l'Agricoltura e le Foreste anche in zone non incluse in comprensori di bonifica<sup>29</sup>.

Il secondo titolo istituì l'obbligo generale per i conduttori di aziende estese oltre i cento ettari, di attuare e mantenere ordinamenti colturali idonei a conseguire una razionale utilizzazione del suolo col massimo assorbimento di mano d'opera. Il terzo titolo infine, da un lato fissò in 200 ettari il limite massimo per la proprietà privata in zone latifondistiche dall'altro sottopose la proprietà terriera privata al conferimento di una quota del possesso, in conformità alla tabella annessa alla legge, per l'incremento della piccola proprietà coltivatrice. Le disposizioni finali accordarono esenzioni fiscali, disposero il divieto di nuovi acquisti per i proprietari soggetti alla riforma, prevedero il modo di sostenere l'onere finanziario della riforma, e autorizzarono il Governo ad emanare le norme di attuazione<sup>30</sup>. La legge distribuiva in particolare i compiti amministrativi della riforma, attuando una ripartizione tra funzioni di governo, funzioni di coordinamento e funzioni esecutive; all'attuazione della riforma agraria sovrintendeva l'Assessorato dell'Agricoltura e delle Foreste, presso il quale veniva istituito un ufficio regionale per la riforma avente il compito di indirizzare, vigilare e coordinare l'attività degli enti e degli organi preposti all'esecuzione della stessa legge, anche a mezzo dell'Ispettorato agrario regionale<sup>31</sup>.

All'ERAS era assegnato in particolare il compito di fornire assistenza agli assegnatari dei terreni soprattutto nella fase della progettazione e dell'esecuzione delle opere di ammodernamento fondiario ma anche di promuovere e di organizzare le agevolazioni, anche di natura sociale, tese a migliorare le condizioni di vita degli

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 120-121.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA (Ufficio legislativo), *La Legislazione agraria*, Palermo, I.R.E.S., 1952, pp. 11-13, si veda anche TRAMONTANA, Vincenzo, *I contratti e la riforma agraria: legislazione completa della Regione siciliana coordinata con le leggi statali in vigore al 15 luglio 1951*, Caltanissetta, Salvatore Sciascia, 1951.

assegnatari e ad incrementare la produzione, curando in special modo lo sviluppo della meccanizzazione, della industrializzazione e della cooperazione negli acquisti, nella vendita e nella trasformazione dei prodotti. Per poter usufruire dei benefici previsti dalla riforma i lavoratori agricoli dovevano essere inclusi in appositi elenchi; accedevano all'iscrizione i lavoratori agricoli, capifamiglia che svolgevano la loro prevalente attività agricola nel territorio del comune stesso, anche se residenti in altro comune, che fossero sottoposti al pagamento delle sole imposte dirette per il reddito relativo alla casa di abitazione e con una proprietà rurale il cui imponibile catastale, riferito al 1 gennaio 1943, non superasse le cento lire.

L'articolo 37 stabiliva che i terreni conferiti sarebbero stati assegnati in proprietà ai lavoratori agricoli per il periodo di venti anni; qualsiasi atto emesso in quel lasso di tempo concernente la gestione, la suddivisione, l'affitto o la cessione in uso totale o parziale del terreno assegnato, sarebbe stato considerato nullo<sup>32</sup>. All'assegnatario che moriva sarebbero subentrati i discendenti in linea diretta e, in mancanza, il coniuge non legalmente separato per sua colpa, purché avessero i requisiti richiesti: in caso contrario il terreno sarebbe tornato nella disponibilità dell'Ente per la Riforma Agraria in Sicilia per essere destinato a nuove assegnazioni e gli eredi dell'assegnatario avrebbero avuto diritto ad una indennità<sup>33</sup>.

L'articolo 38 riguardava i piani di ripartizione: in base ad essi i fondi sarebbero stati suddivisi dall'ERAS in lotti. Ogni lotto non poteva essere minore di tre ettari, né maggiore di sei. Potevano essere assegnati lotti inferiori a tre ettari nel caso di terreni posti nelle immediate adiacenze dei centri abitati o suscettibili di trasformazione o miglioramento<sup>34</sup>. I piani di ripartizione dovevano essere approvati dall'Ispettorato agrario regionale e pubblicati nell'albo pretorio dei comuni nei cui territori erano inclusi i terreni lottizzati e di tale pubblicazione doveva essere data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana. Il provvedimento stabilì che la Regione siciliana si sarebbe avvalsa anche del concorso finanziario aggiuntivo dello Stato per quanto riguardava il pagamento delle terre espropriate; come è facile capire si trattò di un formidabile intervento in favore della nuova pianificazione agraria in Sicilia<sup>35</sup>.

La legge si distinse nettamente dalle leggi nazionali simili poiché pur prevedendo le stesse percentuali di conferimento, fu senza dubbio la più organica e concreta, investì infatti interamente il campo delle trasformazioni e della coltivazione agricole e fissò soprattutto un limite massimo di estensione per le zone latifondistiche.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 237-240.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 241-247.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

Della legge doveva far parte anche la riforma dei contratti agrari e la regolamentazione dei terreni demaniali di proprietà di enti pubblici e privati e di quelli adibiti ad usi civici, tali disposizioni furono però rinviate ad altre leggi successive. Anche in questo caso il provvedimento fu impugnato dal Commissario dello Stato ma l'Alta Corte rigettò l'impugnazione, con sentenza del 23 dicembre 1950<sup>36</sup>.

---

## **1.2. ...e la città: il nuovo ordinamento degli enti locali**

---

Un primo importante passo verso una complessiva riforma del sistema degli enti locali in Sicilia fu costituito dal D.P.R. 9 giugno 1954 n. 9; con tale provvedimento, costituito da 440 articoli suddivisi in nove titoli, fu approvato il testo unico della legislazione comunale e provinciale nel territorio regionale<sup>37</sup>. Con la Legge regionale 18 marzo 1955 n. 17 l'Assemblea regionale siciliana approvò il testo con cui si riformava l'ordinamento amministrativo degli enti locali siciliani<sup>38</sup>. Con tale provvedimento il Governo della Regione era delegato ad emanare le norme sull'ordinamento amministrativo previsto dall'articolo 15 dello Statuto della Regione Siciliana, uniformandosi così ai principi ed ai criteri della stessa legge<sup>39</sup>. L'ente di base dell'ordinamento locale era il comune; il suo territorio era l'ambito d'estensione della sua attività amministrativa e coincideva, per quanto possibile, con l'area di attività sociale ed economica della popolazione<sup>40</sup>. L'istituzione di nuovi comuni o la fusione di quelli esistenti, le eventuali modifiche dei loro territori e delle denominazioni sarebbero state stabilite con leggi della Regione, sentiti i Consigli comunali interessati.

