

In Sicilia esiste anche un'emergenza istituzionale

Gianliborio Mazzola

RIFORME ISTITUZIONALI

Si affronta il tema del sistema amministrativo siciliano e ci si sofferma sulle sue inadeguatezze e collegamenti con il mancato sviluppo economico

Quando si fa riferimento alla Regione Siciliana se ne ricordano le “responsabilità” (come ha fatto brillantemente Salvatore Butera nell'ultimo numero di **StrumentiRes**) nell'attuale crisi del sistema produttivo siciliano. Spesso però ci si dimentica che la Regione non svolge le funzioni per cui è stata creata come conseguenza di alcune scelte politico-legislative compiute nel corso dei decenni.

La Regione Siciliana, come è noto, fu istituita per soddisfare le esigenze di autonomia del popolo siciliano che nel 1943 avevano una forte connotazione indipendentista. La Consulta siciliana nel 1944 predispose lo Statuto Siciliano che fu adottato integralmente dal Governo nazionale (1946) prima dell'entrata in vigore della Costituzione italiana nel 1948.

La Regione siciliana predispose la sua struttura conformemente a quella dello Stato Italiano sia per quanto riguardava il Parlamento che per quanto concerneva l'organizzazione burocratica. L'Assemblea regionale si parametrò al Senato e gli Assessorati, in un numero ben definito dalla legge regionale, furono rapportati ai Ministeri, tentando di costituire un “mini-Stato” siciliano.

Lo Statuto siciliano stabilì (unico Statuto in Italia) che la grandissima parte delle somme riscosse nell'Isola rimanessero nelle casse regionali; lo Stato si impegnava a risarcire il minor reddito dei siciliani fra l'altro con gli stanziamenti del fondo di solidarietà nazionale (art. 38 Statuto).

L'ipotesi del “mini-Stato” presupponeva però la formazione di una classe dirigente politica, economica, finanziaria ed amministrativa che, nell'ambito dello Stato unitario, sapesse far valere le ragioni profonde della Sicilia per superare il sottosviluppo dell'Isola.

Molti storici ed esperti hanno analizzato il “fallimento” del processo di industrializzazione della Sicilia, l'estinzione degli istituti finanziari siciliani (Banco di Sicilia, Cassa di Risparmio etc), le

1

StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES

Anno V - n° 5 - Novembre 2013

difficoltà di settori produttivi siciliani (come l'edilizia, l'agricoltura, i trasporti, il commercio etc) e mi rifarei alle loro analisi per considerare le ricadute sull'economia siciliana; vorrei limitare le mie considerazioni agli aspetti istituzionali ed alla loro incidenza nella spesa pubblica dell'Isola.

Lo Statuto siciliano presupponeva una classe politica regionale di "alto livello" che sviluppasse le potenzialità dello strumento autonomistico. Purtroppo, per l'evolversi del sistema politico italiano, i partiti politici fino all'inizio degli anni '90 (cosiddetta Prima Repubblica) si sono sviluppati secondo logiche centralistiche e le rappresentanze regionali sono state considerate delle succursali delle segreterie nazionali.

Dopo un primo periodo di scelte innovative immediatamente successive all'istituzione dell'Autonomia siciliana, i Governi regionali intuirono che non potevano mettere in discussione le scelte economiche riguardanti l'intero Paese ed assecondarono le decisioni economiche nazionali ed internazionali.

Furono privilegiate le aree del Nord del Paese: un esempio in tal senso è rappresentato dalla politica agricola comunitaria che ha favorito le produzioni continentali, come ad esempio il latte, ed ha danneggiato le produzioni mediterranee, come gli agrumi ed il grano, soddisfacendo interessi anche extra-europei e prevedendo per le aree meridionali soltanto forme di assistenzialismo. Analoga situazione si è verificata nel settore dei trasporti in cui la classe politica dell'Isola non ha mai fatto valere in modo efficace la condizione di "marginalità" della Sicilia; le nostre produzioni rimangono fortemente penalizzate dalla "lontananza" dai maggiori mercati internazionali con i conseguenti incrementi dei costi e con la continua perdita di competitività di interi comparti. Tali scelte politico-economiche hanno emarginato il Sud, ed in particolare la Sicilia, ed hanno reso il mercato meridionale il destinatario privilegiato delle produzioni del Centro-Nord soprattutto nel settore manifatturiero.

