

Se la Sicilia perde l'autonomia speciale: il caso dell'Università.

di Gaetano Armao¹

Il d.d.l. di riforma costituzionale (n. 1429 A.S) presentato dal Governo Renzi al Consiglio dei ministri il 31 marzo prevede(va) la piena omologazione tra Regioni ordinarie e speciali (anche se di tale profilo nessuna menzione e' stata fatta nella conferenza stampa susseguente). In particolare, l'art. 33, comma 13, del d.d.l. Costituzionale - e tra le disposizioni transitorie - prevede(va...almeno così il testo consultabile l'1 aprile dal sito della Presidenza del Consiglio) che le norme della legge costituzionale si applicassero *"anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti"*, in guisa da determinare, sul piano delle competenze legislative, la sostanziale ed unilaterale (non e' infatti prevista alcuna consultazione dei Parlamenti regionali, così come prevedono gli Statuti novellati) omologazione delle Regioni ad autonomia differenziata con quelle ordinarie e cancellando le speciali prerogative concesse dagli Statuti di autonomia e senza alcuna consultazione delle Regioni medesime.

Sebbene la coincidenza della data (l'1 di aprile) abbia fatto sorgere a taluni o qualche sospetto di una giocosa trovata - invero incompatibile con vicende così delicate - si e' poi appreso che il Governo avrebbe denunciato un 'refuso' nell'omesso inserimento di un 'non' (si applicano), che cambia, ed in termini rilevanti, il senso della prescrizione che si trasforma così di norma di salvaguardia (ancorché temporanea) dell'autonomia speciale. Ed in effetti sia il testo consultabile il 2 aprile dal medesimo sito che quello trasmesso alle Camere così recitano, in guisa da scongiurare l'immediata applicazione del riordino delle competenze normative alle Regioni ad autonomia differenziata a seguito della riforma costituzionale, a gran voce annunciata come di imminente approvazione.

Anche se tale 'refuso' non solo appare poco conciliabile con il tenore della disposizione nel suo tenore complessivo, ma comunque determina un onere di adeguamento degli statuti speciali, differendo nel tempo (a quando si modificheranno gli Statuti) il malcelato obiettivo di effettiva omologazione delle competenze normative che si è intesa solo formalmente escludere con effetto immediato conseguente all'entrata in vigore della riforma in esame.

Questo assunto e' poi comprovato dal tenore del comma precedente della stessa disposizione finale. Ed infatti, la disposizione contenuta nel comma 12 del medesimo art. 33 prevede che *"le leggi delle Regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificati dalla presente legge costituzionale"*, senza alcuna differenziazione tra Regioni ordinarie e speciali.

Delle due l'una quindi: o i comma 12 ed il 13 (nella versione senza il "non" ...come se fosse dal sen fuggita) avevano una loro coerenza, poi perduta dopo la 'correzione' del refuso, o altrimenti, si determina un'irragionevole antinomia. Ed infatti mentre al tredicesimo comma, scongiurata l'omologazione immediata delle Regioni ad autonomia differenziata alle ordinarie, si garantisce il *'morbido atterraggio'* di queste ultime al nuovo - ed a mio avviso deprecabile - assetto, il dodicesimo comma determina l'immediata applicazione della clausola di sostituzione delle leggi statali sopravvenute a quelle regionali preesistenti nelle materia, già appartenenti alla potestà legislativa concorrente, ed adesso attratte alla competenza esclusiva dello Stato.

¹ L'Autore insegna diritto amministrativo e contabilità pubblica all'Università di Palermo e diritto dell'economia nell'Universitas mercatorum di Roma. E' stato Assessore all'Economia della Sicilia.

Relazione al Seminario 'Autonomia e specialità' di presentazione del Report Sud della Fondazione Curella-Diste consulting sull'Economia del Mezzogiorno - Università di Palermo - Aula Magna 'V. Li Donni' della Scuola Politecnica - 14.4.2014

E ciò nonostante, sul profilo evidentemente ormai del tutto formale e privo di reale sostanza istituzionale, l'art. 116, primo comma, della Costituzione rimanga immutato prevedendo (invero in termini sostanzialmente astratti il permanere del)la specialità.

