

**UN'ALTRA
IDEA DI
SUD**

**REDDITO
DI CITTADINANZA
O DIRITTO
DI SUDDITANZA?**

Questo rapporto è il risultato del tavolo di lavoro sulla Macroregione meridionale istituito dalla Fondazione Magna Carta.

Si ringraziano per il contributo al tavolo e alla redazione del testo:

Giorgio Cappiello, Gaetano Caputi, Mario Esposito, Filippo Lacava, Raffaele Perna, Gaetano Quagliariello

INDICE

Premessa	5
Il sistema macroregionale: ipotesi normative e costituzionali	11
Il sistema macroregionale: riassetto delle autonomie locali e degli uffici periferici dello Stato	13
Le risorse per il Sud: maggiori fondi, migliore gestione	17
L'Auctoritas della Macroregione del Sud	26
Bibliografia	29

PREMESSA

"Il Sud è una questione nazionale". Questa affermazione, declinata con argomenti, profondità e toni differenti, l'abbiamo sentita innumerevoli volte, fino a divenire quasi un refrain abusato. È vero però che se non si accompagnerà il Sud verso una svolta, sarà tutta l'Italia a pagarne il prezzo.

Siamo il Paese europeo in cui il divario interno tra reddito procapite, occupazione, produttività è più accentuato che in qualunque altro. L'analisi dei dati degli ultimi anni delinea un quadro allarmante. Quasi un meridionale su due è esposto al rischio povertà, al Nord ciò vale solo per il 18% dei residenti. Al Sud un cittadino su 10 è in povertà assoluta, al Nord poco oltre il 6%. L'occupazione nella fascia di età lavorativa (tra i 25 e i 64 anni) nel Mezzogiorno è di 24 punti percentuali inferiore alla media europea, mentre il Nord risulta in linea con i Paesi comunitari. Dal 2008 ad oggi il Sud ha perso complessivamente 310mila posti di lavoro, mentre al Centro-Nord gli occupati segnano un +242mila unità. Nel 2017 la tendenza è parsa, finalmente, cambiare verso con un aumento degli occupati meridionali di 71mila unità, di cui oltre 60mila però con contratti a termine. Il calo dell'industria manifatturiera dal 2008 al 2016 è stato di quasi il 30% al Sud, del 9% al Nord. Il valore aggiunto per occupato nel medesimo settore è diminuito negli stessi anni di quasi il 30% in più al Sud rispetto che al Nord. Nonostante nel 2017 gli investimenti privati nel Mezzogiorno siano cresciuti del 3,9%, meglio del Centro-Nord che si è attestato al 3,7%, rispetto ai livelli pre-crisi gli investimenti fissi lordi nel Mezzogiorno risultano ancora inferiori del 31,6%, quasi dieci punti percentuali peggio rispetto al dato del Settentrione (20%).

Gli indici demografici al Sud sono a dir poco disastrosi: il tasso di fecondità per donna è sceso a 1,2 rispetto a 2 che è il tasso di equilibrio, mentre al Nord - al netto della componente immigrati - si è intravisto qualche cenno di miglioramento (con un tasso dell'1,4). Nel 2017 la popolazione nazionale è scesa di 106mila unità, più o meno l'equivalente di una cittadina media italiana. Nell'ambito di questo trend generale il peso specifico demografico del Sud è diminuito attestandosi al 34,2%. Negli ultimi sedici anni, infatti, 1 milione e 883mila residenti hanno lasciato il Mezzogiorno, la metà composta da giovani tra i 15 e i 34 anni,

un quinto dei quali laureati.

Certo, nel 2015 e 2016 la timida ripresa in termini di Pil territoriale è stata superiore al Sud che al Nord e nel 2017 il Mezzogiorno sembra proseguire la lenta risalita con un +1,4%, ma in un contesto di grande incertezza che rischia di frenarne i risultati. Infatti, le previsioni per il 2018-2019 certificano un nuovo sorpasso del Nord e una diminuzione della crescita del Pil meridionale che si attesterebbe a +1% nel 2018 e a +0,7% nel 2019.

Appare infine rilevante notare come nell'ultimo decennio i confini del "Sud" si siano progressivamente spostati verso l'alto, inglobando il territorio del Centro Italia. Se confrontiamo i dati sul livello di industrializzazione, occupazione e sviluppo demografico nelle diverse macro-aree, vediamo quanto Centro e Sud siano pericolosamente allineati. Per semplificare, potremmo dire che i fenomeni tellurici, che nell'ultimo decennio hanno più volte colpito le Regioni centrali (Abruzzo, Marche, Molise, Lazio), hanno avuto come effetto immediato quello di allargare il territorio del cosiddetto "Mezzogiorno", spostandone a Nord i confini e aggravando - se possibile - la condizione di squilibrio del nostro Paese.

Ecco perché risulta ormai difficile negare come la crisi meridionale sia un problema anche del Nord e che sia necessario immaginare una cabina di regia a livello nazionale in grado di mettere in campo strategie strutturali e di porsi obiettivi di medio-lungo periodo.

Ma come si è arrivati a questo punto?

L'ultimo intervento dello Stato italiano nel Sud risale agli anni '80 del secolo passato: la legge n. 64 per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Da allora si sono susseguite solo iniziative sporadiche, come i 'Patti territoriali' degli anni '90 costruiti, sotto il profilo finanziario, quasi tutti proprio con i residui dei fondi della legge degli anni ottanta. Tra il 2008 e il 2017 la spesa pubblica nel Mezzogiorno è diminuita del 7,1%, mentre nel resto del Paese è aumentata dello 0,5%. Questo progressivo de-finanziamento e la conseguente marginalizzazione della questione meridionale, spesso celati dietro la volontà di "omogeneizzazione" con altre problematiche di misura nazionale, appare molto chiara leggendo le relazioni annuali dello Svimez per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno. Da questi reportemerge che, anno dopo anno, non solo

é stato eliminato l'intervento straordinario per il Sud, ma anche gli interventi ordinari hanno subito progressivi tagli. La spending review é stata spesso motivata dall'intenzione di sostituire le risorse nazionali con fondi europei. Tutto ciò nonostante questa politica fosse palesemente contraria ad uno dei principi cardine dell'ordinamento comunitario, quello di addizionalità, che prevede che il sostegno finanziario europeo debba sommarsi agli interventi ordinari dello Stato e non, invece, essere considerato alterativo ai medesimi.

Alla scomparsa degli interventi ordinari si é accompagnata una progressiva penalizzazione del sistema creditizio di riferimento nel Meridione (le Banche popolari, le Bcc) e la riforma della Banca del Mezzogiorno trasformata in una succursale di Invitalia e svuotata di strumenti e risorse. Preoccupa, infine, che recenti provvedimenti legislativi riguardanti particolari tipi di istituti di credito possano determinare un ulteriore distacco delle attività creditizie dai territori di riferimento.

Infine, l'istituzione del Ministero per la Coesione territoriale e dell'Agenzia ad esso direttamente collegata si é rivelata utile più al mantenimento di un organigramma di funzionari di Stato, che all'impegno sull'utilizzo dei fondi europei da parte delle Regioni che più ne avrebbero necessità.