A tale "predestinazione" politico-economica si è cercato di "compensare" prima con gli interventi straordinari della Cassa del Mezzogiorno e successivamente con gli aiuti europei e nazionali; in questo modo si è tentato di ridurre le differenze di reddito esistenti fra i cittadini delle aree continentali e meridionali.

La classe politica dell'Isola, anziché utilizzare questo notevole quantitativo di fondi soltanto per la realizzazione di infrastrutture o di ammodernamenti del sistema produttivo dell'Isola, li ha investiti anche nella spesa corrente nel tentativo di raggiungere un facile consenso elettorale. E' bene ricordare che, mentre il voto di preferenza nel Centro-Nord è assai ridotto, nel Sud e soprattutto in Sicilia, riguarda il 90% dei voti validi.

La Regione Siciliana con i fondi propri peraltro progressivamente si è “accartocciata” su sé stessa ed ha seguito dei “processi involutivi”. La legislazione regionale, che negli anni '50, '60, '70 si era anche occupata di normative di ampia portata (esempio: in tema di riforma agraria, di industrializzazione dell'Isola, di interventi per i diversi comparti produttivi etc.) si è ridotta a sopperire con l'assistenzialismo alle esigenze delle popolazioni siciliane, utilizzando le notevoli somme disponibili in base alle previsioni statutarie.

Nei settori produttivi rispetto ad una politica dei prestiti si è privilegiato il contributo a fondo perduto. Ciò si è verificato ad esempio nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia sovvenzionata, dell'industria, del commercio, della pesca. La Regione è stata considerata soltanto come erogatrice di contributi anche nell'ambito delle organizzazioni culturali talvolta collegate ad esponenti di partito: si pensi alle provvidenze per i centri studi, per i teatri, per le attività musicali, oltre ai finanziamenti per molte iniziative turistiche.

Gli effetti più macroscopici di un uso “distorto” dei fondi regionali si sono comunque riscontrati nella politica del personale.

La Regione, come si è accennato all'inizio, era stata creata con un numero ridotto di dipendenti sulla falsariga dei Ministeri romani; oltre al personale iniziale proveniente spesso dalle amministrazioni statali nell'ambito di una pianta organica ben determinata, i regionali furono assunti inizialmente, nella quasi totalità dei casi, per concorsi pubblici soprattutto per le posizioni dirigenziali.

La Regione siciliana all'inizio degli anni '70 elaborò una riforma burocratica (cosiddetta “riforma Mignosi”) che fu invidiata a livello nazionale. Il Presidente Mattarella, a metà degli anni '70, fece elaborare da un gruppo di studiosi un progetto complessivo che affidava alla Regione compiti di programmazione mentre sarebbe rimasta ai Comuni ed ai Liberi Consorzi dei Comuni

l'amministrazione del territorio; in questo modo si volevano evitare duplicazioni di interventi e soprattutto elefantiasi burocratiche.

In contrasto con queste iniziali tendenze, alla fine degli anni '70 ed all'inizio degli anni '80, iniziò il processo di immissione nella amministrazione regionale di personale "precario" (esempio: in attuazione della legge sull'occupazione giovanile, dell'ex-articolo 23, cui si sono aggiunti i precari della sanità, delle sanatorie edilizie, i catalogatori etc). Si trattava di soggetti (fenomeno che ha riguardato migliaia di persone!) chiamati "temporaneamente" ad intrattenere rapporti con l'amministrazione regionale (spesso in base a normative nazionali "volutamente forzate" nei destinatari e nei tempi) che successivamente con specifiche leggi regionali furono immessi stabilmente nell'organico della Regione Siciliana.

