

Mentre si accende il confronto tra sostenitori e abolizionisti dell'autonomia siciliana in vista della riforma costituzionale, a settant'anni dalla nascita dello statuto, appare più che opportuna una lettura di lungo periodo dei caratteri che hanno orientato la nascita del regime di specialità e che, per quattordici lustri, ne hanno plasmato l'esistenza. La tesi di questo volume è che tale riflessione sarebbe stata necessaria già nell'assemblea dei padri consultori, non fosse altro che per mettere in chiaro le negatività storiche di quell'ideologia sicilianista, supinamente accettata da molti come la "placenta" più idonea alla gestazione dell'autonomia. Non si è fatta, o forse non è stato possibile farla per l'infinita varietà dei linguaggi politici dell'epoca. E si è preferito costruire, invece, una impalcatura le cui forme istituzionali, pur disegnate per alte finalità dall'entusiasmo di alcuni, non contenevano in sé l'antidoto per sconfiggere gli antichi mali. Così, il "bambino" che è venuto fuori da quella "placenta", quasi perfetto nelle forme, aveva già il sangue infetto. E settant'anni di vita dell'istituto autonomistico, tra luci e ombre, hanno fornito prove palmari, anche se non possono sfuggire le gravi responsabilità delle istituzioni statali e dei partiti nazionali. Certo sarebbe ingeneroso non salvare l'impegno e l'azione dei pochi, politici o funzionari, che hanno operato rifuggendo dagli schemi particolaristici e di privilegio, costume politico dominante in tutti questi anni. Il controverso bilancio che ci si trova costretti a tracciare oggi sembra tuttavia fornire linfa a chi nelle trasformazioni in atto vuole il livellamento tra regioni a statuto speciale e non. Questa non è però la direttrice degli studiosi che hanno scritto le pagine di questo libro dalle quali emergono riferimenti per una rilancio dell'autonomia e dei suoi istituti nella prospettiva europea dell'insularità.

In copertina: La settecentesca sala Martorana di Palazzo Comitini a Palermo, dove il 23 dicembre 1945 la Consulta regionale siciliana ha approvato il progetto di Statuto.

Gaetano Armao, insegna diritto amministrativo e contabilità pubblica nell'Università di Palermo ed è Presidente del Consorzio universitario di Agrigento. *Member of the Society of Advanced legal studies-University of London, dell'Associazione italiana di diritto urbanistico e Giuristi per le Isole.* È stato consulente di Consiglio d'Europa, Commissione bicamerale antimafia, Governi nazionale e regionale siciliano, ed oggi della Commissione bicamerale per le questioni regionali, è stato altresì Vice-presidente Fondazione Teatro Massimo-Palermo, Assessore della Regione siciliana, Presidente della Fondazione Unesco-Sicilia. Tra i libri più recenti *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, Napoli, 2013; *Federalismo fiscale e perequazioni*, Roma, 2013.

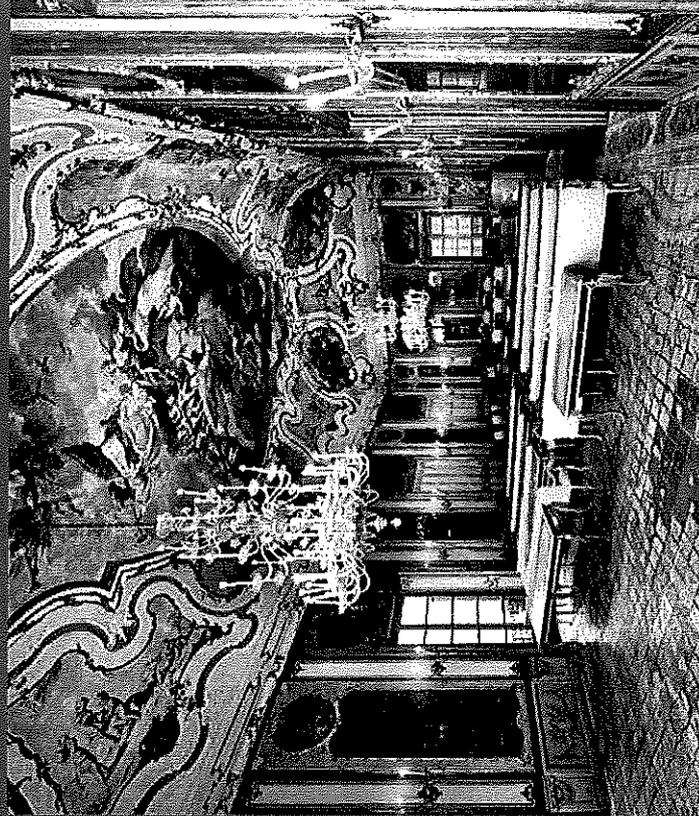
Marcello Saija ordinario di Storia delle Istituzioni Politiche nell'Università di Palermo, ha insegnato nelle università di Catania e Messina dove ha ricoperto il ruolo di Direttore del Dipartimento di Studi Politici internazionali. Coordinatore nazionale di un progetto di ricerca sulla formazione della identità nazionale nelle comunità italoamericane d'America, ha fondato e diretto la Rivista di Studi Politici Internazionali GROTJUS. Visiting Professor nella Stony Brook University di New York e nel Trinity College di Hartford, nel 2008 è stato nominato membro del Comitato Scientifico del Museo Nazionale delle Migrazioni e, nel 2012, a Palermo è stato delegato del Rettore per la realizzazione del Museo regionale siciliano dell'Emigrazione.



Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016

a cura di Gaetano Armao, Marcello Saija

Rubbettino Università



Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016 a cura di Gaetano Armao, Marcello Saija Rubbettino Università

Indice

Introduzione di <i>Fabrizio Micari</i>	5
Note dei curatori	
Alle origini del concetto di Autonomia di <i>Marcello Saija</i>	9
Indirizzi di saluto	
Giovanni Ardizzone	25
Roberto Lagalla	27
Relazioni di quadro	
<i>Gaetano Silvestri</i> Lo Statuto siciliano e la Costituzione	31
<i>Marcello Saija</i> L'equivoco "sicilianista": i caratteri di lungo periodo	39
<i>Salvatore Raimondi</i> Opportunità e contraddizioni dell'Autonomia siciliana	49
<i>Salvatore Lupo</i> Sicilianismo, separatismo, autonomismo	59
<i>Gaetano Armao</i> L'autogoverno della Sicilia: dall'oblio al rilancio nella prospettiva della revisione costituzionale	67

L'autonomia siciliana nelle stagioni costituzionali.
1812-1946

<i>Robertino Ghiringhelli</i> Da Romagnosi a Di Carlo nel segno dell'autonomia	109
<i>Daniela Novarese</i> La complessa eredità ideologica della stagione costituzionale del 1812 nel pensiero politico siciliano fra Otto e Novecento	111
<i>Giorgio Scichilone</i> La «gloriosa rivoluzione» siciliana. Aspetti sull'Autonomismo e federalismo nel dibattito politico del Quarantotto siciliano	133
<i>Federica Cordaro</i> 1860. Un progetto per una Sicilia federata, ma aristocratica	149
<i>Giuseppe Astuto</i> Le origini dello Statuto siciliano	161

L'autonomia siciliana
nel processo di riforma costituzionale

<i>Guido Corso</i> Le Regioni a Statuto speciale nel progetto di riforma costituzionale	197
<i>Antonio Saitta</i> L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale	213
<i>Lorenzo Saltari</i> La specialità dell'ordinamento siciliano. Un regime tanto criticato quanto difficilmente revocabile	227
<i>Andrea Piraino</i> La crisi dell'autonomia speciale della Sicilia e la prospettiva della Macro Regione europea	237

Antonella Sciortino
Quale futuro per la specialità siciliana nel contesto dell'attuale riforma costituzionale 253

Riccardo Ursi
Un'«amministrazione fantastica»:
l'organizzazione della Regione siciliana
nello spettro della riforma dell'autonomia 263

Altre note diagnostiche sull'Autonomia siciliana

Robert Leonardi
Perché la Sicilia non riesce a usare i fondi strutturali per decollare economicamente 271

Alessandro Bellavista
La riforma della burocrazia della Regione siciliana 297

Salvatore Costantino
Autonomia, classi dirigenti e modernizzazione passiva 303

Francesco Saija
Autonomia siciliana e *Open Government*:
un'analisi filosofico-politica 325

L'autonomia siciliana e le altre autonomie regionali

Francesco Bonini
Una prima istituzionalizzazione dell'autonomia:
la Valle d'Aosta 341

Mariarosa Cardia
L'autonomia speciale sarda: bilancio e prospettive 355

Alessandro Polsi
L'ultima Regione a Statuto speciale:
la nascita della Regione Friuli-Venezia Giulia 367

<i>Esteban Anchustegui-Igartua</i> La demanda dell'autonomia: il caso basco	385
<i>Viviana Kühne</i> La Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un modelo de autonomía	403

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di novembre 2016
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

ALESSANDRO BELLAVISTA*

La riforma della burocrazia della Regione siciliana

“In principio vi sono le funzioni e poi vengono l’organizzazione e il personale”. Così scriveva Massimo Severo Giannini uno dei più grandi esperti di scienza dell’amministrazione e ispiratore delle grandi riforme avviate, a livello nazionale, a partire dagli anni novanta del secolo scorso.