In assenza di una politica adeguata, nel 2019 il livello degli investimenti pubblici al Sud potrebbe raggiungere il punto minimo dal 2010, con un -4,5 miliardi. Seguendo l'ipotesi dello Svimez, se invece nel 2019 il gap tra Nord e Sud venisse colmato favorendo gli investimenti strutturali di cui il Sud ha estremo bisogno, ciò darebbe luogo ad una crescita aggiuntiva di quasi un punto percentuale di Pil e il divario tra Nord e Sud non solo verrebbe azzerato, ma sarebbe il Sud a crescere più velocemente del resto della Penisola.

La storia recente insegna che Centro-Nord e Sud crescono o arretrano insieme. La crescita del Mezzogiorno, al di là della parziale rilevanza di fattori locali, é fortemente influenzata dall'andamento dell'economia nazionale. Allo stesso modo, il Settentrione é dipendente dagli andamenti del Mezzogiorno. Lo dimostra il fatto che nel periodo 2000-2016 le due macro-aree abbiano condiviso la medesima dinamica di stagnazione del Pil procapite (+1,1%).

Da qui la necessità di una svolta: serve uno Stato che torni a sostenere il Sud con interventi ordinari e straordinari, che li sappia ben integrare con i fondi europei e che abbia il potere di concentrarli su progetti strategici di ampio respiro, evitandone la distribuzione a pioggia e scongiurandone la dispersione.

Quali le opzioni percorribili?

Davanti a noi ci sono tre strade. La prima, quella tracciata negli ultimi tre anni dai "decreti-Sud" e dalle leggi di bilancio, caratterizzata da misure studiate per tutto il territorio nazionale, di corto respiro e spesso sotto-finanziate. Una seconda, che intende inserire misure correttive a favore del Sud nell'ambito degli strumenti ordinari di bilancio pubblico, che sembra essere quella contenuta nel programma dell'attuale governo Lega-5 Stelle. Infine una terza, che a nostro parere dovrebbe essere prevalente e alternativa alle precedenti, oltre che ben più radicale, e che dovrebbe prevedere: misure straordinarie, incardinate in una ridefinizione strategica della priorità-Sud, una revisione degli strumenti legislativo-istituzionali dedicati al Mezzogiorno e una forte innovazione dei termini in cui questi nodi vengono proposti sui tavoli di negoziazione europei.

Le misure appartenenti alla prima categoria si sono rivelate nell'ultimo quinquennio quando insufficienti e quando non focalizzate sul territorio cui avrebbero dovuto essere applicate, il Mezzogiorno. Qualche esempio: Impresa 4.0, nonostante il suo impianto fosse condivisibile, ha reso senza dubbio maggiori benefici al Nord che al Sud; le Zone economiche speciali sono state inserite in modo timido e marginale, riservandone l'attivazione solamente alle aree logistiche di porti e retroporti; il fondo "Resto al Sud" per la nuova imprenditorialità è stato finanziato solo con poche decine di milioni. Tutte misure che non sono e non saranno in grado di aggredire nel medio-lungo periodo un gap meridionale della consistenza di quello contingente.

La seconda strada è quella dell'intervento con mezzi ordinari, ma focalizzati solo al Sud. Tradotto: più spesa pubblica, più incentivi al Sud, la riserva del 34% estesa dagli investimenti a tutta la spesa corrente, un ruolo massiccio della Cassa depositi e prestiti, politiche industriali pubbliche di settore per il Sud a forte impronta dirigista, il reddito di cittadinanza.

La terza via, quella che crediamo più appropriata allo stato emergenziale in cui giace quasi metà della nostra Penisola, e a cui proveremo a dare forma e sostanza in questo rapporto, è diversa: parte dalla profonda consapevolezza che sia necessario un cambio radicale. La consapevolezza, cioè, che una tale asimmetria interna non si affronti solo con misure ordinarie, né con strumenti da prima Repubblica; che non servano misure timide, né meri segnali politici. Occorre che alla soluzione della questione meridionale vengano applicate le modalità di gestione riservate ai contesti di emergenza nazionale.

Non è un caso che altri Paesi europei, che nel corso degli ultimi decenni hanno fronteggiato fratture interne simili alla nostra, abbiano seguito con successo proprio questa strada. Il processo di omogeneizzazione tra Ovest ed Est in Germania a seguito della riunificazione, per esempio, conferma che nel contesto tedesco la quantità di risorse investite è stata imponente e che queste provenissero non solo dal Governo centrale, ma soprattutto da investitori pubblici e privati esterni (spesso esteri). Inoltre, il processo di crescita della Germania Est è stato preso in carico dalla classe dirigente della Germania occidentale, non lasciato nelle mani degli amministratori dei Länder locali. Si è trattato di un vero e proprio intervento straordinario guidato dal governo centrale. Questo servirebbe, almeno in una prima fase, al nostro Sud. Più Stato e uno Stato più efficace per creare quelle "condizioni minime" irrinunciabili se si punta a rimettere l'economia meridionale in condizioni concorrenziali e a creare le premesse per l'autonomia. In mancanza di queste basi risulta difficile pensare che qualsivoglia investitore possa prendere in considerazione l'ipotesi di situare un'attività economica in un determinato luogo, nel nostro caso nel Mezzogiorno. Queste "condizioni di Stato minimo" corrispondono, per esempio, alle infrastrutture materiali e immateriali, alla sicurezza e a un livello basso di criminalità, a procedure amministrative praticabili e ad un costo del lavoro competitivo.

Questo documento approfondirà la natura e le possibili modalità di attuazione di un intervento straordinario, immaginando tale percorso come un cammino comune delle sei Regioni meridionali continentali, le quali, mettendo a sistema i propri assets in un quadro di azione macro-regionale, possano - sotto la guida di un ente ad hoc di gestione e con una ripartizione efficiente delle risorse (europee e private) - ridare al Sud

gli strumenti e le condizioni necessari per poter camminare sulle proprie gambe, risalire la china economica e occupazionale e, in seguito, perseguire anche l'ipotesi di guadagnare potere di trattativa nei confronti del governo centrale e delle istituzioni europee, al fine di negoziare maggiori margini di autonomia gestionale e beneficiare della maggiore flessibilità offerta da forme di regionalismo differenziato, non diverse da quelle che oggi sono in fase di definizione per alcune Regioni del Nord. Tutto questo non può prescindere, pena il fallimento, da un serio piano di revisione delle competenze amministrative territoriali che chiudano la grave parentesi di confusione e immobilismo seguita alla riforma Delrio.

Il documento è composto da due sezioni e quattro capitoli. La prima sezione approfondisce il sistema macroregionale dal punto di vista normativo e istituzionale, ne delinea le coordinate dal punto di vista costituzionale, della rappresentanza democratica e dei nuovi equilibri tra i poteri e pone le basi per il necessario riassetto degli enti locali Sub-regionali (Province e Comuni), oltre che della rappresentanza dello Stato sul territorio attraverso le Prefetture. La seconda, focalizzata esclusivamente sul Sud e sull'ipotesi di applicazione del sistema macroregionale sulla parte meridionale della Penisola, delinea un nuovo coordinamento e potenziamento dell'utilizzo delle risorse economiche, seguendo un *modus operandi* che faccia prevalere il principio funzionale e l'applicazione strategica rispetto a quello della classica suddivisione per competenze. Nel perseguimento dello scopo di semplificazione e utilizzo virtuoso di tutte le risorse e nella consapevolezza che la trasformazione da singole Regioni a Macroregione necessiti - soprattutto al Sud - di una fase di transizione, l'idea è quella di applicare una sorta di legislazione transitoria di emergenza, con l'istituzione di un Commissario straordinario e di un'Agenzia speciale che possa operativamente affiancare il nuovo soggetto macroregionale nella gestione economica dei fondi e nel rilancio dell'economia Meridionale.