E' di tutta evidenza che non si tratta che di uno dei punti forieri di indubbie perplessità del testo di riforma costituzionale approvato dal Governo, che se ha il chiaro obiettivo di ridurre i conflitti e le sovrapposizioni scaturiti dalla riforma del 2001, appare comunque anch'esso connotato dal dilagante neocentralismo della legislazione della crisi, effettuandone la costituzionalizzazione' con la riforma dell'art. 119 Cost., come avvenne con la precedente riforma che puntò a costituzionalizzare il c.d. federalismo amministrativo sancito dalle leggi di riforma della fine degli anni '90.

Ma ciò rende ancor più chiaro che, in questa complessa ed articolata vicenda, ricette e soluzioni non pare vadano nella stessa direzione e forse - pur di fronte all'indubbia esigenza di offrire tempestive risposte alla domanda di cambiamento che proviene dalla società italiana - sia necessario un articolato dibattito per riforme destinate a durare anni.

Si impone quindi la necessità, non fosse altro che per ragioni di mera coerenza, ma soprattutto per le ragioni storiche, politiche, economico-sociali- in buona parte irrisolte, almeno per le due Regioni insulari - della riscrittura dei due commi richiamati, in guisa da lasciare impregiudicata l'autonomia speciale delle Regioni a statuto differenziato. Semmai recuperando quanto sancito, in termini lungimiranti, dall'art. 119 nella versione originaria "*Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica*". Sotto altro profilo poi va evidenziato che non si rinviene traccia, mentre risulta assai opportuno prevederne l'inserimento, della soppressione degli artt. 28 e 29 dello Statuto siciliano e dell'art. 31, comma 2, della l. n. 87 del 1953, con la soppressione dell'istituto del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, in guisa da armonizzare il controllo di costituzionalità sulle leggi della Regione siciliana con quella delle altre Regioni (trasformandolo da preventivo in successivo), invero già contemplato dall'art. 3, commi secondo e terzo, del d.d.l. Costituzionale n. 3520 A.S. presentato al termine della precedente legislatura dal Governo del Sen. Monti.

Il Governo Renzi sembra così assecondare l'astiosa avversione alle Regioni a statuto speciale (sebbene con 'strategico' *understatement*) prospettando l'omologazione delle regioni con l'eliminazione della specialità (sui contraddittori orientamenti che ispirano il disegno di riforma costituzionale si vedano le considerazioni di V. Onida, *Rapporto tra Stato, Regioni e enti locali: buoni propositi e molte incertezze*, in *Corriere della sera*, 10 aprile 2014).

E questo mentre non solo il Sud e' scomparso tra gli impegni programmatici di quel governo, si e' scelto di non delegare ad un Ministro all'uopo nominato le funzioni di coordinamento, indirizzo, promozione di iniziative, di vigilanza e verifica relativamente alla materia delle politiche per la coesione territoriale e la legge di stabilità 2014 ha stanziato per quest'anno solo 50 milioni sui 54 md del Fondo di sviluppo e coesione per il 2014-2020 (art. 1, c.6, l. n. 147 del 2013).

Non so se tra le letture del giovine Renzi vi sia il bel libro di Viesti (*Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, 2003), pubblicato più di dieci anni fa, ma certamente la pratica tradisce un approccio disattento ad un'area del Paese che con 21 milioni di abitanti e meno di 6 milioni di occupati (dopo averne perso il 10% solo nel 2013) e' allo stremo ed alla deriva. Il Mezzogiorno, come evidenziava quel libro, è stato una palla al piede per taluni, per altri è un facile alibi o un noioso rituale da inserire in agenda, per altri ancora la scorciatoia per arricchirsi illecitamente, per tutti questi una buona scusa per non affrontare realmente i problemi di competitività e coesione del Paese.

E così, come dimostra l'ultimo *Report-Sud* della Fondazione Curella-Diste sull'Economia del Mezzogiorno, il divario rispetto al Nord del Paese è cresciuto (i punti di Pil perduti nel periodo 2007-13 sono il doppio: 15,5 contro il 7). Lo Stato, d'altra parte, ha nel frattempo abbandonato del

tutto le iniziative di sostegno al Meridione (Svimez), mentre le misure di perequazione fiscale ed infrastrutturale sono ridotte ai minimi termini, approfondendo gli effetti divaricanti di un federalismo sbilenco che, in modo carsico, prosegue i propri effetti distorsivi privo com'è di misure di riequilibrio.

