SANDRO AMOROSINO

Professore straordinario di Diritto Amministrativo presso

l'Università telematica internazionale UniNettuno

sandroamorosino@gmail.com

POLITICHE DI COESIONE, STRUTTURE AMMINISTRATIVE E MEZZOGIORNO

COHESION POLICIES, ADMINISTRATIVE STRUCTURES AND THE SOUTH

SINTESI

Le regioni meridionali presentano un forte divario economico, sociale ed amministrativo rispetto a quelle del centro nord. La politica di coesione per ridurre il divario è poco efficace da molti anni. Le cause principali sono l'assenza di scelte politiche incisive e le disfunzioni (malfunzionamento) delle amministrazioni dello Stato e delle Regioni nell'attuare i programmi approvati. La possibile attribuzione di maggiori poteri, anche alle Regioni meridionali, in attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, sarebbe poco efficace se prima non verranno riorganizzate le pubbliche amministrazioni centrali e regionali.

ABSTRACT

The southern regions have a strong economic, social and administrative gap compared to those in the central-north. Cohesion policy to reduce the gap has been ineffective for many years. The main causes are the absence of incisive political choices and the malfunctioning of the administrations of the State and the Regions in the carry out approved programs. The possible attribution of greater powers, also to the Southern Regions, in implementation of Article 116 of the Constitution, would be ineffective if the central and regional public administrations are not reorganized.

PAROLE CHIAVE: Voto di protesta (nel Sud Italia), Divario (tra Nord e Sud Italia), Politiche di coesione, Disfunzioni delle amministrazioni meridionali, Regionalismo differenziato.

KEYWORDS: Protest rating (in Southern Italy), Gap (between North and South Italy), Cohesion policies, Dysfunctions of southern administrations, Differentiated regionalism.

INDICE: 1. La protesta inascoltata del Mezzogiorno – 2. I tentativi di riavviare la politica di coesione – 3. La complicata struttura del nuovo sistema di gestione degli interventi – 4. Le disfunzioni delle strutture di vertice e dei soggetti attuatori – 5. Lo stallo della politica di coesione e la prospettiva del regionalismo differenziato.

1. La protesta inascoltata del Mezzogiorno

I risultati delle elezioni politiche 2018 nelle regioni meridionali avevano mostrato, tra l'altro, una contraddizione tra un voto unanimemente qualificato di protesta contro i partiti che hanno gestito il potere negli ultimi decenni ed una certa ripresa, che pure innegabilmente vi era stata, della politica meridionalistica da parte dei governi di centrosinistra (2013 – 2017).

Gli elettori avevano di fatto ignorato le misure adottate, in sede legislativa e poi amministrativa, per riavviare una politica meridionalistica, dopo la stasi dei decenni precedenti, segnati soltanto da slogan propagandistici.

Un anno dopo, alcune elezioni regionali, e poi le elezioni europee hanno testimoniato il permanere della domanda insoddisfatta di un sostanziale cambiamento, da parte dei cittadini del Sud, delusi dall'assenza di qualsiasi iniziativa da parte del movimento sul quale avevano riversato le proprie speranze.

Le cause del perdurante, vistoso scollamento tra classe politica “governativa” e “*sentiment*” degli elettorati meridionali (pur diversi tra loro) sono molteplici, in parte estranee al contenuto ed alla scarsa efficacia concreta delle politiche avviate nel 2013 – 2017 (dovuta soprattutto dall'insostenibile lentezza, e quindi ineffettività, dei meccanismi operativi previsti).

Nel 2018 – 2019 vi è stata, invece, la constatazione dell'inesistenza di qualsiasi iniziativa.

È appena il caso di ricordare che lo “scollamento meridionale” si inserisce in un *contesto più generale*: di sradicamento territoriale dei parlamentari; di liquefazione delle strutture locali dei partiti; di regressione culturale, politica e civile, moltiplicata dal web e caratterizzata – al contempo – dal narcisismo¹, dal rancore lagnoso e dall'invidia sociale².

Un “brodo di cultura” rafforzato, nel Sud, da alcuni *deficit strutturali* mai colmati. Innanzitutto, l'*inefficienza* pressoché generalizzata del *sistema amministrativo* (regioni, comuni, enti pubblici e società regionali e comunali), sovraccaricato di funzioni dall'improvvida riforma del Titolo V della Costituzione del 2001; inefficienza aggravata dallo scadimento delle classi amministrative, costituite sempre più da cordate di potere a base clientelare-localistica, tenute insieme dalle contese per la conquista di cariche e, mediamente, di risorse pubbliche.