1. IL SISTEMA MACROREGIONALE: IPOTESI NORMATIVE E COSTITUZIONALI

L'assetto territoriale della collettività che ci troviamo davanti oggi risulta oggettivamente nuovo e diverso rispetto a quello presupposto alla Carta del 1948. Questo processo di cambiamento ha avuto origine e sviluppo, in particolare, in ragione del percorso di integrazione europea, che ha introdotto un nuovo nomos territoriale, diversamente qualificando le strutture statali. In seguito al Trattato istitutivo della CEE, infatti, poi via via modificato fino alla istituzione dell'Unione Europea, si è determinata - nella prospettiva e in nome di una unificazione politica, a tutt'oggi non conseguita, ma assunta quasi in funzione di Grundorm - una progressiva cessione di quote di sovranità in favore dell'apparato organizzativo europeo. Da ciò è derivato un inevitabile deperimento della struttura statale quanto a modi di organizzazione e a funzioni ad essa affidate, che sono divenute bisognevoli di acquisire integrazione ab extra provenienti dagli organismi dell'Unione. Questo fenomeno di "esternalizzazione" di sovranità, competenze e funzioni ha avuto un impatto tangibile anche sul territorio, che si è trasformato da espressione fisico-giuridica dell'insediamento dei poteri sovrani a una "funzione pertinenziale" rispetto all'ordinamento c.d. eurounitario.

Preso atto di queste premesse, appare difficilmente contestabile che l'attuale suddivisione del nostro Stato unitario in venti Regioni risulti dimensionalmente inadeguata rispetto alla funzione che, a mente dell'art. 5 Cost., doveva svolgere la strutturazione autonomistica dello Stato. La ripartizione regionale risalente agli anni '70, infatti, introduce un elemento di frammentazione eccessiva, laddove, invece, andrebbero costruite istanze di sintesi politica di più ampio respiro e maggiormente proporzionate alle dimensioni del nuovo "centro" - quello comunitario - al quale esse devono rapportarsi anche in funzione del percorso di unificazione politica sovranazionale ancora incompiuto, ma in atto e da sollecitare.

Senza soffermarci sulla disciplina di dettaglio, ma al fine di rendere chiaro lo scenario da cui parte il ragionamento qui sviluppato, si potrebbe sommariamente immaginare una riorganizzazione del livello regionale del governo in quattro/sei Macroregioni, delle quali presumi-

bilmente una Meridionale, una Centrale, due ovvero tre Settentrionali, valutando altresì l'ipotesi di riservare una Macroregione all'Italia Insulare.

Appare dunque opportuno ricercare una nuova configurazione costituzionale delle varie comunità territoriali, le quali sono state sinora considerate soprattutto dal punto di vista del loro insediamento geografico e molto meno avendo riguardo a fattori aggreganti di carattere storico, socio-politico e antropologico-culturale. La riconfigurazione regionale potrebbe, per esempio, prendere utilmente a base la realtà preunitaria, che presenta - ancor oggi e nonostante i maldestri tentativi di rimuoverli con forzosi accorpamenti plebiscitari - i caratteri di persistenza acquisiti nel corso di secoli. È ovvio, peraltro, come tali criteri siano anch'essi suscettibili di rivisitazione correttiva in rapporto alle modifiche di contesto introdotte dai vari fattori di evoluzione.

Ipotizzando, quindi, una suddivisione del territorio sub statale di misura macroregionale, rimane assolutamente indiscusso che l'organizzazione fondamentale delle medesime debba essere di democrazia rappresentativa e che sia necessaria, quale naturale conseguenza del modello proposto, una revisione ponderata delle leggi elettorali regionali e nazionali.

Per quanto attiene, invece, ai modi e alle forme di rappresentanza delle Macroregioni a livello di organizzazione dello Stato centrale, è evidente che occorra immaginarne una forma che sia idonea ad integrare il complessivo assetto istituzionale.

In altra prospettiva, potrebbe attribuirsi a ciascuna Assemblea regionale il compito di eleggere un numero di rappresentanti delle Macroregioni che sia proporzionato alla popolazione, con sistema elettorale tale da consentire anche la rappresentanza delle minoranze.

Le competenze andrebbero ridefinite con specifico riferimento alle materie attinenti a quelle attribuite alle Macroregioni in esclusiva, in concorrenza con lo Stato o per delega di questo, promuovendo le necessarie sedi di codecisione, nell'ambito dell'iter legislativo, e di apporto collaborativo - previsto in forma minima di consulenza obbligatoria ovvero di vera e propria partecipazione agli uffici a ciò deputati - per ciò che attiene all'iter di partecipazione nazionale ai processi decisionali dell'Unione Europea.

Quanto, infine, alle competenze e alla forma di governo, risulterebbe adeguata l'idea di attingere al modello attualmente vigente per le Regioni a statuto speciale, opportunamente riformato e reso omogeneo attraverso i necessari atti di revisione della normativa costituzionale.

2. IL SISTEMA MACROREGIONALE: RIASSETTO DELLE AUTONOMIE LOCALI E DEGLI UFFICI PERIFERICI DELLO STATO

L'opera di restyling del sistema delle autonomie regionali e la conseguente introduzione delle Macroregioni non può prescindere da una contemporanea azione di riassetto del sistema delle autonomie locali e, in particolare, dalla soluzione del nodo problematico relativo al destino delle Province, oggi rinominate "enti di area vasta".

Dopo il fallimento del tentativo operato dal Governo Monti - ispirato unicamente da esigenze contingenti di contenimento della spesa pubblica, ma privo di un'impostazione di fondo ispirata a solide ragioni geopolitiche - e la sonora bocciatura popolare del progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi, è attualmente vigente una normativa di tipo transitorio, quella contenuta nella legge Delrio, che, di fatto, ha reso operative le Città metropolitane senza però valorizzarne le peculiarità e le potenzialità e, contemporaneamente, ha mantenuto in vitale Province in attesa della soppressione (mai realizzatasi) privandole, tuttavia, della maggior parte delle risorse economiche e quindi della possibilità di esercitare le proprie funzioni. La carenza di risorse in dote alle Amministrazioni provinciali crea un ostacolo alla manutenzione della rete viaria, nonché alla messa in sicurezza delle scuole. Le città metropolitane, inoltre, sono state mal concepite, il loro territorio è stato ampliato a dismisura non consentendo di disegnare la fisionomia delle stesse in modo da beneficiare di economie di scala derivanti da una più efficace gestione dei servizi.

In un siffatto scenario, appare inevitabile come alla riforma del sistema regionale debba necessariamente accompagnarsi l'individuazione e la rivalutazione dell'ente intermedio, storicamente rappresentato dalla Provincia, affinché possa rappresentare la necessaria interfaccia tra le istituende Macroregioni, da un lato, e lo Stato - o l'Unione Euro-

pea -dall'altro, consentendo il concepimento e l'attuazione di specifiche azioni politiche e amministrative in grado di garantire un'effettiva tutela degli interessi di aree vaste della Macroregione, omogenee sul piano geografico, economico e sociale.