Non che le Regioni del Sud - soprattutto le due insulari e differenziate - abbiano brillato nell'ultimo trentennio per efficienza, ed oggi indugiano in un atteggiamento remissivo ai vincoli insostenibili di politiche di austerità incompatibili con il sostegno alla crescita (qualcuno, dedito ormai ad 'accattonaggio' finanziario, comprensivo di candidati alla carica di assessore all'economia, e' convinto di sbarcare così il lunario...).

Occorre invece cambiare piano di sviluppo per la Sicilia, attraendo investimenti e creando occupazione con forme di fiscalità di vantaggio e di innovativo partenariato pubblico-privato, mettendo all'angolo le pratiche di esponenti del ceto politico ed oggi anche imprenditoriale che hanno scelto, in forme pur rinnovate, di perpetuare l'intermediazione parassitaria (adesso fascinosamente denominata 'legalità e sviluppo'). Ancora più perniciose perché fondate sulla mistificazione e su un famelico istinto appropriativo di beni e consensi, malcelato dal professionismo di certa 'antimafia'.

Ma se per 'strambare' sulla crescita occorre adottare misure di espansione, queste sono compatibili con i vincoli che lo Stato ci impone? Se le politiche statali ed europee di coesione per il Mezzogiorno hanno dimostrato, addirittura, minor efficienza di quelle messe in campo dalle Regioni, siamo sicuri che disfacendoci dell'autonomia speciale, che pur qualche strumento offre, avremo gli strumenti per affrontare questa svolta epocale?

L'autonomia differenziata, in questo impetuoso declino, viene considerata una patologia, una 'zavorra' (E. Del Mercato, E. Lauria), 'condanna' ineluttabile per la Sicilia da abbandonare, cadendo così nella sindrome del martello (per la quale i maldestri utilizzatori di un utile strumento dirigono gli strali allo strumento quando colpiscono le proprie dita anziché il chiodo), sicché si sostiene che buttando alle ortiche l'Autonomia si risolverebbero i problemi della Sicilia e della sua classe dirigente, politica, ma anche imprenditoriale e sindacale, in buona parte ignorante ed inadeguata (anche in questo caso le allusioni non sono preterintenzionali).

Dietro il disvalore per la nostra specialità si intravede un giudizio di minorità antropologica dei siciliani, incapaci di autogovernarsi, di cambiare, divenendo essi stessi artefici della loro rovina.

E questo clima favorisce così quella tendenza, ormai consolidata, di strisciante accentramento realizzato dalla 'legislazione della crisi' degli ultimi anni che, a sua volta, ha reso impraticabile l'adozione di misure di sostegno al lavoro ed alla crescita, consolidando la consapevolezza che politiche pubbliche gestite dal centro non determinano alcun effetto di riequilibrio, semmai rafforzano i processi di deprivazione del Mezzogiorno e di divaricazione socio-economica del Paese.

Un esempio per tutti: l'università, politica rientrando nella competenza statale, seppur con forti profili di autonomia 'locale', per la quale alle Regioni e' stato solo richiesto un supporto finanziario, e progressivamente tramontata come priorità dell'agenda politica del Paese, soprattutto nel Mezzogiorno.

La materia dell'ordinamento universitario - com'è noto - non è espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., essa, tuttavia, può essere pacificamente ricondotta alla materia "norme generali sull'istruzione", che l'art. 117, secondo comma, lett. n)) della Costituzione demanda alla potestà legislativa esclusiva statale, che trova fondamento nell'art. 33 Cost., che riconosce alle università "il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti da leggi dello Stato". Sulla base di tale norma e' stata emanata la legge 9 maggio 1989, n. 168 che ha istituito il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e definito i profili dell'autonomia (art. 6).

Ebbene se l'Italia può contare su un totale di 92 atenei (dei quali 67 pubblici e 29 privati), in Sicilia, dove vive quasi un decimo degli italiani, troviamo soltanto i tre storici (Palermo, Catania

e Messina), più uno (Kore di Enna) nato dopo un lungo negoziato con il Ministero. Nell'ultimo Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013 dell'Agencia nazionale per la valutazione dell'università e la ricerca (ANVUR), Palermo, Catania e Messina sono ultime tra le grandi Università del Paese, mentre Enna e' la penultima tra quelle di piccole dimensioni.