Alla sistemazione dei rapporti fra gli enti interessati, compresa la separazione patrimoniale ed il riparto delle attività e passività, si sarebbe provveduto con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore agli Enti Locali, sentiti i comuni interessati ed il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana<sup>41</sup>. La composizione del Consiglio e della Giunta comunale, l'elezione del Sindaco e dei membri della Giunta erano regolati in conformità alla normativa del Testo Unico della

---

<sup>36</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella prima legislatura (25 maggio 1947-20 aprile 1951)*, Palermo, Tipografie Renna, 1951, pp. 123-124.

<sup>37</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella seconda legislatura (2 luglio 1951-5 aprile 1955)*, Palermo, Tipografie Renna, 1955, pp. 392-394.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 412-413.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 425-426.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 427-428.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 429-430.

legislazione in materia comunale e provinciale vigente nel territorio della Regione siciliana approvato con Decreto del Presidente della Regione 9 giugno 1954 n. 9<sup>42</sup>. Furono riservate al Consiglio le seguenti materie: bilancio preventivo e conto consuntivo, nuove e maggiori spese alle quali non si potesse provvedere con l'imputazione al fondo delle spese impreviste e con prelevamento dal fondo di riserva, meno che per le spese obbligatorie, tributi comunali e regolamenti relativi, emissione di obbligazioni, nomina dei revisori dei conti, regolamenti organici del personale, costituzione di consorzi o partecipazione ai medesimi, passaggio a consorzio diverso da quello cui il comune apparteneva, richieste dirette a promuovere la costituzione di nuovi comuni o le variazioni delle relative circoscrizioni territoriali, alienazione e acquisti di mobili ed immobili, di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito o di azioni industriali, locazioni e transazioni, quando il valore dei contratti superava un valore compreso fra i dieci e i cento milioni di lire, assunzioni dirette ed appalti di pubblici servizi, regolamenti comunali e quelli concernenti le istituzioni appartenenti al comune, piani regolatori<sup>43</sup>.

Il Consiglio comunale era convocato dal Sindaco, e si riuniva in sessione ordinaria per deliberare nelle materie menzionate<sup>44</sup>. A seguito della votazione di mozione di sfiducia, motivata, per appello nominale ed a maggioranza assoluta dei consiglieri in carica, il Sindaco e la Giunta cessavano dal loro ufficio e sino alla elezione del nuovo Sindaco o della nuova Giunta esercitavano solo le funzioni amministrative ordinarie. Il Consiglio comunale doveva essere sciolto, quando compiva gravi o ripetute violazioni di legge debitamente accertate, quando non corrispondeva all'invito delle autorità competenti di sostituire la Giunta o il Sindaco, che avessero compiuto analoghe violazioni; nel caso in cui avesse perduto la metà dei consiglieri assegnati al Comune e questi non fossero stati sostituiti<sup>45</sup>. Lo scioglimento del Consiglio aveva luogo con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell' Assessore per gli Enti Locali, previo parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa<sup>46</sup>. In questo caso si doveva procedere all'elezione del nuovo Consiglio entro il termine di tre mesi, prorogabile fino a sei mesi per motivi di carattere eccezionale. Il decreto di scioglimento e quello di proroga, preceduti dalla relazione, dovevano essere pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana e comunicati all' Assemblea Regionale<sup>47</sup>. Col decreto che

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 433-434.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 435-439.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 443-444.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 445-449.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

disponeva lo scioglimento del Consiglio comunale venivano nominati un Commissario e un Vicecommissario<sup>48</sup>. Il Commissario avrebbe esercitato le ordinarie attribuzioni di competenza del Sindaco e della Giunta municipale e avrebbe compiuto solo gli atti improrogabili di competenza del Consiglio.

A norma dell'articolo 15 dello Statuto della Regione i comuni venivano associati in liberi consorzi, con i requisiti, le condizioni e le modalità contenute nelle disposizioni presenti nella legge; essi avrebbero avuto natura di enti pubblici non territoriali, dotati di autonomia amministrativa e finanziaria. Il principio sancito nel primo comma dell'articolo 15 dello Statuto e riaffermato dalla legge non solo avrebbe comportato la soppressione della provincia come ente territoriale autarchico, ma mirava soprattutto a sopprimerla come circoscrizione amministrativa di decentramento dello Stato. Il principio sicuramente più innovativo contenuto nel secondo comma dell'articolo 15 consisteva nel sostituire alle cessate province altri enti intermedi fra la Regione ed i comuni, qualificandoli quali Liberi Consorzi dei comuni. Essi dovevano essere, in sostanza, degli enti nuovi risultanti dalla libera volontà di associazione dei vari comuni facenti parte di un certo territorio. I liberi consorzi comunali avrebbero esercitato le funzioni devolute ai soppressi enti autarchici provinciali e altre ad essi delegate dalla Regione.

I liberi consorzi, come organi di decentramento regionale assumevano la denominazione di «Province Regionali»; essi sarebbero stati sottoposti soltanto al controllo della Regione<sup>49</sup>. I criteri per l'istituzione della provincia erano: presenza del capoluogo, numero minimo di comuni e di popolazione, contiguità di territorio fra i comuni, affinità nei prevalenti interessi materiali e morali, rilevata esclusivamente dai comuni che intendono associarsi<sup>50</sup>. Ogni provincia aveva un Consiglio, una Giunta ed un Presidente della Giunta. Il Consiglio Provinciale era composto da un numero di membri eletti dai consiglieri comunali appartenenti alla Provincia, col rispetto delle minoranze. Presso ogni Provincia veniva istituita una Commissione di controllo sugli atti della Provincia, dei comuni e degli enti locali compresi nell'ambito territoriale della Provincia. La Commissione aveva sede nel capoluogo della Provincia e poteva esserle demandato il servizio ispettivo sulle amministrazioni provinciali, comunali e locali, ma anche il controllo sostitutivo degli organi delle amministrazioni degli enti locali<sup>51</sup>. La Regione per l'esercizio delle sue funzioni amministrative avrebbe potuto avvalersi degli

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 449-458.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 460-461.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 466-467.

uffici dei liberi consorzi, dei comuni e degli altri enti locali, assegnando agli enti i mezzi per far fronte alle spese relative<sup>52</sup>.