Una delle principali cause del fallimento del sistema regionale attuale risiede nel fatto che esso sia stato geograficamente delineato sulla base del mero recepimento dei comparti statistici disegnati da Pino Maestri nel 1863, al quale però non è mai stata affiancata una valutazione dell'effettiva rispondenza di tale disegno agli obiettivi perseguiti dal Costituente con l'istituzione delle Regioni. Tutto ciò, nonostante lo stesso Maestri fosse consapevole che, ove le Regioni da lui individuate avessero assunto un ruolo politico, sarebbe stato opportuno adeguarne i confini territoriali alle mutate condizioni sociali ed economiche e al nuovo ruolo assunto. Un'altra ragione di inefficienza dell'attuale suddivisione è da ascrivere al numero eccessivo delle Regioni e alla loro estensione territoriale che, nella maggior parte dei casi, non risulta coerente né con l'esercizio della funzione legislativa, né con l'opera che esse sono chiamate a svolgere nell'ambito della programmazione delle politiche necessarie per il pieno sviluppo economico e sociale delle comunità di riferimento.

La soluzione al problema appena evidenziato non può ritenersi soddisfacente ove all'accorpamento delle Regioni, e al raggiungimento di limiti dimensionali coerenti con le funzioni assegnate dalla Carta costituzionale, non si accompagni anche una riforma delle autonomie locali volta all'introduzione di un ente esponenziale degli interessi e delle esigenze delle collettività di riferimento. Tale ente, in particolare, dovrà essere in grado di pianificare e realizzare - in attuazione della normativa statale o regionale e sotto l'impulso e il coordinamento della Macroregione - interventi in campo sociale ed economico, oltre che scelte di natura tecnica volte alla trasformazione o alla salvaguardia dell'ambiente e del territorio. In quest'ottica, quindi, emerge con chiarezza come il problema del riassetto del sistema delle autonomie locali sia stato fino ad oggi mal posto, riducendolo o al mero taglio lineare di un livello di governo territoriale sulla base di malintese esigenze di risparmio o, al più, al ricorpamento delle Province in base a parametri di carattere esclusivamente statistico, del tutto scevri da qualsiasi valutazione sull'impatto di siffatta riforma in termini geopolitici. Ebbene, proprio la considerazione

delle esigenze connesse allo sviluppo economico e sociale delle collettività locali, a maggior ragione nel quadro di un nuovo modo di intendere il regionalismo italiano, induce a ritenere imprescindibile un'opera di riassetto del sistema delle autonomie e l'individuazione di un ente intermedio che garantisca la coesione dei Comuni inseriti in un coerente spazio geografico di area vasta, meglio definito come Provincia.

L'obiettivo da perseguire, quindi, deve essere quello di far rivivere le Province, ridisegnandole in un'ottica funzionale e nel rispetto di criteri di omogeneità, adeguatezza, sussidiarietà, efficienza ed economicità, prendendo in considerazione non soltanto fattori demografici o di estensione territoriale, ma valorizzando altresì la vocazione socioeconomica e l'omogeneità non solo geofisica, ma anche geopolitica di ciascun ambito territoriale interessato. Ciò al fine di pervenire ad un risultato coerente con l'obiettivo principale cui deve tendere l'opera di innovazione territoriale, ossia quello di trasformare le nuove Province nel volano per lo sviluppo socioeconomico dell'area interessata, in grado di dialogare proficuamente sia con la Macroregione, sia con lo Stato per il tramite delle sue articolazioni territoriali.

Come correttamente osservato dagli approfondimenti condotti in materia dalla Società geografica italiana, il lavoro di definizione di ambiti territoriali omogenei entro i quali ricondurre le unità amministrative in esame, ai fini di uno specifico intervento di innovazione del sistema delle autonomie locali, è molto delicato e richiede l'adozione di una metodologia ben definita e il supporto di studi seri e rigorose e attente verifiche sul campo, che tengano conto degli effetti geopolitici del riassetto operato e che consentano di evitare duplicazioni di funzioni o inutili complicazioni dell'apparato burocratico. Secondo la nostra ipotesi, quindi, potrebbero essere sottratte agli enti di area vasta le funzioni in materia di mercato del lavoro e formazione professionale che, come ritenuto dalla dottrina e confermato dall'esperienza concreta, non si sono rivelate coerenti con la dimensione territoriale delle Province e sarebbero più opportunamente collocabili in un ambito territoriale superiore. Viceversa, in sede di prima approssimazione, e salvo ulteriori approfondimenti e conseguenti aggiustamenti, le competenze in materia ambientale, il coordinamento su scala d'area vasta dei processi urbanistici, la viabilità intercomunale e i servizi di trasporto relativi a tale ambito, la valorizza-

zione dei beni culturali e delle risorse turistiche, possono ritenersi perfettamente coerenti col livello scalare di un ente di misura intermedia tra il Comune e la Macroregione. Inoltre, nell'ottica di un modello di razionalizzazione della spesa pubblica, che si contemperi con l'esigenza di garantire servizi efficienti alla collettività, l'ente intermedio dovrebbe divenire anche l'ambito territoriale ottimale per la gestione dei servizi pubblici locali e stazione unica appaltante di tutti i contratti pubblici aggiudicati nell'ambito geografico di riferimento e destinati a dispiegare effetti nel medesimo. E ancora, proprio la Provincia dovrebbe poter anche svolgere - sotto l'impulso e il coordinamento della Macroregione e nel rispetto dei principi fissati dal legislatore statale - la funzione di cabina di regia per innescare un processo di accorpamento di tutti quei Comuni privi delle caratteristiche demografiche e dimensionali necessarie per poter svolgere in maniera efficiente ed efficace la propria missione istituzionale.

In questo nuovo modo di intendere il rapporto tra il cittadino e gli enti esponenziali degli interessi locali, il Comune, in base al principio di sussidiarietà, dovrebbe perciò diventare ente di erogazione dei servizi ai cittadini e di svolgimento di quelle funzioni amministrative - quali ad esempio anagrafe, stato civile, servizio elettorale, servizi sociali, rilascio di atti ampliativi in materia di edilizia, attività produttive, di urbanistica - che per i loro effetti non esulino dall'ambito comunale, fermo restando il rispetto dei vincoli derivanti dalla pianificazione adottata dagli enti intermedi.

Il successo del processo di riorganizzazione del sistema delle autonomie locali conseguente alla istituzione delle Macroregioni non può, inoltre, prescindere dalla riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio. Pertanto, la circoscrizione territoriale dei nuovi enti intermedi provinciali deve coincidere anche con l'ambito territoriale degli uffici periferici dello Stato. Parallelamente, e al fine di rendere più efficiente ed efficace a livello locale la voce del potere centrale, è necessario rafforzare il ruolo delle Prefetture quali uffici territoriali del Governo, valorizzando la funzione di impulso, indirizzo e coordinamento del Prefetto rispetto agli altri rappresentanti del governo sul territorio. A questo scopo, lo strumento della conferenza permanente, normativamente previsto, ma di fatto mai attuato, andrebbe rivitalizzato e reso la cabina di regia

dell'intervento statale in ambito locale, in stretto raccordo e sotto l'impulso della Prefettura che risiede nel capoluogo della Macroregione. Sarebbe altresì auspicabile regolare i meccanismi di funzionamento della conferenza permanente, ispirandoli a quelle esigenze di semplificazione, efficienza ed efficacia che hanno caratterizzato le più recenti rivisitazioni della disciplina generale dell'azione amministrativa ad opera della legge n. 124/2015 e dei decreti legislativi attuativi.