L’esatto contrario si verifica, tuttavia, nella regione siciliana. Per rendersi conto di ciò basta leggere velocemente la relazione della Corte dei conti sul rendiconto 2015, che è l’ultima al momento disponibile. Le osservazioni dei giudici contabili sono impietose e si ripetono con le stesse parole da anni, a dispetto dei cambiamenti dei governi regionali e della loro leadership. Il che registra l’ontologica mancanza di volontà della classe dirigente dell’isola di modificare lo status quo e lascia supporre che, nonostante i proclami rivoluzionari, si faccia di tutto (parafrasando i Led Zeppelin) affinché la canzone rimanga la stessa!

La Corte mette in evidenza l’elefantiasi burocratica dell’amministrazione regionale consistente in un abnorme numero di dipendenti e di dirigenti che non ha alcun analogo riscontro nelle altre regioni. Si osserva che “si tratta di valori che, solo in parte, per via dell’autonomia differenziata, possono trovare giustificazione nelle attribuzioni alla regione di funzioni altrimenti di competenza statale”. E difatti la Corte sottolinea che le assunzioni alle dipendenze della regione hanno svolto e svolgono ancora oggi il ruolo di un grande ammortizzatore sociale. Per giunta, tale enorme massa di assunzioni s’è realizzata attraverso percorsi non limpidi, ma lunghi e complessi, come il reclutamento di personale precario e la conseguente stabilizzazione, al di fuori del rispetto delle “ordinarie procedure concorsuali e meritocratiche”. Questo meccanismo ha prodotto deleteri effetti a catena: tra cui la chiusura alle nuove generazioni e l’innalzamento dell’età anagrafica del personale in servizio.

I magistrati manifestano i loro dubbi sul fatto che le misure adottate (tra cui quelle contenute nell’ultima tormentata legge finanziaria), volte alla riduzione della spesa per il personale, siano effettivamente realizzate e non siano neutralizzate in sede applicativa. A tal punto che “si richiama l’attenzione del governo regionale

* Università degli Studi di Palermo.

sulla necessità di procedere alla tempestiva attuazione delle iniziative intraprese e di affrontare in modo sistematico le problematiche irrisolte, a partire dalla riforma dell'organizzazione nel suo complesso e dal rilevamento degli effettivi bisogni professionali”.

L'esame degli aspetti più strettamente organizzativi mette in luce un quadro altrettanto allarmante e contrario ai più elementari principi in materia di buona amministrazione. Anzitutto, la Corte segnala il deleterio fenomeno del continuo ricambio degli alti dirigenti che ovviamente compromette la continuità amministrativa, la quale presuppone la stabilità dei burocrati di vertice. A ciò va aggiunto il fatto che gli assessori hanno fissato gli obiettivi dei rami di amministrazione di loro pertinenza in modo assolutamente tardivo, lasciandoli quindi navigare a vista. Il sistema dei controlli risulta attuato in modo approssimativo, parziale e non oggettivo. Di fatto, i dirigenti continuano a valutare loro stessi e le strutture che dirigono senza alcun riferimento a parametri qualitativi. Tutto questo, rileva la Corte, “desta preoccupazione in ordine alla reale capacità dell'amministrazione regionale di conseguire in maniera soddisfacente gli obiettivi strategici, che sono determinanti non solo per l'apparato burocratico, ma anche per lo sviluppo della Sicilia”.

La situazione è ancora più grave nel caso delle società partecipate. Queste costituiscono un vero e proprio buco nero. Esse dilapidano denaro pubblico, non perseguono gli scopi per cui sono state create e sono piene di personale sovrabbondante assunto con modalità non trasparenti e, in alcune ipotesi, per giunta in palese violazione di divieti di legge. La Corte rimarca “la tardività e la concreta inadeguatezza dei controlli verso le società partecipate” e invita la regione a porre in essere “una radicale riforma” di tale apparato e a non tollerare più i gravi comportamenti realizzati dagli amministratori di tali enti.