---

### **1.3. Le riforme economiche: la Regione imprenditrice**

---

In Sicilia lo strumento principale che ha caratterizzato le modalità d'intervento nell'economia è stato quello della partecipazione diretta, ovvero quello della Regione imprenditrice. Le formule organizzative attraverso le quali si è concretizzato l'intervento della Regione nell'attività produttiva sono essenzialmente: la società per azioni a partecipazione regionale, l'azienda autonoma regionale e l'ente pubblico regionale. La storia dell'economia siciliana del secondo dopoguerra conferma come il ricorso allo strumento dell'ente pubblico regionale è stato molto frequente nella realtà siciliana. I settori d'intervento degli enti pubblici della Regione Siciliana sono stati molto eterogenei: fra questi si annoverano il settore dell'istruzione e della formazione professionale, quello del turismo e dei trasporti, quello dei beni culturali, fino a quello industriale.

Quello delle società finanziarie è stato parimenti uno strumento spesso utilizzato: queste sono società di diritto privato a prevalente partecipazione pubblica costituite con legge regionale e che agiscono secondo le regole del diritto privato attraverso interventi di sostegno a favore delle imprese. Esse, di fatto, avevano lo scopo di contribuire allo sviluppo economico favorendo il coordinamento fra le imprese, gli operatori del credito, gli attori privati e pubblici, e soprattutto indirizzando la gestione delle imprese private operanti sul mercato. Un'indagine sulla normativa in materia evidenzia come la Regione Siciliana sia stato l'ente regionale che con maggiore frequenza è ricorso a tali strumenti. A conferma di ciò, secondo un censimento operato dall'Ufficio di Presidenza della Regione Siciliana nel 1968, gli enti pubblici economici istituiti e formalmente operanti a quell'epoca, erano ottantasei<sup>53</sup>. L'ente pubblico regionale, in base alla legislazione allora vigente poteva essere costituito sia per lo svolgimento di funzioni in campo economico sia per l'esplicazione di un'attività imprenditoriale che poteva concretarsi anche solamente nell'attività di finanziamento alle imprese collegate.

La diretta partecipazione della Regione al fondo di dotazione degli istituti ed enti regionali per il credito alle industrie in Sicilia si concretizzò per la prima volta con

---

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Relazione del Presidente della Commissione parlamentare di indagine sugli enti regionali, Assemblea Regionale Siciliana, VI legislatura, Resoconti, seduta del 3 luglio 1968.

la Legge regionale 7 agosto 1953 n. 48; con essa si autorizzò la partecipazione della Regione siciliana, sino alla concorrenza del 20%, al fondo di dotazione dell'Istituto regionale per i finanziamenti alle industrie in Sicilia (IRFIS), costituito col decreto 31 ottobre 1952 n. 714 emanato dall' Assessore per le Finanze di concerto con quello per l'Industria ed il Commercio in base alla Legge 22 giugno 1950, n. 445, e per il quale sono state emanate nuove disposizioni con la Legge 11 aprile 1953 n. 298<sup>54</sup>. Fu poi autorizzato il concorso della Regione siciliana al fondo speciale costituito presso l'istituto per i finanziamenti alle industrie in Sicilia a norma dell'articolo 12 della legge 11 aprile 1953, n. 298, nella misura di due miliardi di lire<sup>55</sup>.

La Legge regionale 27 dicembre 1954 disponendo l'istituzione della Cassa Regionale per il Credito alle imprese artigiane tracciò quella che sarebbe stata negli anni successivi la linea di politica economica seguita dalla Regione e in particolar modo dalla classe dirigente regionale al governo. In base alle norme contenute nel provvedimento veniva istituita presso il Consorzio fra le Banche popolari siciliane una Cassa regionale per il credito all'artigianato nella Regione che mirava essenzialmente a favorire lo sviluppo delle imprese artigiane mediante il finanziamento degli istituti e delle aziende al fine di integrarne le disponibilità finanziarie, di concedere garanzia secondo delle modalità e dei limiti che sarebbero stati determinati di anno in anno dal Comitato regionale per il credito ed il risparmio in favore delle imprese operanti in Sicilia e che effettuavano operazioni in favore di artigiani operanti a loro volta esclusivamente nella Regione<sup>56</sup>.

La Legge regionale n. 51 del 5 agosto 1957 fu approvata dall'Assemblea regionale siciliana quasi all'unanimità nella seduta pomeridiana del 26 luglio 1957; essa costituì uno strumento legislativo fondamentale in quanto predispose i mezzi necessari per un deciso e definitivo sviluppo industriale della Sicilia<sup>57</sup>. Molti hanno visto nel provvedimento la prevalenza degli interessi industriali del Nord rispetto alle esigenze dell'industria locale siciliana. In particolare la legge assegnò un ruolo di primo piano nelle scelte di politica economica regionale alla Società finanziaria siciliana (So.Fi.s) a

---

<sup>54</sup> *Documentazione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana* [online], Seconda legislatura, anno 1953 in  
URL: <<http://www.ars.sicilia.it/home/cerca/default.jsp>> [consultato il 22 maggio 2010], pp. 4245-4246.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Documentazione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana* [online], Seconda legislatura, anno 1954 in  
URL: <<http://www.ars.sicilia.it/home/cerca/default.jsp>> [consultato il 22 maggio 2010], pp. 4248-4249.