Soltanto attraverso una contemporanea e parallela opera di riorganizzazione e razionalizzazione del sistema delle autonomie localida un lato, e della presenza dello Stato sul territorio dall'altro, l'istituzione delle Macroregioni potrà finalmente segnare una tappa fondamentale per l'attuazione del modello regionalistico auspicato dai Padri costituenti.

Comeinfatti osservato dalla Società geografica italiana, "spirito nazionale e identità locali devono convergere, in ogni caso, verso una crescente consapevolezza del ruolo che il territorio, come substrato della società e dell'economia, esercita nei rapporti interni non meno che nel contesto internazionale". Tutto ciò appare ancora più vero in un quadro europeo sempre più globalizzato all'interno del quale l'Italia riuscirà a consolidare la propria posizione di centralità solo se riuscirà, grazie al percorso di riorganizzazione complessiva auspicato in questa sede, a condurre il processo di regionalizzazione verso un assetto maggiormente efficiente e, quindi, competitivo.

3. LE RISORSE PER IL SUD: MAGGIORI FONDI, MIGLIORE GESTIONE

Le parole d'ordine per il rilancio del Sud sono semplificazione, poteri speciali, attrazione di investimenti e revisione del regionalismo ordinario.

Solo sedimentando un'inversione di tendenza radicale rispetto alle meno luminose pagine del passato (anche recente) in materia di semplificazione e politiche per il Mezzogiorno si può ambire alla valorizzazione di ulteriori opportunità offerte dall'ordinamento nazionale ed europeo, che - in caso contrario - rischierebbero di tradursi in sterili quanto demagogiche promesse di sola riduzione del carico fiscale, sulla cui legit-

timità, così semplicisticamente intese, molto si potrebbe dubitare. Ci si riferisce innanzitutto alle potenzialità fornite dalla costituzione di Zone economiche specialie alle altre opportunità analoghe consentite, non in quanto occasioni di breve momento per “strappare” meri sconti fiscali e condizioni di vantaggio competitivo di dubbia legittimità concorrenziale, ma come complesso di misure rivolte all’adeguamento della risposta amministrativa rispetto alle esigenze reclamate da aree territoriali omogenee, fermi restando ovviamente insopprimibili presidi comuni.

La semplificazione amministrativa, in questa chiave, diviene il principale asset per assicurare la sedimentazione e lo sviluppo di iniziative economiche e produttive che non si risolvano in ulteriori e poco edificanti tasselli di uno scenario caratterizzato dal predatorio drenaggio di risorse distribuite da livelli amministrativi e di governo, spesso incapaci, o peggio disinteressati, innanzi ad ogni doveroso monitoraggio dell’efficienza del loro utilizzo e delle ricadute sui territori amministrati. Al contrario, il processo di coordinamento e armonizzazione che si ipotizza in questa sede richiede la costruzione della principale tra le infrastrutture immateriali: la direttrice lungo la quale si sviluppa il rapporto tra Amministrazioni e amministrati presupponendo come elemento irrinunciabile la capacità di proiettare sul territorio concrete dinamiche di sviluppo. Solo se coordinata con il livello di governo amministrativo la dimensione fiscale può giocare un ruolo attrattivo importante, all’interno di una sapiente regia, che non ceda alla tentazione della dispersione demagogica e inefficiente delle risorse. Nella dimensione auspicata, il primo passo da compiere è l’avvio della gestione unificata di tutte le iniziative e le risorse da mobilitare per accendere davvero, e in maniera strutturale, il processo di efficiente allocazione dei capitali da destinare allo sviluppo socio-economico dei territori.

Proprio per l’ampiezza del perimetro di riferimento e per la sua eterogeneità strutturale, questo processo di centralizzazione richiede una fase transitoria, che appare realisticamente attuabile soltanto attraverso il ricorso a forme di commissariamento in grado di garantire snellezza operativa e univocità di azione. Questo non significherebbe, naturalmente, rinunciare agli ordinari presidi di controllo già oggi vigenti, che non solo verrebbero mantenuti, ma potrebbero essere affiancati dalla sperimentazione di più dinamiche forme di coinvolgimento preventivo degli

apparati di controllo e monitoraggio, così da svolgere un più apprezzato ruolo di tutoraggio tempestivo in luogo di eventuali, e certamente più defatiganti, interventi successivi di censura e correzione postuma.

Vale la pena ribadire che, in modo parallelo e integrato, si rende necessario inoltre considerare che gli obiettivi di semplificazione, utilizzo virtuoso di risorse e valorizzazione di asset strategici per il rilancio del Mezzogiorno richiedono - come nei capitoli precedenti diffusamente esposto - anche l'avvio di un processo di definizione di un nuovo assetto delle autonomie territoriali: il superamento dell'attuale regionalismo, proiettato verso nuove realtà territoriali rappresentate da enti in grado di interpretare al meglio vocazioni e potenzialità sino ad oggi rimaste in larga parte inesprese. In questa prospettiva, assume un ruolo centrale l'istituto della Macroregione come nuova entità territoriale al tempo stesso investita di competenze amministrative direttamente connesse alla rappresentatività istituzionale dei suoi organi.

Occorre sgomberare fin da subito il campo da possibili fraintendimenti riguardo la proposta avanzata in questa sede, la quale non vuole proporre un mero intervento di ridefinizione di confini territoriali, né una ben più modesta operazione di accorpamento per volontà di riduzione dei costi emergenti derivanti da organi e apparati (avvertiti come sovrabbondanti in una chiave eminentemente finanziaria). Non ci si riferisce, insomma, a una mera somma di entità precedenti. Se così fosse, infatti, identiche rimarrebbero le problematiche e le criticità che il regionalismo finora attuato nel nostro ordinamento istituzionale ha palesato e non si avrebbe alcun concreto contributo strutturale allo sviluppo sociale ed economico dei territori, che rimarrebbero racchiusi entro confini territoriali modificati esubirebbero soltanto una operazione di sostituzione dei referenti istituzionali fine a se stessa.

Il progetto delineato richiede invece, a fianco di un aumento delle risorse economiche da destinarvi e di una gestione commissariale delle stesse, una profonda rivisitazione degli assetti istituzionali e amministrativi, nella consapevolezza che solo seguendo questo percorso si possa sperare di incidere con la profondità e la forza necessarie per acquisire effetti tangibili e duraturi per i territori coinvolti. In questa prospettiva, pertanto, è necessario ripensare senza ipocrisie o timidezze gli assetti politico-istituzionali della nuova entità macroregionale, per proiettarne

immediatamente le ricadute sui livelli e le forme di gestione dell'attività amministrativa corrispondente. Occorre, anzitutto, partire da una rilevazione che risulta fondamentale per cogliere le coordinate principali che guidano il percorso proposto, ovvero quella che prende atto di come finora si sia assistito alla mancanza, o alla non adeguata manifestazione, di un efficiente coordinamento dei diversi livelli di intervento, che ha generato una corrispondente inefficiente distribuzione di risorse, sia a livello territoriale (le tabelle seguenti ne rendono già l'idea), che rispetto alle iniziative in concreto perseguite. Cosicché, prima ancora che di deficienza quantitativa di risorse, occorre ammettere che il quadro attuale abbia esibito un problema di carenza strategica, celata dietro l'alimentazione, spesso creata ad arte, di una competizione micro-territoriale, a sua volta specchio dei livelli di rappresentatività istituzionale, che ha soffocato le potenzialità reali dei territori.

