

Andrea Piraino

L'autonomia siciliana e la macroregione mediterranea

Secondo i dati del quarantesimo *Report Sicilia*, realizzato dal Dipartimento studi Territoriali per conto della Fondazione Curella e presentato a Palermo un paio di settimane addietro, nel 2014 la disoccupazione toccherà nell'isola quota 22% mentre già nel 2013 la percentuale dei giovani senza lavoro era arrivata all'insostenibile soglia del 50%. Non solo. Ma mentre in Italia, per l'anno in corso, è prevista una crescita del PIL di quasi un punto, in Sicilia il PIL dovrebbe scendere ancora di un punto. Ed anche se alla fine la ripresa economica raggiungerà la Sicilia, per tornare alle condizioni economiche del 2008, ci vorranno 25/30 anni. Insomma, un disastro che da un momento all'altro potrebbe far sprofondare la Sicilia nel Mediterraneo con conseguenze drammatiche per l'intero Paese.

Ecco perché è necessario fare subito qualcosa che però tenga conto, come ha dichiarato il prof. Gaetano Armao già assessore al bilancio del Governo Lombardo, del fatto che la Regione con l'ultima finanziaria e l'ultimo bilancio è implosa e quindi, come sostiene il prof. Pietro Busetta presidente della Fondazione Curella, "va commissariata".

In conclusione, siamo a questo: all'idea di due illustri intellettuali oltre che uomini impegnati nella politica e nella finanza che la Regione siciliana con tutta la sua *autonomia speciale* è diventata il maggiore ostacolo per la sopravvivenza, prima, e lo sviluppo, poi, delle Comunità Siciliane. E non si tratta di un'idea peregrina. Anzi bisogna riconoscere che risponde ad un sentire comune. Che, dopo avere enfatizzato per oltre un cinquantennio il sistema regionale e, per di più, nelle sue prerogative *speciali*, oggi tende a celebrare una sorte di ritorno al passato in cui si assiste al declino di quella cultura *autonomista* che si opponeva allo *statalismo* che era prevalso nella seconda metà del secolo scorso pur in presenza della 'rivoluzione' repubblicana operata dalla Costituzione.

L'affidarsi allo Stato, nell'attuale congiuntura, sembra così costituire l'unica ancora di salvezza (v. l'accordo con il Dipartimento della Funzione Pubblica per il problema del "precariato") per riprendere un governo della situazione che indubbiamente presenta ormai innumerevoli pericoli anche di conflittualità sociale.

Solo che l'abbandono del *processo di federalizzazione*, senza approfondimento alcuno delle cause che hanno condotto all'accentuarsi della crisi della Sicilia e del Mezzogiorno, non potrà che determinare ulteriori guasti e l'aumento del divario con il Centro-Nord e con tutte le altre Regioni del Centro-Europa.

Detto questo, si deve però aggiungere che le disfunzioni che hanno messo in ginocchio la Sicilia, oltre che il suo sistema di rapporti esterni (con le altre parti del Paese), riguardano l'organizzazione interna alla Regione modellata secondo il principio autonomista ed il suo modo di relazionarsi soprattutto con le istituzioni locali considerate più come propri terminali operativi che come organizzazioni indipendenti e responsabili dei destini delle Comunità di riferimento e quindi come compartecipi delle attività di governo della Regione.

È qui, dunque, in questa dimensione organizzativa interna, che risiede innanzi tutto il cancro che sta consumando il tessuto istituzionale ed ormai anche sociale della Sicilia. Basti pensare alla progressiva emarginazione dei Comuni e delle Province (ancorché trasformate in liberi Consorzi comunali) dal sistema di partecipazione alla *governance* regionale e, soprattutto, alla loro continua diminuzione di capacità di autogoverno e di produzione di beni e servizi fondamentali alla soddisfazione dei bisogni dei loro cittadini a motivo dei 'tagli' sempre più pesanti nei trasferimenti oltre che dello Stato anche della stessa Regione.

Ma dove il punto tocca il suo acme è nella quasi totale assenza di istituti di raccordo se si eccettua una mal disciplinata Conferenza Regione-Autonomie Locali (CRAL), ci si ricorda che non è mai stato istituito il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) e si riconosce che gli strumenti più flessibili - dalle consulte ai tavoli tecnici, dalle commissioni paritetiche ai comitati di programmazione - sono in questi ultimi anni via via scomparsi dalla scena.