Erano "chiamati", ad esempio, a far parte di cooperative giovanili o di altri strumenti simili dai politici di turno con la recondita promessa di essere immessi successivamente ed in modo stabile nell'amministrazione regionale.

I deputati, soprattutto regionali, anziché richiedere impegni allo Stato per la realizzazione di posti di lavoro mediante investimenti produttivi, trovarono più semplice "scaricare" sulla Regione le loro promesse elettorali; per diverse legislature una parte considerevole della deputazione regionale sia nelle città, ma soprattutto nei paesi delle diverse province siciliane, usufruì abbondantemente dei voti dei precari e delle loro famiglie (peraltro si creavano ulteriori aspettative in altri giovani e meno giovani con relativo ulteriore consenso elettorale!).

La pianta organica della Regione è "scoppiata" per permettere l'immissione di questo gran numero di precari; fu abbandonato il concorso pubblico, come prescrive l'articolo 97 della Costituzione, come strumento ordinario di reclutamento del personale, per affidarsi a concorsi "riservati" per permettere la "stabilizzazione" dei precari, spesso privi di specifiche professionalità ma forti dell'appartenenza politica-personale".

Negli anni '90, come se tutto ciò non bastasse, furono approvate altre leggi regionali che produssero decine di migliaia di precari a carico del bilancio regionale: ad esempio, diverse normative in tema di forestazione, di formazione professionale, di precari degli enti locali. In quest'ultima situazione l'ente locale ha realizzato o realizza un rapporto precario (ricorrendo mediante leggi regionali a

continue proroghe!) con soggetti che la Regione paga. E' evidente che trattasi di bacini elettorali assai vasti che incidono sulle casse regionali.

Come conseguenza di queste scelte politico-legislative sviluppatesi nel corso dei decenni, la Regione ha attualmente nell'organico circa 18.000 dipendenti (addirittura pare che non si riesca a chiudere la pianta organica in attesa di nuove stabilizzazioni!), di cui soltanto 500 circa assunti per concorso pubblico. È ovvio che la professionalità del personale si è notevolmente "abbassata" rispetto al periodo in cui i dipendenti regionali erano relativamente pochi (si trattava di circa 4.000 unità) e quasi tutti entrati per concorsi pubblici.

Se tutto ciò non bastasse il bilancio regionale deve provvedere al pagamento (sempre per difetto!) di circa 70.000 precari, di cui la gran parte attribuibili ai contrattisti degli enti locali ed agli operai stagionali forestali. A tale personale precario è opportuno aggiungere i dipendenti degli enti di formazione professionale le cui retribuzioni, almeno in parte, gravano sul bilancio regionale; è vero che tutto il settore è oggetto di un processo di ristrutturazione da parte dell'attuale Governo Crocetta, ma è indubbio che esistono aspettative economiche che riguardano migliaia di cittadini.

È proprio di questi giorni la difficoltà, anche da parte del legislatore nazionale, ad autorizzare l'ennesima proroga per i precari degli enti locali siciliani (circa 30.000 persone), di cui alcuni rappresentanti delle forze politiche siciliane auspicano ulteriori processi di stabilizzazione.

Tuttavia l'utilizzazione del processo di precarizzazione non può essere liquidata con un giudizio moralistico: è strettamente legata alla formazione del consenso elettorale in Sicilia. Nell'Isola purtroppo il voto è stato fortemente condizionato dall'"utilità personale" e si è creato un rapporto "simbiotico" fra elettori ed eletti; quest'ultimi debbono garantire gli interessi "personali" degli elettori per ottenere il loro voto, indipendentemente dalla realizzazione del bene comune. Questo è probabilmente conseguenza anche di un certo spirito "individualista" del meridionale e del siciliano in particolare, cui si è prontamente adeguata la classe politica siciliana rinunciando al suo ruolo fondamentale di guida della società.

Tali considerazioni peraltro non escludono la presenza della criminalità organizzata nella formazione del consenso elettorale in Sicilia.