Una reimpostazione di tale processo, abbandonando il perverso intreccio, sedimentato fino ad oggi, tra livelli di governo e competenze amministrative, richiede la mobilitazione di tutte le competenze e le risorse sparse e di tutte le linee di intervento finora disarticolate, da coagulare in percorsi di più efficiente destinazione. Per sorreggere il rinnovato impulso che si deve garantire ai territori interessati da questo rivoluzionario processo di ri-articolazione istituzionale è necessario, quindi, far convergere innanzitutto le risorse derivanti dalle diverse fonti di finanziamento europee destinate alla coesione territoriale e al riequilibrio socio economico.

Le risorse attualmente a disposizione del nostro Paese, nell'ambito della programmazione 2014-2020, ammontano nel complesso, a 55 miliardi di euro, dei quali oltre 36 provenienti da contributi europei.

Ai fini della politica di coesione, oltre alle risorse comunitarie vanno considerate, per il principio della addizionalità, le risorse provenienti dal cofinanziamento nazionale, posto a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (c.d. Fondo IGRUE). Come evidenziato nella tabella, il contributo nazionale di cofinanziamento statale è pari a 19,1 miliardi di euro.

Tali risorse sono gestite attraverso 59 Programmi Operativi, di cui 12 a titolarità di Amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali

– PON);39 a titolarità di

Amministrazioni regionali (Programmi Operativi Regionali – POR);
8 a titolarità di Amministrazioni regionali (Programmi di cooperazione
Territoriale – PO CTE).

Fondi strutturali	Risorse programmate	Di cui Contributo UE	Di cui contributo nazionale
Totale	55.110,49	36.051,65	19.058,84

Esaminando più nello specifico l'attuale suddivisione dei fondi a livello regionale si nota che le risorse programmate per i POR (Programmi Operativi Regionali attuativi dei Fondi Strutturali 2014-2020) si suddividono ulteriormente tra Regioni rientranti nella categoria "in transizione" (Abruzzo, Molise e Sardegna) e quelle parte della categoria "meno sviluppate" (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

* Programma Plurifondo (in milioni di euro)

POR	Risorse programmate
Abruzzo	414,01
Molise*	153,61
Sardegna	1.375,78
Totale complessivo Regioni in transizione	1.943,40

La tabella seguente presenta una panoramica totale delle risorse programmate per i PON,

POR	Risorse programmate
Basilicata	1.115,66
Calabria	2.378,96
Campania	4.950,72
Puglia*	7.120,96
Sicilia	5.378,00
Totale complessivo Regioni meno sviluppate	20.944,30

* Programma Plurifondo (in milioni di euro)

ripartite tra le Regioni in transizione, le Regioni meno sviluppate e quelle più sviluppate.

PON	Risorse programmate
Regioni in transizione	883,47
Regioni meno sviluppate	12.854,54
Regioni più sviluppate	1.607,50
Totale complessivo*	18.130,86

(in milioni di euro)

*L'importo comprende 2.785,35 milioni di euro relativi al PON IOG (Iniziativa Occupazione Giovani).

Questo obiettivo di unificazione e centralizzazione deve essere raggiunto mettendo da parte i vari livelli di negoziazione inter-statale nella definizione dei parametri di utilizzo, progettualità, selezione, gestione,

monitoraggio e verifica dei singoli interventi ammessi, finora distribuiti tra livelli di governo diversi: tra Stato e Regioni prima di tutto e successivamente, in maniera derivata, tra realtà regionali operanti in senso orizzontale. È altresì evidente come questa necessità di ri-articolazione delle risorse da mobilitare non si possa limitare alle fonti di approvvigionamento finanziario, pure essenziale, ma debba parallelamente coinvolgere tutti gli attori istituzionali sinora impegnati sul punto. Proprio per queste ragioni le diverse realtà operanti a tale titolo, sia nella veste di enti o agenzie pubbliche, in primis l'Agazia per la coesione, sia in forma societaria - ovviamente per la parte direttamente imputabile a tale vocazione - saranno coinvolte in questo disegno. Inoltre, tale processo non potrà prescindere dal coordinamento delle linee di intervento ora disperse sul territorio tra le diverse finanziarie regionali esistenti, ulteriormente divaricate nella molteplicità degli ulteriori enti, agenzie, società controllate o partecipate a livello regionale o territoriale. Allo stesso modo risulteranno coinvolti a pieno titolo nel progetto di convergenza delineato tutti gli attori variamente oggi impegnati nella gestione, erogazione, rendicontazione delle risorse indispensabili per ri-orientare il processo nel segno di un cambiamento strutturale e stabile. Ciò dovrebbe avvenire indipendentemente da qualificazioni formali, veste giuridica, collocazione istituzionale nella sfera di indirizzo e controllo di pertinenza statale o territoriale, privilegiando, quindi, una dimensione eminentemente funzionale più che rigidamente strutturale. Tutti gli enti, pubblici o di diritto privato, attratti a qualsiasi titolo nel perseguimento di finalità di interesse pubblico connesse alla valorizzazione delle realtà territoriali, non potranno che proiettarsi - nell'ambito delle proprie competenze - all'interno del nuovo processo di gestione coordinata così configurato.

È importante a tale proposito sottolineare nuovamente che quella avanzata in questa sede vuole essere tutt'altro che una mera operazione di "maquillage amministrativo", destinata a concludersi nell'accorpamento di enti o amministrazioni operanti in un range più o meno vasto di competenze contigue. Piuttosto, in consonanza con i contorni complessivi del disegno di riassetto istituzionale perseguito, si mira a rifondare i tratti essenziali della proiezione territoriale della macchina amministrativa pubblica, comprendendo in questa dimensione anche la varie-

gata gamma di soggetti di diritto privato ai quali sempre più spesso si fa ricorso nell'ambito delle nuove forme di valorizzazione, promozione e tutela degli interessi collettivi.

Appare innegabile, infatti, che l'affermazione di una diretta dimensione di carattere funzionale, come in questa sede prefigurato, abbia come naturale conseguenza il coinvolgimento anche di risorse provenienti dal perimetro esterno alla Pubblica Amministrazione. Il riferimento corre immediatamente alle ingenti, e spesso non adeguatamente valorizzate, risorse delle fondazioni di origine bancaria derivanti dalla c.d. "legge Amato" n. 218 del 1990 e dal successivo "decreto Ciampi" n. 153 del 1999, ma anche a quelle che talune realtà bancarie possono esibire per valorizzarne il ruolo di banche del territorio. Ci si riferisce, per esempio, alle Banche popolari, alle Banche di credito cooperativo e Casse di risparmio .

