

GREEN PAPER

Tavolo tematico: Governance e Istituzioni

Settore di azione: **La Strategia Macroregionale** (Andrea Piraino, Caterina Ventimiglia, Viola Bono, Pietro Cusimano, Cecilia Franchina)

1. Stato dell'arte e fonti di analisi consolidate

Nell'attuale dibattito politico ed istituzionale, la riflessione sull'evoluzione del regionalismo italiano, segnato dal passaggio dal primo regionalismo al federalismo a Costituzione invariata (leggi Bassanini nn. 59 e 127 del 1997), ed alla successiva revisione del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001), consolida l'idea che le Regioni nate dal pensiero delle forze politiche presenti in Assemblea Costituente - che promuovevano una costruzione della comunità incentrata sulla prossimità e sulla sussidiarietà, valorizzando i principi di autonomia, di autogoverno, di libertà e di democrazia - non siano state "attuate" fino in fondo, ma anzi siano state destinatarie di una progressiva politica di esautoramento del potere legislative ed amministrativo,

E' noto che le contestazioni alle competenze, ai costi ed alla stessa utilità delle regioni, anche a statuto speciale, hanno accompagnato quella tendenza costante dei poteri centrali e dell'amministrazione statale che, con l'avallo della giurisprudenza della Corte costituzionale, ha costruito sull'uniformità legislativa, sull'interesse nazionale, e anche sullo Stato sociale e sulla garanzia dei diritti sociali, gli argomenti e gli strumenti giuridici per incidere in termini riduttivi sull'ordinamento delle regioni; nel contempo, il dibattito ha registrato diverse proposte di riforma del regionalismo, che variano dalla mera riduzione delle regioni per accorpamento all'introduzione di un "regionalismo differenziato".

Nell'ultimo decennio, questo scenario si è vieppiù complicato in ragione della sovrapposizione del tema emergenziale della riduzione della spesa pubblica, che ha coinvolto direttamente le forme di finanziamento delle regioni e degli enti locali: a seguito dell'avvio dell'attuazione del federalismo fiscale (l. n. 42/2009 e decreti legislativi delegati), infatti, gli interventi del legislatore statale hanno riguardato in misura prevalente le regioni, essendo prevista l'introduzione di nuove discipline relative alle loro politiche fiscali e di bilancio. Anche nella legge di stabilità del 2016 sono stabiliti ulteriori tagli alle risorse regionali.

Nella cornice del defianziamento e della sostanziale ineffettività delle prerogative degli ordinamenti regionali e dei fenomeni di *maladministration*, assume rilievo la questione del divario territoriale, altresì acuita dalla stagnazione della politica statale per il Mezzogiorno, a fronte, invece, delle politiche comunitarie ampiamente incentrate sulla coesione "economica" e "sociale" e, dal Trattato di Lisbona e dalla strategia *Europe 2020*, soprattutto "territoriale".

Dunque, sul piano nazionale e comunitario, la questione del regionalismo italiano costituisce un nodo tematico fondamentale.

Da una recente proposta di riforma costituzionale emerge in modo chiaro come l'asse del potere sia stato spostato sul versante dello Stato. Tale lettura interpretativa si correla: alla nuova distribuzione

della potestà legislativa tra Stato e Regioni, conseguente all'abolizione delle materie di competenza concorrente ed all'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato di una serie di materie di importanza strategica e potenzialità espansiva (art. 117, 1°, 2°, 3°co.); alla cd. "clausola di supremazia" in base alla quale «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.»(art. 117, 4° co.); alla disciplina della potestà regolamentare, essendo stabilito (art. 117, 6°co. Cost.) che la potestà regolamentare «spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative» e che «i Comuni e le Città metropolitane» non le Province riformate dalla l. n. 56/2014 (Legge Delrio), hanno sì potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ma «nel rispetto della legge statale o regionale» di cui costituiscono, dunque, i terminali esecutivi.

Nella proposta di riforma costituzionale si riscontra l'abolizione del bicameralismo paritario, sostituito dalla previsione di due Camere differenziate - una, la Camera dei deputati, politica e l'altra, il Senato, con funzioni di rappresentanza territoriale - senza elezione diretta dei senatori ed il cui numero appare ridotto di un terzo; la sovrapposizione del loro mandato a quello locale (essendo scelti tra i componenti dei Consigli regionali e delle Province autonome e tra i sindaci); la notevole complessità e varietà delle materie affidate che si aggiungono a quelle nella quali il Senato esercita la funzione legislativa insieme all'altra Camera (il Senato, tra le altre, avrebbe il compito di valutare "le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori".

In questi termini, non soltanto la mancanza di una rappresentanza reale dei territori nel Senato spinge ad inquadrare la riforma, complessivamente intesa, quale ritorno ad un regionalismo amministrativo gerarchicamente subordinato allo Stato, ma evidenzia l'ulteriore occasione mancata per riformare il sistema delle regioni e rileggere lo statuto autonomistico delle regioni a statuto speciale.