Forse il default è solo rimandato, e anche questa volta il governo regionale può tirare un respiro di sollievo. Ma dai rilievi della Corte dei conti, qui ripresi solo in parte, emerge un totale fallimento politico e gestionale che condanna irreversibilmente chi al momento è al timone di questa nave sconquassata.

D'altra parte, da tempo, la Corte segnala che appare “invece imprescindibile e non più differibile un intervento organico e sistemico, attraverso una strategia coerente di contenimento che – prescindendo dalla logica meramente contingente ed emergenziale che caratterizza la recente legislazione statale e regionale di contenimento della spesa – sia capace di incidere in modo strutturale e coordinato sulla dinamica retributiva, sulla programmazione dei fabbisogni di personalità e sulla definizione degli assetti organizzativi, tenendo presente che trattasi di ambiti reciprocamente connessi”. Invero, sempre secondo la Corte, “l'approccio alla materia del pubblico impiego in termini esclusivamente finanziari mette in ombra le specifiche finalità alle quali dovrebbero ispirarsi le politiche del personale”. Ciò perché si devono “rendere funzionali la dinamica retributiva, la programmazione dei fabbisogni di professionalità specifiche e la definizione degli assetti organiz-

zativi con le esigenze di garantire maggiore efficacia ed efficienza e produttività alle amministrazioni". Di conseguenza, "se così è, i tre aspetti (contenimento della dinamica, ridefinizione degli assetti organizzativi, programmazione dei fabbisogni) devono conservare intima coerenza e pertanto la mancanza di una razionale e prodromica programmazione dei fabbisogni professionali è di per sé ostativa al raggiungimento degli obiettivi perseguiti con azioni di contenimento ed interventi sull'organizzazione".

Come si vede, da questa lettura emerge un quadro chiaro ed asettico delle condizioni in cui versa l'amministrazione regionale. Il che, senza variazioni di rilievo nel corso degli anni, mette in luce una sorta di eterogenesi dei fini che si è prodotta nell'attuazione dell'autonomia regionale. Un'autonomia nata per promuovere il cambiamento e lo sviluppo della società siciliana, ma che, in realtà, ha prodotto effetti perversi ed inattesi. Più precisamente, come di recente ha scritto Giuseppe Verde (uno studioso sempre sensibile al ruolo delle autonomie regionali), "lo statuto", e quindi l'autonomia speciale che ne è il precipitato, "avrebbe dovuto determinare una rivoluzione democratica e pacifica: arretratezza, povertà, analfabetismo si volevano superare attraverso istituzioni regionali autonome; politicamente capaci di interpretare interessi e bisogni dei siciliani". Ma, la storia è nota, rapidamente l'autonomia speciale "perde il significato originario e diventa lo strumento in cui istituzioni sempre meno rappresentative dei siciliani assumono il ruolo di gangli di potere che legano l'isola al paese e che lo rendono strumento di gruppi di interesse con forti legami con il tessuto criminale siciliano: il sistema elettorale e i meccanismi di selezione del ceto politico risultano permeabili agli interessi e alle pressioni della mafia".

In altri termini, la responsabilità principale della disastrosa attuazione di tale complesso di prerogative è, senza dubbio, imputabile al ceto politico per lungo tempo anche strettamente collegato con il potere mafioso e, più in generale, con gruppi di vere e proprie clientele elettorali. Basti pensare solo all'assassinio del presidente della regione Piersanti Mattarella che aveva intrapreso un'opera di rinnovamento e pulizia all'interno dell'amministrazione regionale, specie nell'ambito degli appalti pubblici. D'altra parte, in un'economia sottosviluppata come quella siciliana, l'ente regione ha goduto di ingenti risorse, da elargire nel territorio e, quindi, ha di fatto assunto un ruolo cardine rispetto alle aspettative dei cittadini. Così, in Sicilia (ma anche in tutto il Mezzogiorno del paese) hanno raggiunto la massima intensità fenomeni quali il clientelismo e il familismo, rispetto ai quali l'attore principale è stato, costantemente, il potere politico dotato della ricchezza per mantenere vitali tali relazioni e generarne sempre di nuove. Per fare ciò è stato necessario avere il completo governo degli strumenti e delle procedure attraverso cui si distribuisce la ricchezza. Pertanto, funzionale alla conservazione del dominio della politica nella società siciliana è stato il completo asservimento della macchina amministrativa e della relativa burocrazia ai capricci della prima.