L'intenzione non é certamente quella di mettere in atto forme di acquisizione coatta di risorse private, bensì di dare attuazione al necessario coordinamento nell'ambito della distribuzione di risorse sul territorio che coinvolgerà anche quelle realtà, eminentemente e indubbiamente private (e che tali dovranno rimanere), che del legame con il territorio fanno una preminente ragione di identità, così da poter valorizzare aspettative e potenzialità di intervento anche alla luce di paralleli livelli di azione ricadenti nelle sfere di autonomia privata. Il contributo proveniente dalla mobilitazione di questa categoria di risorse, seppur in questa sede non quantificabile, risulta insostituibile. Il bagaglio di competenze che il mondo delle "banche del territorio" potrebbero mettere a disposizione a beneficio della progettazione strategica e tecnica, della capacità di monitoraggio e verifica e della connessione fedele tra i diversi livelli e le diverse facce del mondo imprenditoriale e produttivo risulterebbe prezioso in termini di miglioramento e virtuosità della gestione delle risorse. Solo attraverso un positivo e attivo coinvolgimento di queste potenzialità, oggi latenti, si può innescare quel processo virtuoso in grado di attrarre davvero la migliore capacità di investimento e valorizzazione dei territori. Occorre infine sgomberare il campo anche dall'ipotesi che, nel rapporto di interazione tra pubblico e privato, il contributo di quest'ultimo possa essere considerato quale sostituto improprio di un sussidio sociale pubblico diffuso e, pertanto, alieno rispetto a qualsiasi

genuina prospettiva di profittabilità economica. L'ipotesi qui descritta non ha nulla a che vedere con lo spreco di risorse finanziarie e di capacità di selezione di iniziative di imprenditorialità ed auto-imprenditorialità cui ci hanno spesso abituato le peggiori pratiche pubbliche, contribuendo gravemente alla desertificazione economico-produttiva dei territori e dando forma ad allarmanti fenomeni di squilibrio sociale.

In questa sede si propone, al contrario, la creazione di una cornice istituzionale e amministrativa essenziale per l'effettivo rilancio di iniziative di partenariato pubblico-privato già riconosciute dalla legislazione vigente, ma finora frenate dall'incapacità delle Amministrazioni (nei diversi livelli di governo coinvolti) di esprimere il proprio ruolo istituzionale. Questi fenomeni di inettitudine istituzionale e profonda inadeguatezza amministrativa hanno raggiunto punte di maggiore gravità proprio nelle aree a maggiore esigenza di riequilibrio territoriale, laddove la diffusa assenza di efficienti competenze strategiche e la competizione miope ed egoista tra livelli di micro-governo si è tradotta in una vera e propria paralisi collettiva che, nel corso del tempo, ha aggravato l'ampiezza delle problematiche da affrontare.

In sintesi, pertanto, si prefigura la valorizzazione delle tante risorse ed energie oggi disperse mediante un processo di coordinamento in prospettiva sinergica guidato dall'Agenzia della coesione, non già nella forma oggi esistente, ma in una versione maggiormente virtuosa e snella, che sarebbe chiamata ad assolvere a un poderoso compito di concentrazione funzionale delle risorse, così da mettere a fattor comune le potenzialità per lo sviluppo dei territori offerte dalle strutture statali e regionali (Agenzia ed enti regionali), dalle società a controllo pubblico (sia statale che regionale), le amministrazioni pubbliche centrali e locali direttamente investite di competenze in materia con le connesse risorse di fonte comunitaria, statale o regionale a qualsiasi titolo, parte delle risorse private delle fondazioni di origine bancaria e delle diverse banche del territorio (banche popolari e banche di credito cooperativo). L'insieme di tutte queste risorse, senza prefigurare programmi di spesa pubblica incontrollata, spesso fonte di condizionamento clientelare, tutte già presenti nello scenario attuale, ma disperse e non coordinate, rappresenta la cornice essenziale di riferimento per la valorizzazione che la nuova metodologia di approccio consente.

4. L'AUCTORITAS DELLA MACROREGIONE DEL SUD

La definizione di una Macroregione, come accennato in precedenza, rende indispensabile una completa ridefinizione dell'organizzazione politico-istituzionale che vada oltre la questione puramente geografica. Affinché il progetto qui delineato possa prendere forma occorre che sia elaborato con chiarezza un nuovo schema delle autorità competenti che siano in grado, soprattutto durante la fase di transizione, di assumere la gestione operativa del nuovo soggetto.

Preso atto, come precedentemente sostenuto, che la proposta del regionalismo differenziato nasce dall'evidenzastorica e politica del fallimento delle Regioni quali centro del potere proprio dell'ordinamento costituzionale, è necessario che il cardine di questa proposta, la chiave di volta, consista non solo nella identificazione del nuovo soggetto macroregionale, delle sue modalità di elezione e delle competenze ad esso riconosciute, ma anche di un soggetto esecutivo al quale affidare la direzione e il coordinamento di questo organo, nonché l'affiancamento della struttura istituzionale macroregionale.

Traendo spunto dagli orientamenti dottrinali che hanno contribuito a definire le caratteristiche di autorità esecutiva e sovrana, appare adeguato ipotizzare che il ruolo di coordinamento, direzione e controllo della Macroregione del Sud possa essere affidato a un organo - con ogni probabilità un'Agenzia ad hoc con a capo (almeno nella prima fase transitoria) un Commissario straordinario - cui affidare il potere di coordinamento e concertazione delle esistenti strutture amministrative, ivi inclusi le Regioni, le Province, i Comuni e gli Enti territoriali, al quale fornire la dotazione dei poteri speciali necessari che garantiscano all'Agenzia e al suo vertice di rappresentare un ente di efficace raccordo tra l'amministrazione statale e quella macroregionale.

Questa nuova sovrastruttura si rende necessaria al fine di assicurare la predisposizione di proposte di programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse europee e nazionali di natura finanziaria e non finanziaria, nonché per l'impiego dei fondi nazionali pubblici, privati e di quelli europei. L'Agenzia dovrebbe essere inoltre in grado di promuovere e coordinare gli interventi finanziari, strutturali ed economici a favore delle aree della Macroregione,

raccogliendone ed elaborandone le informazioni e i dati relativi all'attuazione, e di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse destinate all'area di competenza anche coinvolgendo l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo Sviluppo d'Impresa (Invitalia).

Come noto, le suddette competenze e i suddetti poteri - talora elencati a titolo meramente esemplificativo - sono, a normativa vigente, in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 10, comma 2, decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Appare altresì utile ricordare come a questi si affianchino, tra gli altri e per quanto di interesse al fine della proposta qui delineata, le funzioni di programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, con particolare riferimento alle aree depresse. A tal fine verrebbero esercitate le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e coesione.

L'Agenzia dovrebbe anche essere fornita di dotazioni e poteri necessari al fine di provvedere efficacemente a:

- a) pianificazione, realizzazione e monitoraggio sistematico dei programmi operativi previsti per l'area della Macroregione;
- b) sostegno e assistenza tecnica alle Amministrazioni che gestiscono programmi europei o nazionali intervenendo, qualora necessario, tramite poteri sussidiari e sostitutivi nelle procedure relative alla stesura e gestione di bandi pubblici;
- c) assunzione delle funzioni dirette di autorità di gestione di programmi per la conduzione di specifici progetti a carattere sperimentale.