<sup>57</sup> ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA Ufficio studi legislativi dell'ARS (a cura di), *Attività legislativa dell'Assemblea nella terza legislatura (4 luglio 1955-3 aprile 1959)*, cit., pp. 464-465.

partecipazione regionale, costituita proprio allo scopo di promuovere, anche con il concorso di altri enti pubblici, iniziative per gli investimenti industriali in Sicilia. Essa avrebbe utilizzato come strumenti operativi la partecipazione azionaria di società industriali e le operazioni finanziarie a favore delle società cui partecipava. Come ha sottolineato parte della storiografia con la legge si uscì dai vecchi schemi di intervento imperniati sulle agevolazioni fiscali e creditizie, per dare alla Regione e alla sua classe dirigente uno strumento di azione e di intervento concreto<sup>58</sup>. Lo scontro durante il dibattito in Assemblea regionale si concentrò sulle caratteristiche che la Società avrebbe dovuto assumere<sup>59</sup>. Da un lato c'era infatti chi sosteneva la necessità della costituzione di una società finanziaria attorno alla quale avrebbero potuto operare in Sicilia i gruppi monopolistici che avrebbero gestito il denaro pubblico, dall'altro lato c'era chi privilegiava invece la costituzione di una società che, in associazione con gli enti pubblici nazionali, sostenesse uno sviluppo industriale adeguato alle esigenze del territorio. La scelta della creazione di un organismo privatistico rese chiara la prevalenza della prima opzione che sembrava offrire adeguate garanzie contro il rischio dell'insediamento del clientelismo e del parassitismo. Essa allo stesso tempo segnò la vittoria politica del Presidente regionale Giuseppe La Loggia, della sua corrente politica e dei gruppi economici a lui legati.

Il provvedimento può essere visto come il risultato dell'insieme dei provvedimenti in campo economico e industriale adottati dalla Regione siciliana nelle prime tre legislature, fino al 1957; la legge, suddivisa in sei titoli, dettò le norme sia per promuovere nuove iniziative per l'impianto, l'ampliamento e l'ammodernamento degli stabilimenti, grazie alla concessione di ingenti agevolazioni creditizie, sia per l'esercizio e la gestione degli impianti grazie alla creazione di organismi idonei alla risoluzione dei problemi.

Il primo titolo determinava le agevolazioni per gli stabilimenti industriali: la concessione di contributi, nel pagamento degli interessi sui mutui contratti, la concessione di contributi nella misura del 50% sul costo effettivo della costruzione di opere di carattere sociale. Il secondo titolo prevedeva invece facilitazioni per la gestione degli stabilimenti, e in particolare contemplava disposizioni concernenti il credito di esercizio garantito per la costituzione delle scorte di materiali e di prodotti finiti che si rendessero necessari in relazione al ciclo di lavorazione<sup>60</sup>. Allo scopo di favorire l'impianto, l'ampliamento e l'ammodernamento degli impianti industriali la legge

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 446-447.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 468-469.

prevedeva la concessione di mutui al saggio di interesse del 4%; per garantire il beneficio alle imprese fu stanziato presso l'IRFIS un fondo regionale di otto miliardi di lire, particolari agevolazioni furono poi previste per l'ESE (Ente siciliano per l'elettricità) e l'AST (Azienda siciliana trasporti)<sup>61</sup>. In tale prospettiva il Governo regionale fu autorizzato a concedere la garanzia della Regione fino a quattro miliardi cinquecento milioni a speciali obbligazioni da emettersi dall'IRFIS al fine di effettuare prestiti all'ESE per il completamento del relativo programma di opere<sup>62</sup>. Il terzo titolo del provvedimento autorizzò il Governo regionale a prendere l'iniziativa allo scopo di promuovere lo sviluppo ed il potenziamento industriale nella Regione anche mediante la partecipazione alle stesse società, comprese quelle aventi per oggetto la coltivazione di giacimenti di idrocarburi e la lavorazione degli stessi mediante altri finanziamenti<sup>63</sup>.

La possibilità della realizzazione dei compiti assegnati venne meno però allorché il management della So.Fi.s., cominciò a sottoscrivere partecipazioni in imprese in crisi, in funzione di salvataggio, piuttosto che in imprese in via di sviluppo, il sostegno delle quali avrebbe aiutato l'espansione industriale. Tutto ciò indusse il legislatore regionale a porre in liquidazione la So.Fi.s e a costituire in sua vece l'Ente Siciliano per la Promozione Industriale (ESPI)<sup>64</sup>. Dalla lettura della legge istitutiva emerge come esso presentasse la struttura tipica di un istituto pubblico, caratterizzato da un rapporto diretto tra la Regione, l'ente sorto con la Legge regionale 7 marzo 1967, n. 18, "Istituzione dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale" (ESPI)<sup>65</sup> e organi finanziari previsti dalla Legge regionale 5 agosto 1957, n. 51.

Il quarto titolo della legge determinò le modalità per la concessione di alcuni contributi contemplati dalla legge, fissò alcune direttive di politica economica e stabilì l'obbligo per le imprese beneficiarie di osservare i vigenti contratti nazionali di lavoro e di istituire mense aziendali e opere igienico-sanitarie obbligatorie per legge nonché le sanzioni previste in caso di inadempimento<sup>66</sup>. Il titolo quinto prevedeva infine l'estensione al territorio regionale delle agevolazioni fiscali contemplate dalle leggi nazionali aventi per oggetto "Provvedimenti per il Mezzogiorno" attraverso l'applicazione dell'articolo 13 della Legge regionale 20 marzo 1950 n. 29 e della Legge regionale 7 dicembre 1953 n. 61.

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, pp. 470-471.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 472-473.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>65</sup> Legge regionale 7 marzo 1967, n. 18, "Istituzione dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale" (ESPI), in G.U.R.S. 22 dicembre 1973, n. 66.

---

## **2. Politica, istituzioni e società fra anni Cinquanta e Sessanta**

---

La campagna elettorale per le elezioni regionali del 1955, fu condotta dalla Democrazia cristiana con il dichiarato obiettivo di conquistare la maggioranza assoluta dei voti e di seggi in Assemblea regionale. Le elezioni segnarono un notevole successo della DC che, avendo ottenuto 37 seggi su novanta, fece un forte balzo in avanti rispetto ai 30 seggi conquistati nel 1951: essa non ottenne tuttavia la sperata maggioranza assoluta<sup>67</sup>. Avanzò anche il Partito socialista che ottenne 10 seggi, mentre la destra perse diversi voti, pur continuando a godere di un certo consenso; si configurò quindi una situazione sostanzialmente diversa rispetto al 1951. In Assemblea ebbero accesso anche deputati provenienti da esperienze politiche diverse da quelle che avevano caratterizzato la nascita e i primi anni di vita dell'istituto regionale ma, soprattutto, entrarono in Assemblea tra le fila della DC deputati maturati alla logica fanfaniana, e dunque espressione di una visione politica diversa da quella che aveva caratterizzato la classe dirigente siciliana nei primi anni di vita della Regione<sup>68</sup>. Le prime due legislature dell'Assemblea regionale erano state infatti caratterizzate dalla guida di politici legati alla tradizione popolare di Sturzo, Scelba, Aldisio e di Alessi e Milazzo a livello locale.