La necessità di provvedere al pagamento di questa notevole quantità di stipendi e di incentivi vari ha provocato che i fondi propri regionali si trasferissero sempre più dal conto capitale alla spesa corrente, peraltro in presenza di considerevoli tagli degli stanziamenti dello Stato. Nel 2010 circa il 57% del bilancio regionale era destinato alla spesa corrente (quasi tutto coperto dai fondi regionali) mentre il restante 43% era finalizzato alla spesa in conto capitale (quasi tutto coperto dai fondi europei).

Necessiterebbe uno specifico approfondimento l'utilizzazione (o la mancata utilizzazione) dei fondi europei da parte della Sicilia in cui si evidenziano, fra l'altro, scarsa progettualità, anche da parte degli enti locali, frammentazione degli interventi e lentezza nella spesa; tutto ciò ha provocato che le somme effettivamente erogate fino a poco tempo fa ammontassero ad appena il 12-15% dei fondi disponibili per la Sicilia, anche se la Regione in quest'ultimo periodo ha impegnato somme superiori dell'obiettivo minimo previsto a livello nazionale.

Tale situazione è particolarmente grave nella Regione Siciliana in cui il bilancio regionale si chiude annualmente con uno squilibrio medio fra spese correnti ed in conto capitale di circa 2.000 milioni di euro, rendendo necessario il ricorso al mercato finanziario per ottenere il finanziamento degli eventuali prestiti emessi con la conseguente formazione di interessi da onorare negli anni successivi.

Tale deficit fra spese ed entrate si verifica nonostante i tentativi realizzati di ridurre la spesa sanitaria in base ai piani di rientro nazionali; è opportuno ricordare che quest'ultima costituisce la maggiore fonte di deficit delle Regioni, nonostante soltanto in Sicilia sia finanziata dalla Regione in una misura aggirantesi intorno al 49%.

Pur in presenza di questa difficile situazione economica, nel 2001, approvata legge costituzionale n. 3, fu introdotta nella Regione Siciliana l'elezione diretta del Presidente della Regione. Ad oltre dieci anni dalla sua entrata in vigore, è opportuno cominciare a trarne qualche riflessione.

L'elezione diretta, in primo luogo, doveva servire a dare stabilità agli esecutivi; è opportuno ricordare che, prima della riforma costituzionale, il Presidente della Regione e la relativa Giunta erano eletti dall'Assemblea regionale ed il Parlamento era il "centro" della vicenda politica regionale con le conseguenze a tutti note (i Governi regionali duravano abbastanza poco e dovevano

“contrattare” i provvedimenti legislativi e di spesa con i deputati presenti in Assemblea, pena la mancata rielezione ad Assessore!).

Si sostenne che la nuova forma di Governo avrebbe permesso di far eleggere direttamente dai cittadini il Presidente della Regione, svincolandolo dalle vicende partitiche anche perché gli Assessori sarebbero stati nominati direttamente dal medesimo Presidente; la maggioranza parlamentare, dotata di notevole consistenza, avrebbe dovuto “compattamente” realizzare il programma di governo sottoposto agli elettori dal candidato Presidente vincente.

In Sicilia, purtroppo, dopo l’iniziale esperienza del Governo Cuffaro (2001-2005), non pare che tali obiettivi si siano realizzati; nel corso dell’intera legislatura comunque il Governatore del tempo ha potuto collocare nei “gangli vitali” dell’amministrazione esponenti di sua fiducia.

La successiva legislatura (2006-2008) durò appena due anni, essendo stata interrotta per le note vicende giudiziarie che coinvolsero il Presidente Cuffaro, costringendolo alle dimissioni anticipate.

Anche la legislatura successiva (2008-2012) fu conclusa anticipatamente, rispetto alla naturale scadenza quinquennale, per le dimissioni anticipate del Presidente Lombardo in conseguenza dell’aggravarsi della sua condizione giudiziaria.