A ciò va poi aggiunto l'altro profondo buco nero della governabilità regionale e cioè la disfunzionalità di un sistema di governo che, fondato sulla presunzione di consonanza politica tra Presidente della Giunta e Assemblea per cui *simul stabunt simul cadent*, determina la permanente sofferenza politica dell'organo assembleare il quale confinato nell'autoreferenzialità del circuito rappresentativo, non riesce ad esercitare in maniera adeguata nessuna delle funzioni fondamentali per cui esiste. E così, mentre per la gestione dell'attività legislativa fatica a trovare nell'approvazione delle norme la corrispondenza agli interessi della Comunità regionale, nell'esercizio della funzione di controllo politico fa addirittura registrare una specie di eterogenesi dei fini diventando da soggetto controllore del Governo oggetto del controllo politico del Presidente della Regione eletto direttamente e così assurdo ad unico vero decisore dell'indirizzo politico.

Circostanze, tutte queste, che determinano ed alimentano un generalizzato moto di sfiducia degli elettori verso le istituzioni regionali che ha portato ad una caduta della partecipazione popolare alle ultime elezioni superiore al 50% degli aventi diritto e quindi al determinarsi di un gravissimo *vulnus* al principio democratico.

Ma le criticità della situazione siciliana non trovano origine, come anticipato, solo in cause di ordine interno alla sfera dell'ordinamento regionale. Con quelle appartenenti a questa dimensione concorrono poi ragioni che trovano un proprio fondamento nei rapporti esterni alla Regione e non solo in quelli con lo Stato ma anche nelle relazioni con le altre Regioni e la stessa organizzazione dell'Unione Europea.

Al fine di individuare questi profili di criticità per poi indagarne analiticamente la consistenza e la portata, preliminarmente conviene soffermarsi sul rapporto Regione-Stato per sgombrare subito il campo da un doppio equivoco che si registra anche nell'attuale dibattito generale per le riforme costituzionali e che se non risolto può determinare, come cennato, conseguenze gravemente negative non solo per la Sicilia ma per l'intero Paese.

Il doppio equivoco cui mi riferisco è costituito dalla erronea convinzione, da un lato, che la strutturazione di un ordinamento *policentrico* implichi necessariamente una condizione di reciproca autonomia fra le istituzioni che in ultima istanza ha come effetto naturale non la *alterità* ma la *alternatività* degli ordinamenti e, dall'altro lato, che la finalizzazione unitaria di un sistema istituzionale implichi sempre l'organizzazione *monocratica* dello stesso e quindi la sua incompatibilità con un ordinamento di tipo *federale*.

Nasce dal combinato disposto di questi equivoci la tendenza, avvalorata anche dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta, a mettere tra parentesi e comunque a ridimensionare l'esperienza *federalista* della riforma del Titolo V giustificandola con l'argomento che, "mentre nel corso degli anni '90 la riflessione istituzionale si incentrava sulla prospettiva dell'Europa delle Regioni, sul presupposto che si potessero costruire strumenti e processi di dialogo diretto tra le Regioni europee e l'Unione, oggi il centro dei sistemi politici nazionali si è spostato sul rapporto tra gli Stati e l'Unione Europea".

Solo che la scelta di ripensare il funzionamento complessivo dell'ordinamento ricentrandolo sull'asse *statuale* non rappresenterebbe una semplice razionalizzazione ma una vera e propria capriola all'indietro (come quella operata dal Governo Renzi che, in controtendenza rispetto agli ultimi tre precedenti Governi di Berlusconi, Monti e Letta, ha abolito il Ministero per la coesione territoriale trasferendo le competenze in capo alla Presidenza del Consiglio) con l'effetto paradossale, però, di riprodurre in modo aggravato la stessa alternatività istituzionale che l'erroneo *autonomismo speciale* della Regione siciliana ha praticato per lunghi decenni, sostanzialmente impedendo a quest'ultima di essere presente e decisiva nelle scelte nazionali ed anche in quelle che la riguardavano direttamente e così lasciando il campo alla esclusività delle decisioni statuali. Che come si può facilmente constatare, non sono state certo capaci di evitare gli esiti socio-economici disastrosi che si ricordavano inizialmente.

E lo stesso deve dirsi per il progressivo rarefarsi dei rapporti con le altre Regioni del Mezzogiorno che un'intelligente e lungimirante politica meridionalistica si era preoccupata di

costruire all'indomani della istituzione delle Regioni ordinarie e che la fine dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno aveva lasciato alla sola iniziativa politica privata della dimensione istituzionale.