Per la Presidenza regionale la DC candidò nuovamente Franco Restivo, ma la scelta della formula di governo da concordare presentava molte difficoltà; Restivo infatti propendeva per una riconferma della coalizione di centrodestra che assicurava una notevole stabilità, anche in termini numerici. Tale ipotesi era tuttavia difficile da percorrere per il mutato clima politico nazionale e regionale; la riproposizione della stessa formula di governo era infatti avversata oltre che da diversi gruppi finanziari e industriali nazionali che operavano in Sicilia anche dalla maggioranza fanfaniana della DC, che vedeva in Restivo un rappresentante delle vecchia classe dirigente democristiana siciliana; in particolare, come sottolinea Pasquale Hamel riportando le parole di Emanuele Macaluso, «il programma fanfaniano sostitutiva al vecchio immobilismo restiviano una “politica” di iniziative che, senza intaccare le posizioni fondamentali delle forze del privilegio, dell'imperialismo, e dello Stato accentratore,

---

<sup>67</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67, op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 62.

permetteva in parte di accogliere le rivendicazioni di alcuni gruppi e strati, ai danni degli interessi generali e di fondo delle popolazioni siciliane»<sup>69</sup>.

All'opposto si poneva la tesi di Alessi, sostenitore invece dell'abbandono dei vecchi equilibri e della loro sostituzione con un governo centrista che spingesse all'opposizione i monarchici, rappresentanti del vecchio ceto agrario. La prevalenza della seconda tesi portò alla costituzione di una maggioranza che comprendeva DC, PSDI, PLI, e che poteva contare su 46 seggi di maggioranza su novanta, una maggioranza molto risicata quindi, ma che garantiva l'omogeneità politica e l'apertura necessaria a recepire le esigenze e le richieste che la società – e soprattutto l'economia – in quel momento richiedevano<sup>70</sup>. Un dato apparve chiaro: Restivo, contrario alla tesi centrista di Alessi non poteva guidare il nuovo governo regionale espressione di quella formula politica; così nella seduta per l'elezione del nuovo Presidente, tenutasi il 21 luglio 1955, Restivo ricevette solo 32 voti, mentre Silvio Milazzo ottenne ben 50 voti, convogliando su di sé anche i voti della destra e delle sinistre<sup>71</sup>. La votazione rappresentò un colpo durissimo per i vecchi assetti di potere; per la prima volta infatti, con l'emergere del fenomeno dei “franchi tiratori”, il voto dei deputati regionali non aveva seguito le indicazioni del partito e si configurava il rischio di una manovra “a tenaglia” che avrebbe messo in difficoltà l'intera DC, con il rischio di imprevedibili ripercussioni a livello nazionale. Silvio Milazzo, su invito del capogruppo democristiano Alessi, si dimise, non potendo contare su una formula di governo chiara e che gli garantisse la continuità dell'azione governativa<sup>72</sup>. Giuseppe Alessi, fautore della chiusura a destra e ferreo oppositore della linea fanfaniana, venne eletto Presidente regionale, e costituì il suo terzo governo, il quinto della Regione siciliana, appoggiato da DC, PSDI, PLI, proponendo dunque una soluzione politica in grado di impegnare la Regione sia sul campo della salvaguardia delle prerogative regionali, sia sul campo dell'industrializzazione<sup>73</sup>.

Lotta per l'autonomia e lotta contro lo statalismo furono le battaglie che il Governo regionale doveva continuare a combattere contro lo Stato, aspetto questo, che

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 64-65.

<sup>72</sup> *Ibidem*, pp. 66-67.

Cfr. anche GANCI BATTAGLIA, Giuseppe, *L'ordinamento della regione siciliana: Storia dei parlamenti e dell'autonomia*, Palermo, G. Denaro, 1961, HAMEL, Pasquale, ORLANDO, Vito, *I padri dell'autonomia siciliana*, Palermo, Edizioni Fondazione Federico II, 2006. MENIGHETTI, Romolo, *Storia della Sicilia autonoma 1947-1996*, Caltanissetta-Roma, Salvatore Sciascia, 1998, RENDA, Francesco, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, cit.

<sup>73</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, op. cit., pp. 68-69.

Alessi ribadì, quando affermò che: «l'autonomia regionale è un fatto dei nostri tempi, infatti, di fronte al predominio delle nuove realtà istituzionali è necessaria la tutela dell'individuo, essa però non può più realizzarsi come nella Francia dell' '89, contrapponendo allo Stato i diritti dell'individuo, oggi ciò non è più possibile, per cui tale tutela può concretarsi contrapponendo allo Stato delle realtà politiche, le autonomie regionali, che possono meglio bilanciarne il peso politico»<sup>74</sup>. La battaglia per l'Alta Corte fu allora uno dei motivi di aggregazione delle forze politiche siciliane, a testimonianza che il sentimento autonomista era ancora molto vivo, ma la parziale sconfitta delle prerogative statutarie, la disillusione del disegno di sviluppo economico siciliano, l'accentuarsi delle risse dei gruppi di potere e delle correnti politiche avrebbe in pochi anni condotto ad un profondo deterioramento del rapporto di fiducia fra masse ed ente regionale<sup>75</sup>.