Di queste ultime funzioni risulta attualmente titolare l'Agenzia per la coesione territoriale, ovvero un organo appartenente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi del successivo comma 3 dell'articolo 10 del decreto legge 101/2013.

Le strutture istituzionali citate, cioè la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale, hanno certamente rappresentato fino ad oggi il centro di potere in materia, ma altrettanto am-

piamente condiviso appare il fatto che esse non siano state in grado - dal punto di vista strumentale e operativo - di perseguire il fine preposto. La frammentazione di poteri così indissolubilmente legati tra loro ha contribuito negli anni a uno svilimento tanto delle iniziative, quanto della messa in opera delle stesse e della possibilità di valutazione degli effetti più o meno benefici. Lungi dal voler provocatoriamente criticare l'assetto dei poteri delineato dalle norme richiamate, ci si pone all'interno di quella corrente di pensiero che ravvisa nelle agenzie un utilissimo strumento a disposizione degli esecutivi, non sempre però proficuamente sfruttato, per ragioni di ordine tanto politico quanto giuridico.

Da qui la proposta di una soluzione diametralmente opposta rispetto alle precedenti: non già una ulteriore produzione normativa, non già la creazione di ulteriori fondi, bensì la razionalizzazione, riallocazione e, soprattutto, imputazione ad un nuovo e diverso centro di potere degli strumenti ad oggi previsti. Nella fase di transizione e avviamento si propone inoltre, seguendo lo schema di azione utilizzato per le emergenze, di mettere a capo dell'Agenzia un Commissario Straordinario del Governo nel panorama delineato dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, articolo 111. Tale figura risulta essere la più confacente alle intenzioni e alle necessità di tempestività, chiarezza e razionalizzazione sia istituzionale che gestionale, manifestate dallo schema qui proposto. Alla figura del Commissario dovrebbero essere concessi in delega in poteri attualmente esercitati dalla Presidenza del Consiglio e dovrebbe essergli inoltre concesso di esercitarli attraverso gli strumenti e le strutture preposte al funzionamento della Agenzia per la coesione territoriale, fermo restando l'obbligo di riferire al Parlamento periodicamente sulla programmazione, la gestione e il monitoraggio dell'utilizzo delle risorse allocate e dei progetti in cantiere.

Questo schema, certamente nuovo e in parte rivoluzionario rispetto alla gestione politico-istituzionale di stampo tradizionale, sarebbe in grado di assicurare una realizzazione effettiva dei programmi di sviluppo dallo stesso Commissario varati di concerto con gli organi competenti, un monitoraggio reale degli effetti delle norme regolamentari e dell'impatto normativo sui progetti e sui programmi, con la conseguente possibilità di promuovere provvedimenti di semplificazione e sburocra-tizzazione, nonché un più efficace - perché meno frammentato - utilizzo

delle risorse da destinarsi al sostegno dei progetti.

Inoltre, appare non secondario il fatto che questo modello garantirebbe la creazione di un unico centro di imputazione giuridica degli atti e, da ultimo, un unico interlocutore, dotato della struttura necessaria a consentire un incontro proficuo di domanda, intesa quale istanza omogenea della Macroregione, e offerta, intesa quale disponibilità e allocazione di risorse centralizzate.

L'intervento che si propone consisterebbe quindi in un atto di nomina a Commissario straordinario che definisca nell'ambito dei compiti e delle dotazioni di mezzi e di personale ad esso attribuiti anche quelli di Amministrazione, nel senso supra proposto, attraverso una struttura, quella dell'Agenzia, definita tramite il proprio Statuto. L'opzione commissariale appare al momento la soluzione giuridica più appropriata, probabilmente l'unica, al raggiungimento dello scopo finale: la creazione cioè di una struttura snella ed efficiente in grado di convogliare risorse eterogenee verso l'attuazione di politiche strategiche e di investimento che forniscano alla Macroregione del Sud gli strumenti minimi per avviare crescita, sviluppo e modernizzazione infrastrutturale. D'altro canto, si ritiene che lo specifico regime di deroga riconosciuto al Commissario, ad esempio nel settore delicato degli appalti pubblici, oltre che l'immediatezza intrinseca negli atti e nei provvedimenti dello stesso, costituisca l'unica via possibile per la realizzazione di un progetto di tale ampiezza e complessità.

BIBLIOGRAFIA

M. CASTELNOVI, *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessione e proposte della geografia italiana* (Nuova edizione), Società Geografica Italiana, 2013

M. BROCCA, *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, *Rivista Federalismi*, 2017

A. M. CICOLANI, *Sud. Il ritorno delle opere pubbliche*, Fondazione Magna Carta, 2009

A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, ISSIR-FA (Istituti di Studi sui Sistemi Regionali Federali sulle Autonomie), 2008

D. DEL GAIZO, *(Macro)regioni e riforma costituzionale*, *Rivista Federalismi*, 2015

V. DE SANTIS, *Politiche interregionali: attualità della questione dello squilibrio dimensionale e riforma costituzionale. Considerazioni a partire dal protocollo di intesa tra*

le Regioni Marche, Toscana ed Umbria (prove di macroregione?), Osservatorio costituzionale, 2016

F. FABRIZZI, La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio, Jovene, 2014

F. FABRIZZI, La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso, Rivista Federalismi, 2008

M.S. GIANNINI, Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato (Trasmesso alle Camere il 16 novembre 1976), 1976

M. GORLANI, Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum, Rivista Federalismi, 2017

A. LUCARELLI, Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato, Rivista Federalismi, 2015

A.MANTOVANO, Sud. La sicurezza necessaria, Fondazione Magna Carta, 2009

G. MELIS, Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993), Il Mulino

M. MEZZANOTTE, Lamacroregione adriatico-ionica: la cooperazione territoriale come strumento di integrazione, Wolters Kluwer CEDAM, 2018

L. MOCARELLI, Tra identità e integrazione : la Lombardia nella macroregione alpina dello sviluppo economico europeo, secoli XVII-XX, Franco Angeli 2002

F. MUZJ, Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione, Rivista Federalismi, 2018

N. NOVACCO, La coesione del sud, macroregione debole, con le aree forti dell'Italia e dell'Europa: una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento, Quaderni SVIMEZ, 2005

M. PACINI, Un federalismo dei valori, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)

G. QUAGLIARIELLO (a cura di), Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione, Gangemi editore, Roma, 2013

G. QUAGLIARIELLO, Sud. Le ragioni di un nuovo meridionalismo, Fondazione Magna Carta, 2009

O. SPATARO, Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione, Rivista Federalismi, 2018

A. STERPA, Quali macroregioni e con quale Costituzione?, Rivista Federalismi, 2015

Relazione finale del Gruppo di lavoro su temi istituzionali, Presidenza della Repubblica, Roma, 2013

"Gruppo di Milano" (a cura di), Verso una nuova Costituzione - Collana di Scienza della Politica diretta da Gianfranco Miglio (Tomi I e II), Giuffé, 1983

Fondazione Magna Carta
Via Simeto, 64 - 00198 Roma
tel. +39 06 42 01 44 42
+ 39 06 48 80 102
fax + 39 06 48 90 72 02
segreteria@magna-carta.it
www.magna-carta.it