Di conseguenza, lo “scambio politico” con la società diffusa s’è necessariamente riprodotto all’interno dell’amministrazione regionale con il suo apparato burocratico, che è stato gratificato di innumerevoli privilegi in modo tale da indurlo ad essere, nella peggiore delle ipotesi, il più disponibile possibile alle pressioni dei potentati di turno o, comunque, a lasciare alla politica ogni vera decisione e ad accontentarsi ad essere relegato a compiti di mera esecuzione. In un contesto del genere anche importanti riforme dell’amministrazione regionale, nella direzione di aumentare l’efficienza e la trasparenza della medesima, sono rimaste sulla carta e mai in concreto attuate.

È noto che le cose sono cambiate nel corso degli anni. Ciò soprattutto grazie alla crescita culturale di ampi settori della società siciliana che ha comportato il diffondersi dei valori base della comunità civile, il ripudio di ogni forma di connivenza con le organizzazioni criminali, l’avversione nei confronti delle pratiche clientelari e familistiche. Il che ha favorito l’entrata nei ruoli dell’amministrazione regionale, specie per mezzo del concorso pubblico, di personale preparato, motivato e consapevole di dovere servire gli interessi generali e non quelli particolari della maggioranza politica. Di tutto questo un chiaro esempio è rappresentato dal fatto che, già negli anni sessanta del secolo scorso, proprio un’associazione di funzionari regionali presentò un progetto di riforma dell’amministrazione regionale allora definito come “rivoluzionario”. Tale progetto ispirò la riforma burocratica del 1971, ma la realizzazione concreta di quest’ultima fu ben lontana dalle aspirazioni di chi aveva sognato un’amministrazione più moderna e aperta alla comunità.

Purtroppo, ancora oggi va registrata la presenza di un’eccessiva “presa politica” sull’amministrazione che ne ostacola l’azione in modo efficiente ed imparziale. La verità è che la politica teme un’amministrazione autonoma, perché ovviamente non potrebbe mai accontentare i suoi desiderata. E quindi le vere e necessarie riforme che si dovrebbero fare sono invece rimandate, accantonate, oppure nemmeno prese in considerazione. La più importante di queste è rappresentata dal rafforzamento della posizione della dirigenza nei confronti del vertice politico titolare del potere di preposizione agli incarichi più elevati. Ma questo non è un problema solo siciliano. Infatti, in Italia, sia nelle amministrazioni centrali sia in quelle territoriali, a partire dalla fine degli anni novanta del secolo scorso, s’è realizzata una precarizzazione della dirigenza pubblica che la rende ostaggio del potere politico. Ciò che andrebbe eliminata, quindi, è la forte connessione strutturale tra politica e amministrazione che contraddice, nei fatti, l’effettività del principio di distinzione tra compiti di indirizzo politico e compiti di direzione amministrativa degli apparati. Di tale principio di distinzione la Corte costituzionale ha, più volte, rintracciato il fondamento nella legge fondamentale, specie nell’art. 97 Cost. E quindi sarebbe logico attendersi l’avvio di un progetto riformatore volto a dare piena garanzia al suddetto principio. Purtroppo, la storia repubblicana insegna che la Costituzione

è restata a lungo di carta e che i moniti della Consulta spesso continuano a trovare un legislatore completamente sordo.

L'attuale governo nazionale (guidato dal premier Matteo Renzi) ha varato un ambizioso programma di riforma della pubblica amministrazione, di cui uno dei pezzi è costituito dalla riforma dello statuto della dirigenza. Al momento non si conoscono i decreti attuativi, ma solo i principi contenuti nella legge delega n. 124/2015. E quindi un giudizio completo potrà essere fornito solo di fronte al testo definitivo. Tuttavia, i principi della legge delega, come risulta agli addetti ai lavori, sono alquanto evanescenti proprio con riferimento al nodo gordiano della tutela dell'autonomia della dirigenza. Il che dimostra come la politica, qualunque sia il suo momentaneo colore, appena ha in mano le leve del comando, non riesce a sottrarsi alla tentazione di assoggettare l'intera amministrazione ai suoi voleri, anche quelli più bizzarri.

Quali soluzioni? Stando così le cose, appare utopistico sperare in una reale volontà del ceto politico (nazionale e regionale) di modificare spontaneamente le proprie tendenze comportamentali. È fin troppo facile percorrere strade già battute, semmai mascherando, nel discorso pubblico e nel marketing elettorale, il proprio endemico gattopardismo. Dovrebbe essere il popolo sovrano a rendersi conto che è d'interesse generale la presenza di una burocrazia pubblica professionalizzata, efficiente, imparziale: cioè, autonoma. E in tal modo pretendere che tale esigenza venga effettivamente realizzata da chi dovrà un giorno governare.