È un capitolo, questo, che va ricostruito fin dal suo momento iniziale. A partire, cioè, dalla famosa mozione unitaria dell'Assemblea regionale siciliana che indisse per i giorni 29/31 gennaio 1971 a Palermo la prima Conferenza delle Regioni del Mezzogiorno nella quale Piersanti Mattarella, allora semplice deputato regionale, avanzò la proposta di affiancare al Ministro per il Mezzogiorno un "Comitato di rappresentanti delle Regioni del Sud" al fine di rendere queste ultime direttamente partecipi della contrattazione programmata dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Per passare all'art. 3 della legge 183/1976 con il quale veniva istituito il "Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali" suggerito da Mattarella. E finire alla legge 64/1986 con il cui articolo 2.4 la partecipazione delle Regioni al coordinamento dell'azione pubblica nel Mezzogiorno da parte dello Stato viene ridotta ad un semplice "sentite le Regioni meridionali interessate" che costituisce il ritorno ad una considerazione della realtà meridionale di tipo *individuale*, per singola Regione, cioè, al posto della visione *comunitaria* che il movimento meridionalista degli anni '70 aveva saputo imporre.

Naturalmente, poi, da questa scolorita posizione di interlocuzione con lo Stato parte una insistita azione di messa in evidenza della *specialità* della Regione siciliana che ne sottolinea però il crescente isolamento anche se attenuato da un formale collegamento con le altre Regioni a statuto speciale. Collegamento che, al momento topico, come era giusto che fosse, si volatilizzava in un semplice rapporto di "genere" che per la sua stessa natura portava le singole Regioni *a statuto speciale* a restare sole nel confronto con lo Stato e con le altre Regioni ordinarie, invece, collegate fra di loro in modi ed ambiti diversi, primo fra tutti la Conferenza delle Regioni.

Insomma - come dimostra quella che avrebbe dovuto essere, almeno nell'intenzione dei suoi fautori, la madre di tutte le riforme e cioè la legge 42/2009 di disciplina del federalismo fiscale, di definizione del nuovo modello di *governance* della finanza pubblica e di regolazione dei nuovi meccanismi di finanziamento e perequazione delle Regioni e degli Enti Locali - la Regione siciliana assieme alle altre Regioni a statuto speciale ed alle Province di Trento e di Bolzano concorre "al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e dei doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, *secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi*". Il che, in altre e più chiare parole, significa che la Sicilia così come ogni altra Regione speciale partecipa al raggiungimento degli obiettivi comuni del Paese dopo essersi confrontata singolarmente con lo Stato. Circostanza che non la potrà che vedere soccombente di fronte alle ragioni unitarie di quest'ultimo e quindi in una posizione di debolezza che soltanto l'aggregazione *ante litteram* della Macroregione del Sud avrebbe potuto attenuare.

Ma qui sovviene proprio questa esperienza delle Macroregioni ora volute dall'Unione Europea per perseguire obiettivi di sviluppo spesso non raggiungibili singolarmente da una Regione o, comunque, da un territorio in un sistema economico che deve fare sempre più i conti con i grandi Paesi emergenti oltre che naturalmente con Giappone ed USA.

Dopo le tre Macroregioni esistenti: la *Baltica* (istituita nel 2009), la *Danubiana* (istituita nel 2011) e la *Adriatico - Jonica* (che partirà nel secondo semestre 2014 con l'assunzione della presidenza dell'Unione Europea da parte dell'Italia), una Macroregione del Mediterraneo (occidentale) potrebbe infatti costituire l'orizzonte d'impegno della Sicilia per realizzare quella cooperazione territoriale indispensabile a perseguire uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

Allo stato attuale, la Macroregione mediterranea non presenta confini definiti e, secondo gli indirizzi Europei, è nient'altro che un *piano d'azione* volto ad affrontare le problematiche e le sfide comuni degli enti nazionali, regionali e locali che si affacciano nell'area. In prospettiva futura, anche se non bisogna immaginarla come un nuovo livello istituzionale che si aggiunge a quelli esistenti nella Comunità Europea, potrebbe invece configurarsi come una struttura di *governance* che, secondo la risoluzione A7-0219/2012 del Parlamento Europeo "sull'evoluzione delle strategie macroregionali

dell'UE: pratiche attuali e prospettive future, in particolare nel Mediterraneo”, garantisce la partecipazione delle autorità locali e regionali alle politiche di cooperazione europea per i sistemi energetici, la ricerca scientifica e l'innovazione, la cultura, l'istruzione e la formazione, il turismo, il commercio, la tutela ambientale, il trasporto marittimo sostenibile, la sicurezza marittima e la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento, dal sovrasfruttamento e dalla pesca illegale, etc..