L'altra grande battaglia portata avanti da Alessi fu quella per l'industrializzazione, per conseguire la quale lo stesso Presidente regionale preferì mantenere nelle proprie mani la delega all'industria e al commercio<sup>76</sup>. L'ipotesi che in quegli anni circolava negli ambienti dell'industria settentrionale era quella di creare grossi agglomerati nel meridione, soprattutto nel comparto chimico, senza però un collegamento diretto con la media e piccola realtà industriale locale; un piano questo, allora definito da molti neocolonialista e dal quale Sicindustria prese le distanze<sup>77</sup>. In questo contesto si inserisce la proposta del presidente degli industriali siciliani La Cavera di introdurre uno strumento in grado di sollecitare uno sviluppo autopropulsivo dell'industria siciliana: una società finanziaria che fornisse i capitali di cui l'imprenditoria siciliana aveva bisogno e non disponibili sul mercato locale, idea questa fatta propria anche dall'Assessore regionale Giuseppe La Loggia, in linea con la tesi riparazionista del padre Enrico, tradotta nell'articolo 38 dello Statuto. Alessi si mosse in questa direzione, introducendo anche una politica di pianificazione; predispose a tal fine un piano quinquennale di sviluppo, che rispondesse alle reali esigenze siciliane, in linea poi con quanto richiedeva Sicindustria. Il tentativo di Alessi di tutelare comunque

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>75</sup> PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA (Ufficio legislativo), *Per il coordinamento dello Statuto siciliano; dichiarazione di Gronchi*, Palermo, Ufficio stampa della Regione siciliana, 1946, PARLAGRECO Salvatore (a cura di), *La carta dell'autonomia: origini e ragioni, regole e competenze, diritti e doveri: 1947-1997, 50° anniversario della prima seduta del Parlamento siciliano*, Palermo, Ufficio studi legislativi dell'ARS, 1997, LAURICELLA, Giuseppe, *L'Alta Corte per la Regione siciliana tra autonomia regionale e Costituzione: la realtà delle costituzioni straniere*, Palermo, I.L.A. Palma, 1988.

<sup>76</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell'autonomia regionale siciliana 1947-67*, op. cit., p. 72.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 73.

le esigenze del territorio e anche i piccoli interessi industriali siciliani non fecero però altro che sollevare una decisa opposizione contro il suo governo<sup>78</sup>. La segreteria nazionale fanfaniana della DC appoggiava apertamente le ipotesi e i progetti di Confindustria, delegittimando la dirigenza siciliana del partito; fu in queste condizioni che si pervenne alla crisi politica del 1956, crisi che si espresse contro il Presidente Alessi e non contro la formula politica che sosteneva il suo governo. Fu una crisi che, come notarono gli osservatori già all'epoca, pur alimentata dalle frizioni fra le correnti interne alla DC, era maturata contro il metodo di governo<sup>79</sup>; il voto contro Alessi si espresse in sede di approvazione del bilancio regionale. Battuti sia Alessi che Restivo, l'unico che godeva di una sostanziale fiducia della dirigenza regionale e della segreteria nazionale era Giuseppe La Loggia, transitato intanto alla corrente fanfaniana<sup>80</sup>.

Con l'elezione, di Giuseppe La Loggia a Presidente regionale il 22 luglio 1956, si completava il disegno di emarginazione del vecchio gruppo popolare dalle vicende siciliane; chi guidava veramente il partito era una nuova compagine di potere, che si concentrava sui trasformismi, sulle alleanze contratte a fini di potere, l'individualismo e l'exasperazione della scomposizione del partito in sottogruppi non fece altro che svuotare ulteriormente il significato delle istituzioni autonomistiche; l'autonomia regionale cominciava in quegli anni la decadenza che l'avrebbe caratterizzata a lungo, e non per l'aggressività dello Stato accentratore, ma per mancanza di saggezza e lungimiranza della classe politica regionale. La formula di La Loggia fu, ancora una volta, centrista, ma con una maggiore copertura a destra; appena eletto, il nuovo presidente dovette subito affrontare l'opposizione interna della corrente cristiano-sociale di Alessi e di Milazzo che, con voto dell'Assemblea regionale impose quest'ultimo come Assessore regionale<sup>81</sup>.

La Loggia riprese il cammino dell'industrializzazione sollecitando l'intervento dei grossi monopoli per il sud, mostrando di puntare così ad un'industrializzazione fondata sui grandi complessi produttivi. Negli stessi anni veniva del tutto soppressa l'Alta Corte per la Sicilia; fu un grave colpo per la Regione, sia perché veniva meno una garanzia alla produzione normativa regionale, sia perché l'atto costituiva una mortificazione dello spirito autonomista siciliano, tuttavia il governo regionale reagì timidamente al provvedimento. Giuseppe Alessi al contrario, come Presidente dell'Assemblea regionale, fu promotore di una mozione di protesta che venne votata da

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, pp. 74-75.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 79.

tutte le forze politiche in aula, La Loggia, che invece cercò un compromesso, fu accusato di antiautonomismo.

Nella seduta del 5 agosto 1957 l'Assemblea regionale siciliana approvava la legge sull'industrializzazione, che di fatto, nell'ambito del compromesso messo a punto dal Governo regionale con gli industriali, vedeva comunque il prevalere delle esigenze dell'industria locale siciliana<sup>82</sup>. La legge istitutiva la SOFIS, una società di finanziamento a partecipazione regionale. La Loggia temporeggiò però nel rendere operativa la società, e ben presto i diversi gruppi di potere si mossero contro il Presidente regionale, spingendo persino i liberali a votare contro il bilancio regionale il 31 ottobre 1957: contro di lui votarono anche i cristiano-sociali, i socialdemocratici e alcuni fanfaniani. Il secondo governo La Loggia, eletto il 26 novembre 1957, portava con sé tutti i fattori di instabilità del precedente e in più aggiungeva nuovi attriti; la sua operazione da un lato ebbe riflessi positivi, assicurando una maggiore stabilità politica parlamentare, dall'altro coagulò attorno alla figura di Milazzo il fronte di opposizione interna, aumentando gli attriti interni alla maggioranza e all'esecutivo regionale. La scelta del monocolore fu quindi una via obbligata visto che, con i socialisti in posizione di attesa e i comunisti che non cercavano minimamente di spezzare il loro isolamento, non si prospettavano altre soluzioni politiche in seno all'Assemblea.