Venuto meno, da tempo, il collante d'un qualsiasi progetto politico di sviluppo – statale e regionale – le classi amministrative regionali si caratterizza-

¹ G. ORSINA, *La democrazia del narcisismo*, Venezia 2018, ult. cap..

² G. DE RITA, *Dopo l'onda del rancore si rischia l'appiattimento*, Corriere della Sera 25 luglio 2018.

no – soprattutto nella percezione popolare – per l’ “assalto alla diligenza” delle risorse finanziarie (appalti pubblici di servizi, forniture e lavori, spesso assegnati a società “schermo” di esponenti locali) e degli incarichi ed impieghi pubblici, specie nella sanità [esemplare, in negativo, il degrado istituzionale della Basilicata, che trent’anni fa era indicata da M.S. Giannini come la meglio amministrata delle regioni meridionali]; ciò spiega il rigetto nei confronti della vecchia politica, ma subito dopo nei confronti delle promesse miracolistiche.

In secondo luogo il persistente divario di attrezzature territoriali e di reti telematiche, cui, peraltro, si era iniziato a porre mano negli anni più recenti (ad esempio: rimettendo in moto la costruzione della ferrovia AV Napoli – Bari, completando la Salerno – Reggio Calabria ed avviando la realizzazione della “banda larga”).

In terzo luogo il deficit di *cultura civica*, dovuto sia a retaggi storici, sia alle crescenti disfunzioni del sistema dell’istruzione, che della cultura civica è la base.

Non mancano strutture formative di eccellenza – licei, università ed istituzioni culturali – né il moltiplicarsi di iniziative che testimoniano la *resilienza* della società meridionale, ma che non sempre riescono a “fare sistema” (come è avvenuto, invece, a Palermo per il programma della “Capitale italiana della cultura 2018” ed a Matera, “Capitale europea della cultura 2019”).

2. I tentativi di riavviare la politica di coesione.

Negli anni più recenti, mentre il sistema politico – amministrativo regionale/locale degradava e la crisi economica incrudeliva anche sul fragile sistema produttivo meridionale, qualcosa a livello statale si era pur mosso.

Molti fattori avevano concorso a far capire alla classe politica nazionale la necessità ed urgenza di una politica attiva di *coesione*, mirata non solo al Mezzogiorno, sostanziata di misure di organizzazione e di sostegno attivo anticicliche:

I) la progressiva riduzione dei trasferimenti finanziari da parte dello Stato verso le Regioni e gli enti locali;

II) l’esigenza, in un quadro di forte stretta finanziaria, di razionalizzare e finalizzare l’impiego delle risorse di fonte pubblica, soprattutto dell’Unione europea, destinate alla coesione, spesso inutilizzate o disperse in mille rivoli, pure se le leggi di bilancio degli ultimi vent’anni hanno concentrato nel CIPE le più rilevanti decisioni di allocazione delle risorse per investimenti;

III) il mutamento – di “derivazione europea” – della *mission*: dalla politica di sviluppo alla politica di coesione³, che della prima è ben più che un’evoluzione, perché riguarda tutti i territori “sfavoriti” o in crisi.

La determinante regolatoria europea ha imposto l’abbandono degli aiuti di Stato “a pioggia” ammettendo solo cofinanziamenti selettivi di progetti e programmi riconducibili alle politiche di coesione dell’UE e, al di fuori di esse, di interventi in campi ben delimitati (ad esempio: la valorizzazione dei beni culturali);

IV) il crescente disagio sociale generato dalla massiccia disoccupazione, giovanile e di ritorno, dal degrado delle aree urbane e dall’abbandono ed invecchiamento delle aree interne⁴.

3. La complicata struttura del nuovo sistema di gestione degli interventi.

Il concorso di questi fattori ed il succedersi, all’ufficio di ministro (senza portafoglio) per la coesione territoriale, di tecnici “prestati alla politica” – Barca, Trigilia e De Vincenti – avevano consentito di avviare una fase in cui si era cercato di far riprendere allo Stato la barra delle azioni legislative ed amministrative di coesione, tentando di affermare, nei confronti dei ministeri “pesanti” – MEF e MISE – la necessità ed urgenza di una politica dotata di strumenti di intervento nelle situazioni più critiche, localizzate nel centro nord e, maggiormente, nel Sud.