E questo mentre i poli didattici (Agrigento, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Trapani) sono in agonia per le approssimazioni organizzative e finanziarie della c.d. soppressione delle Province regionali, varata dopo un caotico iter legislativo ed una serie ininterrotta di annunci, dall'Assemblea regionale siciliana con una legge 'ponte' che rinvia la definizione del percorso di riorganizzazione delle funzioni e degli enti di area vasta a successivi atti normativi di improbabile tempestiva adozione, abbandonando così questo livello di governo locale ad una instabilità permanente (l.r. 8/2014).

I dati Eurostat 2013 dimostrano che la percentuale di italiani tra i 30 e i 34 anni che hanno completato gli studi universitari (22,4%) è la più bassa di tutti i 28 paesi Ue e molto inferiore alla media (37%). A risultati più soddisfacenti approdano pure Romania (22,8%), Croazia (25,9%) e Malta (26%), mentre primeggiano Irlanda (52,6%), Lussemburgo (52,5%) e Lituania (51,3%). Se poi è vero che tra il 1993 e il 2012 la quota dei laureati italiani sulla popolazione in età da lavoro e' cresciuta dal 5,5% al 12,7% e tra i giovani tra 25 e 34 anni dal 7,1% al 22,3% - il che dimostra la consolidata tendenza verso l'università di massa - l'Italia è comunque uno dei paesi con la più bassa quota di laureati: meno di Germania (29%), Francia (42,9%) e Regno Unito (dove oltre il 45% dei giovani è laureato).

Il rapporto ANVUR evidenzia però un'ulteriore allarmante riduzione delle immatricolazioni negli Atenei, da 338 000 del 2005 a 270 000 del 2013 (-20%). La diminuzione riguarda il Nord solo per il 10%, il Centro per il 20%, ma soprattutto il Sud per il 30% dove vi sono i più alti tassi di povertà, di abbandono scolastico e di esclusione dal mercato del lavoro. Una vera e propria fuga, alla quale si aggiunge che un giovane universitario meridionale su quattro preferisce ancora i "viaggi della speranza" iscrivendosi negli Atenei del Centro-Nord (oltre 170.000 nell'ultimo decennio).

A lasciare il Mezzogiorno non sono così solo i giovani laureati alla ricerca di un'occupazione, ma anche coloro che intraprendono il percorso formativo, consolidando il processo di desertificazione di nuove classi dirigenti nel Sud. E questo mentre crescono rapidamente le percentuali di giovani 'neet' (fuori dal circuito formativo e di lavoro) che non hanno neanche lo stimolo a cimentarsi in spostamenti che costituiscono comunque un'utile opportunità. Si segue così una strada diametralmente opposta rispetto a quella, necessaria per restituire un futuro al Mezzogiorno, di investire sulla scuola, l'università e la ricerca.

Questi dati, oltre al drammatico fallimento della politica di alta formazione nel Paese (e non sembra che il Governo statale abbia deciso di invertire la tendenza, a partire dal d.l. n. 66 del 2014)), evidenziano come una politica se mal gestita ed ancor peggio finanziata a livello statale può aggravare gli effetti di marginalizzazione per la Sicilia ed il Mezzogiorno, appesantendo il già grave divario economico-sociale, anche con quello culturale.

Ma di esempi analoghi e fallimentari di politiche nel Mezzogiorno - purtroppo - se ne potrebbero portare di altri (concorrenza, energia, grandi reti di trasporti, ricerca, migrazioni, politica mediterranea, etc.) e senza che le Regioni abbiano fatto altro che intervenire con finanziamenti aggiuntivi.

E cosa accadrebbe di fronte allo smantellamento dell'autonomia regionale e delle sue competenze se non un ulteriore depauperamento, come lo definiva Don Sturzo?

Occorre allora rilanciare e riformare l'autonomia piuttosto che rinunciare alla specialità - rafforzando la leva finanziaria che, ad esempio, ha consentito a Malta di introdurre misure concrete di fiscalità differenziata - creando nuovi percorsi può per uscire dalla crisi.

E' questa la sfida da raccogliere nel percorso di revisione costituzionale.



Non si tratta di dismettere, delusi, un'autonomia conquistata a caro prezzo, ma di ripensarla. Con passione e determinazione, restituendole credibilità e responsabilità.
Palermo. 2 maggio 2014