Il Presidente degli industriali siciliani La Cavera nella sua azione e con i suoi interventi aveva palesato l'esistenza di una convergenza di intendimenti e di interessi molto forte con il gruppo di Alessi, asse che tentava di contrastare La Loggia e il suo governo<sup>83</sup>. La Cavera, legato ai cristiano-sociali, era schierato contro la linea della Confindustria che a sua volta si appoggiava ai liberali, i quali sostenevano il governo nazionale e rendevano più agevole l'azione della maggioranza fanfaniana. Il cerchio così si chiudeva e mostrava quell'intreccio di interessi che avrebbe minato ogni concreta possibilità d'azione del governo regionale. La Loggia lasciando fuori dal Consiglio di amministrazione della SOFIS La Cavera, diede l'impressione che il governo regionale nella persona del suo massimo rappresentante fosse sotto il controllo dei gruppi industriali e della segreteria nazionale della DC, mortificando le istituzioni regionali e lo stesso istituto autonomistico<sup>84</sup>.

La polemica che ne scaturì fu violenta; in Giunta gli Assessori Milazzo, Fasino e Lanza dichiararono tutto il loro dissenso rispetto alle scelte di La Loggia; anche parte dei fanfaniani e i liberali manifestarono in Assemblea il loro dissenso per le scelte del

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 84-85.

<sup>83</sup> *Ibidem*, pp. 90-97.

<sup>84</sup> *Ibidem*, pp. 100-103.

Presidente, mentre gli industriali siciliani animarono una pesante protesta contro La Loggia, colpevole di aver escluso dai posti di comando le personalità espressione delle forze più vive e dinamiche della Sicilia. Le critiche sfociarono nella discussione in Assemblea regionale del 17 giugno 1958, durante la quale le accuse contro l'operato del Presidente vennero esposte in maniera sempre più precisa: gli venne rimproverato in particolare di aver creato, non solo uno strumento nelle mani dei grossi gruppi capitalistici settentrionali, ma anche di aver creato un mezzo di gestione del potere per fini personali<sup>85</sup>. Il Presidente regionale sembrò tuttavia uscire bene dalle elezioni politiche del 1958; la struttura di potere che aveva creato resse al confronto, molti fanfaniani siciliani entrarono infatti in Parlamento, molti altri esponenti di indubbio valore al contrario ne rimasero fuori. Ma la presentazione del bilancio e il consueto meccanismo del voto segreto consentirono ai delusi o agli insoddisfatti di esprimere tutta la loro contrarietà nei confronti dell'azione della dirigenza siciliana e il 2 agosto 1958 con 44 voti favorevoli e 44 contrari l'Assemblea regionale siciliana respingeva il bilancio del governo La Loggia, aprendo una crisi che si sarebbe conclusa, dopo tre mesi, con l'elezione di un nuovo governo<sup>86</sup>.

Nelle febbrili consultazioni seguite al voto si delineò un netto contrasto fra i fanfaniani e gli esponenti cristiano-sociali. La Loggia riunì la Giunta regionale e, per la prima volta, partecipò alla riunione il segretario regionale della DC Gullotti; la decisione emersa fu quella di resistere al voto, non considerandolo sufficiente per aprire la crisi. Milazzo non condivise la scelta della Giunta e presentò le proprie dimissioni nelle mani del Presidente dell'Assemblea regionale Alessi, il quale, nei confronti della crisi del Governo regionale mantenne un atteggiamento imparziale ed estremamente rispettoso delle prerogative regolamentari dell'Assemblea, accreditandosi come uomo ligio e fedele all'istituto autonomistico, e allo stesso tempo ribelle rispetto alle direttive centrali del partito. La Loggia si ripresentò in aula dichiarando che il voto era da considerarsi tecnico e non politico, interrompendo una prassi che legava il voto sul bilancio alla fiducia politica al Governo regionale; la nuova presentazione del bilancio all'Assemblea apparve tuttavia a molti come una pesante prevaricazione della DC nei confronti dell'Assemblea. La Loggia si muoveva quindi per ricercare una valida maggioranza in seno al Parlamento regionale. Le ipotesi erano due: da un lato si apriva la possibilità di una coalizione DC-MSI, molto sbilanciata a destra, dall'altro l'ipotesi di una maggioranza DC-PLI-PSDI, sicuramente più praticabile ma che non appariva

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, pp. 104-105.

<sup>86</sup> *Ibidem*, pp. 110-121.

sicura sul piano dei numeri<sup>87</sup>. In un articolo pubblicato sul “Corriere della sera” il 2 settembre 1958 si sottolineava la degenerazione dell’istituto autonomista siciliano, il quale, cercando di imitare la politica nazionale, finiva per emularne gli aspetti peggiori. Palermo voleva dire Roma, nel capoluogo siciliano si ripeteva in maniera ancor più degenerata il malcostume politico nazionale e ciò portava alla ripetuta e ferma sconfessione di Luigi Sturzo che dell’autonomia regionale era stato uno dei più convinti assertori, ma che sempre aveva ammonito sulle possibili degenerazioni del costume politico anche a livello locale<sup>88</sup>. Si pervenne persino ad un’interpellanza del gruppo repubblicano a Montecitorio che invitava il Governo nazionale a procedere allo scioglimento del Parlamento regionale siciliano; mai in undici anni di vita dell’autonomia siciliana era stato sollecitato un atto tanto grave<sup>89</sup>.

La battaglia politica si era intanto polarizzata intorno a due fulcri: da un lato i fanfaniani e i dorotei, dall’altro i popolari. Tutto ciò aveva già compromesso ogni possibilità per La Loggia di ricoprire la carica di Presidente regionale. Per la prima volta nella storia dell’autonomia regionale siciliana la soluzione della crisi non si riusciva a trovare in Sicilia, ma andava cercata a Roma; e lì che si svolgevano gli incontri e le riunioni di gruppi e fazioni. La formula DC-PLI-PSDI venne ritenuta l’unica percorribile, mentre come candidato per la Presidenza regionale la DC puntò su Barbaro Lo Giudice, mentre i cristiano-sociali puntavano su Silvio Milazzo, quest’ultima candidatura a parere di Alessi, garantiva maggior serenità e la possibilità di concludere la legislatura regionale senza troppe scosse. La DC fu tuttavia irremovibile sulla candidatura di Lo Giudice, e Alessi a malincuore dovette accettare la candidatura del partito e assicurare il sostegno del suo gruppo. Il risultato della votazione per il nuovo Presidente regionale fu sorprendente: nella seduta del 23 ottobre 1958 Lo Giudice raccolse 27 voti, Milazzo 54; quest’ultimo veniva eletto per la seconda volta Presidente regionale, ma mentre nel 1955 aveva rifiutato di ricoprire la carica poiché non ufficializzata dal partito, questa volta, ringraziando tutti i deputati, accettò l’incarico<sup>90</sup>. Dopo 82 giorni di vacanza della sede governativa regionale la Regione

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Cfr. STURZO, Luigi, *La regione nella Nazione (1949)*, Bologna, Zanichelli, 1974. DE MARCO VITTORIO, *Sturzo e la Sicilia nel secondo dopoguerra*, Torino, SEI, 1996, GUCCIONE, Eugenio, *Luigi Sturzo tra società civile e Stato*, Palermo-São Paulo, Ila Palma, 1987, GUCCIONE, Eugenio, *Municipalismo e federalismo in Luigi Sturzo*, Torino, SEI, 1994.