Alle ultime elezioni regionali, svoltesi nell’Ottobre 2012, il Presidente della Regione, Rosario Crocetta, è stato eletto da circa il 30% dei voti espressi e non disponeva neppure di una definita maggioranza parlamentare, nonostante i meccanismi della legge elettorale regionale in qualsiasi modo favorissero la costituzione di adeguate maggioranze a sostegno del Governo.

La stabilità dell’esecutivo, primaria finalità dell’elezione diretta del Presidente della Regione, non si è realizzata soprattutto nelle ultime legislature.

Nella legislatura XIV (2006-2008) il Governo Cuffaro ebbe continue difficoltà per la difficile situazione giudiziaria del Presidente.

Nella XV legislatura (2008-2012) l’autonomista Raffaele Lombardo fu eletto con uno schiacciante 62% ed all’Assemblea regionale corrispondeva una vasta maggioranza di centro-destra. Nonostante ciò, nel giro di quattro anni si sono succeduti cinque Governi e il Presidente Lombardo coinvolse

nella maggioranza partiti, come il Partito Democratico, che si erano presentati come alternativi alla sua compagine alle elezioni regionali.

L'attuale Presidente Crocetta è oggetto di continue richieste di verifiche e di rimpasti da gran parte dei partiti e dei gruppi della sua maggioranza.

Altro principio ispiratore dell'elezione diretta era certamente quello di una continuità fra Presidente della Regione e la maggioranza politica che lo aveva sostenuto alle elezioni. Purtroppo anche questo presupposto della nuova forma di governo in Sicilia si è rivelato infondato. Nella scorsa legislatura regionale(2008-2012) hanno cambiato gruppo parlamentare ben 34 deputati su 90 con un processo di "trasmigrazione" che ha evidenziato la crisi profonda dei partiti politici anche a livello regionale.

Nell'attuale legislatura regionale (XVI), in cui il Governo Crocetta non disponeva di una maggioranza parlamentare precostituita, dagli iniziali otto gruppi parlamentari, in un anno, si è pervenuti agli attuali dieci, cui bisogna aggiungere il gruppo misto. Inoltre diversi deputati, che si erano presentati in liste alternative a quella del Presidente Crocetta, si sono avvicinati al Governo tanto che agli iniziali 39 deputati se ne sono aggiunti degli altri, formando una maggioranza di governo "variabile" (la mozione di sfiducia al Presidente Crocetta del 29 ottobre scorso è stata respinta con 46 voti contrari).

Necessiterebbe uno specifico approfondimento il tema dello "spostamento di poteri" dall'Assemblea al Presidente della Regione con l'elezione diretta; tutto ciò ha provocato una notevole perdita di funzione dell'organismo assembleare, di cui è espressione la ridotta attività legislativa che normalmente è limitata al prevalente esame dei documenti finanziari.

I fondamenti teorici dell'elezione diretta del Presidente della Regione (maggiore stabilità dell'esecutivo, corrispondenza fra Presidente e maggioranza parlamentare, fedeltà al mandato elettorale dei cittadini etc.) in Sicilia si sono dunque rivelati infondati, né situazione migliore si riscontra per l'attuazione delle leggi che avrebbero dovuto riformare la pubblica amministrazione regionale.

In Italia, appena scoppiò "tangentopoli", il legislatore nazionale (ufficialmente per evitare gli episodi denunciati ma in realtà per scaricarsi di responsabilità) modificò il rapporto fra il potere

politico-governativo e l'amministrazione statale con il Decreto legislativo 29/1993 (Decreto Bassanini). Cercando di far riferimento, in modo piuttosto approssimativo, al modello dell'amministrazione americana anziché al sistema francese, più congeniale alla struttura istituzionale italiana, si stabilì che si dovesse procedere alla separazione fra politica ed amministrazione.

Al Ministro sarebbe spettata la funzione di indirizzo politico ed amministrativo mentre ai dirigenti amministrativi competerebbe l'adozione dei provvedimenti amministrativi e la gestione finanziaria con i relativi provvedimenti di spesa che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Il potere politico si sarebbe riservato di verificare se l'amministrazione si fosse adeguata agli indirizzi dati; per rendere più stringente tale controllo si è privatizzato l'impiego nella pubblica amministrazione tanto che, soprattutto nella sfera dirigenziale, il rapporto di lavoro è diventato fiduciario e temporaneo.