Al contempo, sul versante organizzativo, si era tentato di riprendere i capi dei mille fili delle politiche di settore nazionali, specie infrastrutturali, ed europee, articolate in una pluralità di fondi, da cui attingono una galassia di progetti regionali.

Il lavoro di censire, coordinare e razionalizzare i mille rivoli degli interventi e dei finanziamenti era stato accompagnato dalla creazione di strutture centrali “dedicate”: il Dipartimento per le politiche di coesione, incardinato nella Presidenza del Consiglio, e, come organismo tecnico di supporto, l’Agenzia per la coesione territoriale, nonché ben due nuclei di valutazione: NUVAD e NUVEC. Ad essi si aggiungevano, “sulla carta”, una “cabina di regia”, sede di mediazione politica tra Ministeri, Regioni e Città metropolitane,

³ S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione: storia e disciplina vigente dell’intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/2018, pp. 579 ss..

⁴ C. DE VINCENTI, *La questione meridionale oggi. Una nuova visione del Mezzogiorno* in G. COCCO E A. LEPORE (a cura di), *Il risveglio del Mezzogiorno*, Roma-Bari 2018, pp. XIII ss..

nonché – come “braccio operativo” – alcune società pubbliche (Invitalia e le sue controllate).

Il complesso Ministro/Cabina di regia/Dipartimento/Agenzia intendeva ridare centralità allo Stato quale sede di mediazione politica, coordinamento preventivo ed impulso dei diversi piani e progetti e monitoraggio della loro attuazione da parte di regioni, enti locali ed altri organismi, pubblici (consorzi) o misti (società).

Nel nuovo modello gli *insiemi* di interventi – relativi alle varie aree territoriali o ai diversi obiettivi – devono essere definiti essenzialmente a mezzo di vari tipi di accordi tra Stato e soggetti regionali-locali: patti per lo sviluppo, piani operativi e piani stralcio, succedanei dei contratti di programma e dei patti territoriali della vecchia contrattazione programmata. All’attuazione degli accordi presiedono altrettanti comitati di sorveglianza.

La maggior parte degli accordi stipulati, piuttosto generici, ha avuto ad oggetto l’allocazione di risorse europee e nazionali in funzione di coesione.

Parallelamente una funzione anche “meridionalistica” era stata assegnata al Piano nazionale “Industria 4.0.”, le cui principali misure finanziarie erano il “Super” ed “Iperammortamento”, il credito d’imposta per gli investimenti in R&S e la c.d. “Nuova Sabatini”, vale a dire l’agevolazione agli investimenti per acquistare beni strumentali e tecnologici. Tale piano, inizialmente non rifinanziato dal Governo Conte (2018 – 2019), sembra in corso di “ripescaggio”.

Infine – per completare il quadro – specificamente dedicate alla ripresa del Mezzogiorno erano state altre misure finanziarie ed organizzative: gli esoneri contributivi per le nuove assunzioni, il sostegno alla nuova imprenditorialità giovanile (cd “*Resto al Sud*”) e l’istituzione delle Zone Economiche Speciali – ZES⁵.

4. Le disfunzioni delle strutture di vertice e dei soggetti attuatori.

La complicata architettura soprarichiamata ha presentato, nella realtà operativa, gradi di efficienza differenziati, ma comunque insufficienti, relativamente ai quattro grandi “aggregati” d’intervento stratificatisi negli ultimi anni.

Il *primo* – che fa riferimento soprattutto alle deliberazioni, da parte del CIPE, di progetti pluriennali di investimento in infrastrutture, tradizionali e tecnologiche, e nella ricerca – è stato reso più efficiente, ma sconta in partenza

⁵ S. PREZIOSO e G. SERVIDIO, *La difficile interazione tra economia e politica industriale: alcune riflessioni alla luce della «lunga crisi»* in AA.VV., *Il risveglio del Mezzogiorno*, cit., p. 132.

un elevato tasso di incertezza dovendo, anno per anno, trovare “avventurosamente” copertura nelle sempre più “imprevedibili” leggi di stabilità.

Il *secondo*, relativo alle politiche ed agli svariati interventi di coesione, registra tuttora un inaccettabile tasso di inattuazione di progetti e programmi finanziati: l'Italia è all'ultimo posto, tra tutti i Paesi dell'UE, per capacità di spesa delle risorse che la Commissione ha destinato allo sviluppo delle regioni europee⁶.