In altre parole, potrebbe diventare una *rete* dove annodare tutte le materie che costituiscono i settori portanti di una crescita economica intelligente e sostenibile che, non solo, sarebbe in linea con la strategia dell'Unione Europea ma avrebbe la capacità di dare un apporto significativo allo sviluppo del Paese. E, soprattutto, al rinascimento di una Sicilia che di questa Macroregione del Mediterraneo (occidentale) dovrebbe essere uno dei motori propulsori assieme a Regioni come la Catalogna, la Costa Azzurra, l'Andalusia e naturalmente le altre del nostro Mezzogiorno a cominciare dalla Sardegna e dalla Campania.

Ora, è chiaro che la costruzione di una tale Macroregione deve schivare l'insidia di una *governance* intergovernativa, benché la sua natura transnazionale implichi anche la partecipazione degli Stati membri interessati. Essa deve costituire soltanto un sistema di governo articolato su più livelli, tra cui in particolare quello regionale, perché in questo modo “è in grado di preservare la vocazione europea di simili processi e assicurare la complementarietà rispetto alla politica per lo sviluppo regionale dell'Unione Europea”.

Naturalmente, nel compiere i primi passi strategici in questa direzione, bisogna riconoscere una Comunità che svolga il ruolo di capofila oppure creare un GECT con responsabilità definite e condivise. Sapendo bene che il bacino del Mediterraneo è espressione di una medesima realtà storica e culturale e rappresenta un medesimo ambiente naturale ricco di grandi potenzialità che non possono essere valorizzate senza il coordinamento e senza la visione di insieme che la definizione di una strategia comune consente. Strategia macroregionale di sviluppo che, alla fine, non potrebbe che essere fondata su una innovativa economia di qualità: *blue, green, soft e slow* in grado di fungere da forza trainante per tutta l'economia europea.

Con i suoi 500 milioni di abitanti, di cui appena un terzo cittadini dell'Unione Europea, il Mediterraneo infatti costituisce uno spazio debolmente strutturato che invoca interventi di cooperazione ed interconnessione, soprattutto in considerazione del livello di vita degradato sotto ogni punto di vista: economico, sociale, politico, ecologico che caratterizza i Paesi delle sue rive meridionali. Ma lo sviluppo di queste popolazioni è una necessità per la stessa Europa che conquisterebbe così una maggiore sicurezza, un controllo più sostenibile dei flussi di immigrazione e la partecipazione diretta ad un'area in crescita con effetti positivi sulle proprie *performances* economiche.

Gli eventi delle cc.dd. “Primavera arabe” costituiscono quindi un invito pressante a sviluppare nuove politiche attive di vicinato che, poste in connessione con una strategia di cooperazione e coesione europea, potrebbero fare assumere alla Macroregione mediterranea una dimensione territoriale concreta, garanzia di una maggiore coesione interna.

Le Regioni e gli Stati europei del Mediterraneo, insomma, dovrebbero intraprendere un processo rafforzato di cooperazione nel quale la Sicilia avrebbe la possibilità di conquistarsi uno spazio di azione che, abbandonate le vecchie inclinazioni *isolazioniste*, sia giocato tutto nella costruzione di una nuova organizzazione di governo in cui il principio di cooperazione e collaborazione federativa, al proprio interno, con le Istituzioni locali e, all'esterno, con le altre Regioni e lo Stato si sostituisca ad una malintesa autonomia rivendicata sempre più spesso per difendere piccoli privilegi, oggi desueti.

Potrebbe in sostanza essere quella svolta che alla fine degli anni '70 del secolo scorso non si riuscì a realizzare anche per le conseguenze di una precisa scelta strategica che aveva relegato il Sud del Paese al ruolo di mercato di consumo ed area di contrappeso al comunismo nordico ma che oggi, inquadrata nell'ambito europeo, potrebbe addirittura diventare la *chance* vincente dell'intero Paese.

Basti pensare, come detto, che le Macroregioni costituiscono un ambito favorevole alla partecipazione dei soggetti politici locali e degli attori non governativi ed incoraggiano lo sviluppo di sistemi di coordinamento efficaci che facilitano gli approcci dal basso verso l'alto garantendo la significativa partecipazione della società civile al processo decisionale politico e la creazione di sinergie tra le iniziative esistenti al fine di ottimizzare le risorse disponibili. Per non dire, poi, in conclusione, della circostanza che una strategia macroregionale per tutto il bacino del Mediterraneo può contribuire a determinare benefici in ordine alla lotta alla povertà, alla promozione dell'occupazione, alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale ed, infine, anche alla coesione territoriale ed alla sicurezza.