<sup>89</sup> HAMEL, Pasquale, *Da nazione a regione storia e cronaca dell’autonomia regionale siciliana 1947-67*, op. cit., pp. 134-135.

<sup>90</sup> *Ibidem*, pp. 140-141.

aveva, fra lo stupore e la sorpresa generale, un nuovo Presidente; iniziava così l'era milazzista<sup>91</sup>.

La conseguente espulsione del deputato calatino, il 30 ottobre 1958, fece emergere la questione siciliana come caso nazionale, ma il caso Milazzo tornò ad assumere ben presto una dimensione politica regionale; la nuova formazione politica nata, l'Unione Siciliana Cristiano Sociale, risulterà essere un esperimento di corto respiro e il secondo governo Milazzo, costituito a metà del 1959 nel dicembre dello stesso anno vedrà vacillare l'appoggio dell'Assemblea regionale sul bilancio per poi concludere la sua esperienza nel febbraio del 1960 allorquando Benedetto Majorana della Nicchiara fu eletto Presidente regionale. Il progetto di un partito cattolico costola o parallelo della DC non mostrò avere basi sufficientemente strutturate, tanto da risultare pesantemente sconfitto alle elezioni regionali del 1963, nelle quali ottenne lo 0,8% dei voti e nessun seggio. Quel che conta rilevare però è che dal fallimento di questa esperienza politica la lotta autonomista e le istanze regionaliste vedranno un forte arretramento rispetto a chi sperava in rinvigorismento del localismo siciliano.

Il dato rilevante che emerge nelle analisi dei rapporti tra istituzioni regionali, politica e società siciliane è una nuova proposizione del paradigma dello stato sociale, gestito da e in stretta relazione col principale partito di governo regionale, la DC. Il progetto del centro-sinistra si configura in questo caso come il massimo sforzo e l'apice della parabola della vicenda delle riforme pianificate, in parte realizzate, più spesso tradite; nel caso della società siciliana degli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta il concetto di ceto politico – e il conseguente impegno nelle e con le istituzioni – finì così per dilatarsi fino ad includere gruppi di potere, individui, imprenditori, amministratori, appartenenti alla società civile; fenomeno questo che ha rappresentato il cavallo di Troia per il radicamento ad ogni livello dei fenomeni del clientelismo e dell'uso discrezionale del potere. Da qui l'enorme rete di professionisti della politica di primo, secondo o terzo livello, di burocrati e affaristi che in quegli anni hanno tenuto le fila del discorso politico regionale e dello sviluppo dell'isola, una rete in grado di generarsi e riprodursi sulla base della semplice tutela degli interessi, ora settoriali, ora individuali, ma quasi mai collettivi. Nel conseguente svuotamento del significato della rappresentanza delle

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, pp. 142-143.

istituzioni regionali e nel degrado della prassi politica si pone il fondamento della decadenza dell'istituto regionale, che negli anni Settanta troverà il suo culmine<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Cfr. GIARRIZZO, Giuseppe, *Mezzogiorno senza meridionalismo. La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Venezia, Marsilio, 1992, Id., *La Sicilia moderna dal Vespro al nostro tempo*, Firenze, Le Monnier, 2004.

---

## \* L'autore

---

Fausto Pietrancosta è dottorando di ricerca (PhD Student) in Storia contemporanea presso L'Alma Mater studiorum – Università di Bologna. Già dottore magistrale (Master's degree) in Storia d'Europa (Bologna, 2009) è impegnato nella ricerca inerente gli studi di Storia politico-istituzionale e di Storia del diritto. Attualmente le sue ricerche si focalizzano sullo studio delle interrelazioni fra istituzioni politiche regionali, promozione dello sviluppo industriale e società civile nell'Italia repubblicana.

URL: <http://www.studistorici.com/2008/09/14/fausto-pietrancosta/>

---

### Per citare questo articolo:

PIETRANCOSTA, Fausto, «"Le spinte e i ritorni". Politica, istituzioni e società siciliane nel secondo dopoguerra: gli anni delle riforme », *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea. Dossier : Luoghi e non luoghi della Sicilia contemporanea: istituzioni, culture politiche e potere mafioso*, N. 3 2|2010,

URL:< [http://www.studistorici.com/2010/07/30/pietrancosta\\_spinte\\_dossier\\_3/](http://www.studistorici.com/2010/07/30/pietrancosta_spinte_dossier_3/)>

---

**Diacronie** Studi di Storia Contemporanea  [www.studistorici.com](http://www.studistorici.com)

ISSN 2038-0925

Risorsa digitale indipendente a carattere storiografico. Uscita trimestrale. Autorizzazione n°8043 del Tribunale di Bologna in data 11/02/2010  
[redazione.diacronie@hotmail.it](mailto:redazione.diacronie@hotmail.it)

**Comitato di redazione:** Marco Abram – Giampaolo Amodè – Jacopo Bassi – Alessandro Cattunar – Davide Chierregatti – Alice de Rensis – Barbara Galimberti – Deborah Paci – Alessandro Petralia – Fausto Pietrancosta – Martina Sanna – Matteo Tomasoni



**Diritti:** gli articoli di *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea* sono pubblicati sotto licenza Creative Commons 2.5. Possono essere riprodotti a patto di non modificarne i contenuti e di non usarli per fini commerciali. La citazione di estratti è comunque sempre autorizzata, nei limiti previsti dalla legge.