Le cause di questo ormai trentennale primato negativo sono varie, naturalmente, ma la prima e maggiore è la macchinosità, lentezza e disfunzionalità del sistema amministrativo, centrale e regionale, che dovrebbe gestirle.

Il *barocchismo consociativistico* delle strutture organizzative centrali, sommato all'assenza di volontà politica, alla conclamata inadeguatezza delle amministrazioni “periferiche” ed alla labilità dei meccanismi correttivi (commissariamenti) e sanzionatori, pur previsti sulla carta nelle varie specie di accordi, ha dato come risultato un elevato grado di inefficienza.

Questa constatazione di sintesi testimonia l'estrema difficoltà di incidere su disfunzioni strutturali, in parte note da un quarantennio (dal “*Rapporto Gianini sulla P.A.*”, 1979), ma – in seconda battuta – rivela anche i limiti, culturali e politici, dell'approccio seguito negli anni 2013-2017.

Vi è stato e vi è un *deficit* di decisionismo democratico, cioè di esercizio del potere e di responsabilità diretta per l'omesso, o cattivo, uso del potere stesso ed una irrealistica valutazione della capacità operativa dei soggetti pubblici coinvolti.

Si potrebbe obiettare che il contesto istituzionale non consente accelerazioni, né decisionismi, ma solo concertazioni e sollecitazioni gentili (*nudges*).

Si tratterebbe, tuttavia, di un'obiezione rinunciataria e fatalistica.

Innanzitutto perché la Costituzione – all'art. 119, comma 5 – prevede che «*Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione...per rimuovere gli squilibri economici e sociali...lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*».

La disposizione va coordinata con l'art. 120, comma 2, giusta il quale «*Il Governo può sostituirsi ad organi delle Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali*” [in primo luogo europei...] “*ovvero quando lo richiedono...la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...*»

⁶ F. GRILLO, *Sud, l'Europa si allontana. Le tre svolte necessarie*, Corriere della sera, 27 luglio 2018.

Non sembra dubbio che – fermo restando il principio di leale collaborazione interistituzionale – l’effettiva realizzazione dei piani e programmi ordinati alla coesione inerisca sia alla correttezza ed effettività dell’impiego dei Fondi europei di coesione, sia ai livelli essenziali *reali* delle prestazioni che formano oggetto dei piani e programmi d’intervento.

L’attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi trova altresì “copertura costituzionale” nell’art. 118, comma 4: il principio di sussidiarietà verticale⁷, *dovrebbe* “entrare in gioco” allorché le amministrazioni regionali e locali non riescono a rendere efficacemente le loro funzioni. Si usa il condizionale perché mancano sia la volontà politica sia le strutture sostitutive di quelle disfunzionali.

5. Lo stallo della politica di coesione e la prospettiva del regionalismo differenziato.

Le evoluzioni più recenti non inducono all’ottimismo: il biennio 2018/2019 è stato ed è, per il Mezzogiorno, un periodo di *stallo* delle politiche pubbliche di intervento, surrogate da interventi assistenzialistici (reddito di cittadinanza) che non possono convertirsi in promozione dell’occupazione, a causa dell’imprevidenza organizzativa e dell’assenza di politiche organiche del lavoro.

Sul versante politico-istituzionale il processo di attuazione dell’art. 116 Cost., che – come noto – prefigura un regionalismo rafforzato e differenziato, è stato avviato in modo assai superficiale – con la rivendicazione di funzioni ora statali – al quale fa da contrappunto un’opposizione meramente deprecatoria incentrata, sulla minacciata “rottura dell’Unità nazionale” e sull’“abbandono del Sud”.

Appare del tutto ignorato il *bilanciamento* – imposto da una lettura sistematica degli artt. 116-120 della Costituzione – tra il rafforzamento dell’autonomia delle regioni più efficienti, la messa in campo di una robusta ed efficace politica di coesione e la riserva allo Stato del ruolo di mediazione, decisione e controllo.

In questo scenario, comunque vada a finire in sede politica la vicenda dell’art. 116 – con un nulla di fatto o un accordo abbracciato – il Mezzogiorno rischia di essere destinato a rimanere “in mezzo al guado”.

⁷ v. T.E. Frosini, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)* in *Enc. Dir. Annali II, tomo 2*, Milano 2008, pp. 1133 ss..