In Sicilia, il Governo Capodicasa attuò la riforma Bassanini per la Regione siciliana con la legge 10 del 2000; in base a tale normativa il Presidente della Regione e gli Assessori si intestarono gli indirizzi politici mentre i dirigenti generali, con un rapporto fiduciario con il potere politico peraltro soggetto a verifiche temporali, divennero gli unici responsabili degli atti amministrativi.

Nel 2001 entrò in vigore l'elezione diretta ed il conseguente accentramento dei poteri nella figura del Presidente della Regione permise la nomina degli Assessori e dei dirigenti generali in base al rapporto fiduciario – che talvolta si trasforma in “vicinanza politica” – oltre alla possibilità di nominare alcuni di quest'ultimi al di fuori dell'ambito dell'amministrazione regionale.

È forse arrivato il momento di chiedersi, ad oltre dieci anni dall'entrata in vigore della legge 10/2000, quali effetti abbia prodotto. Se abbia favorito l'attuazione dei principi costituzionali, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, di imparzialità, di buon andamento e soprattutto di efficacia e di efficienza dell'azione della amministrazione regionale.

Ho forti dubbi che interi rami della burocrazia regionale – che vedono periodicamente sostituiti i rispettivi dirigenti in base a criteri di riorganizzazione, che spesso nascondono appartenenze politiche, provocando disaffezione nei dipendenti regionali – possano produrre scelte rapide, efficienti e soprattutto utili a tutti i cittadini senza bisogno di alcuna pressione clientelare.

Peraltro è tutto da dimostrare che, in base alla legge Bassanini ed alla legge regionale 10/2000, il vertice politico si limiti a fornire gli indirizzi senza entrare nel merito dei provvedimenti amministrativi, di cui peraltro non ne porterebbe la responsabilità nei confronti di eventuali indagini della magistratura ordinaria ed amministrativa.

Ho il fondato timore che nell'ultimo ventennio si sia realizzato un sistema amministrativo in Italia ed in Sicilia confuso, conflittuale e soprattutto poco efficiente per i cittadini. Temo che sia una delle cause principali del mancato sviluppo dell'economia del Paese e dell'Isola; quando si inceppa l'amministrazione, che – come avviene in tutti i paesi – dovrebbe semplicemente attuare le leggi, difficilmente vi è crescita della società.

Certamente il sistema antecedente presentava gravi carenze ma sarebbe opportuno riflettere, a quasi vent'anni dalla loro introduzione, se i meccanismi introdotti dalle riforme sopra menzionate rappresentino un rimedio. Probabilmente bastava limitarsi a dare attuazione al dettato costituzionale, che prefigura un'amministrazione pubblica reclutata per concorso pubblico, indipendente e sottoposta esclusivamente alla legge.

In riferimento all'Autonomia siciliana sono convinto che non siano da “demonizzare” le disposizioni statutarie (anche se necessitano di una profonda revisione) ma l'utilizzazione che ne è stata fatta in conseguenza di scelte istituzionali ed economiche sociali compiute dalla classe dirigente siciliana soprattutto in quest'ultimo ventennio.

Peraltro anche gli esperti nominati dal Presidente Letta nelle recentissime proposte per la modifica della Costituzione italiana, ed in particolare del Titolo V, non auspicano l'eliminazione delle Regioni, neppure di quelle speciali, ma individuano meccanismi per realizzare il disegno costituzionale delle Autonomie. I tecnici della Commissione dei 35, nella quasi totalità dei componenti, individuano carenze nel modo in cui si è sviluppato il sistema regionale in Italia ma anche la struttura centrale dello Stato.

È opportuno ricordare che uno Stato che funziona, come la Germania, ha saputo realizzare una sintesi istituzionale, politica e socio-economica fra le esigenze dello Stato centralizzato e delle autonomie locali.