2. Diagnosi e obiettivi strategici

L'unica prospettiva di riforma dell'ordinamento regionale, sulla quale tace la riforma costituzionale, ancorchè sostenuta da esponenti di quasi tutte le aree politiche - e confortata dall'approvazione in Senato (05/10/2015) dell'ordine del giorno Ranucci e da diverse proposte di legge costituzionale (AC 2826, AC 3090, AC3583, AC758 - è la prospettiva "macroregionale", la quale assume rilievo nella dimensione nazionale ed europea.

La diminuzione delle attuali 20 Regioni (art. 131 Cost.) ed il loro accorpamento in macroregioni costituisce la prospettiva evolutiva del nostro regionalismo, chiamato, come noto, ad affrontare il tema dell'effettività dei diritti e dell'efficienza delle amministrazioni e dei servizi attraverso la progettazione di un nuovo modello identitario di *governance* capace di ridisegnare gli ambiti territoriali ed i poteri d'azione delle attuali regioni sulla base di presupposti e matrici di confluenza (storica, culturale, linguistica, ambientale, infrastrutturale e viaria) tra i territori, attraverso anche la valorizzazione dei rapporti di interdipendenza giuridica, economica e sociale che caratterizzano lo scenario nazionale e sovranazionale, fortemente policentrico e reticolare.

Si deve osservare che tale evoluzione del modello ordinamentale appare già seguita dai nostri *partners* europei: il passaggio da 22 a 13 regioni è già avvenuto in Francia, e la proposta di riforma tedesca intende ridurre i *Länder* da 16 a 8-6 macroregioni.

In una dimensione generale, la prospettiva delle macroregioni, già da anni, è perseguita dall'Unione europea, la quale ha adottato - come si vedrà *infra* - quattro "Strategie macroregionali" (baltica, danubiana, adriatico-ionico, alpina) quale risposta all'esigenza della rilettura del rapporto tra ordinamento comunitario e Stati nazionali, capace di superare la crisi della categoria (giuridica ed economica) dello Stato nazionale e di proiettare i territori in un nuovo scenario di crescita e competitività.

E' indubbio che si tratta di riforme che sono destinate ad incidere soprattutto sul sistema dei rapporti tra i diversi livelli del governo locale: deve rilevarsi che l'attuale fase è già caratterizzata da un complessivo ripensamento del sistema delle autonomie territoriali e dei loro raccordi con le istituzioni

centrali e, più del passato, gli attuali processi di riforma evidenziano un'inedita complessità istituzionale che richiede anche una rilettura dell'autonomia speciale della nostra Regione.

Come noto, la legge Delrio (l. 7 aprile 2014 n. 56 e s.m.i.) ha ridisegnato confini e competenze dell'Amministrazione locale, a Costituzione invariata, rivedendo profondamente il ruolo e l'organizzazione delle Province, trasformate in enti territoriali di area vasta; ha istituito le città metropolitane (di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria) ed, al contempo, ha introdotto una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni.

Allo stato, sul piano attuativo, tutte le regioni a statuto ordinario hanno approvato la legge di riordino.

Tra le Regioni a statuto speciale, per prima, la Regione siciliana ha avviato un integrale processo di riforma a far data dalla l. reg. 27 marzo 2013 n. 7 (Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali), specificato nel suo contenuto dalla l. reg. 24 marzo 2014 n. 8 (Istituzione dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane), dalla l. reg. 4 agosto 2015 n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane) ed infine dall'art. 23 della recente l. reg. 17 maggio 2016 n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie) recante la disciplina relativa al sindaco metropolitano.

Nell'ampio dibattito, sono stati rilevati i punti di debolezza di tale disegno riformatore del governo locale sotto il profilo della nuova identificazione del perimetro territoriale degli enti intermedi, della distribuzione della titolarità delle funzioni in materia di coordinamento, pianificazione, programmazione, controllo e gestione e delle modalità elettive indirette degli organi.

Sul piano attuativo, si registra un notevole ritardo correlato a due ordini di fattori concorrenti.

Ancora una volta, l'autonomia speciale della Sicilia è stata oggetto di ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'impugnazione e la dichiarazione d'incostituzionalità degli artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27 e 33 della l. reg. n. 15/2015, sulla base della presunta violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia di cui all'art.117, comma 2, lett.p) (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane); inoltre, la specifica indagine della Corte dei Conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana (cfr. *Elementi conoscitivi sullo stato finanziario dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane*, 14/04/2016, in www.corteconti.it) ha evidenziato "una perdurante e pericolosa fase di stallo nel processo di riforma in atto", ricondotta alla mancata costituzione dell'Osservatorio regionale per l'attuazione della riforma di cui all'art. 25 della l. reg. n. 15/2015, al quale è assegnata la fondamentale ricognizione delle entrate e delle spese necessarie allo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti di area vasta, nonché l'urgente definizione dei criteri per la riallocazione delle funzioni, delle risorse finanziarie, umane e strumentali, anche sulla base di parametri perequativi di natura economico-demografica; ed al procrastinarsi dell'indizione delle elezioni degli organi – ossia i Presidenti dei liberi consorzi comunali e i sindaci metropolitani - chiamati altresì a fare parte dell'Osservatorio. Come noto, con la l. reg. n. 5/2016 è stato modificato l'art. 51 della l. reg. n. 15, disponendo l'ulteriore rinvio delle elezioni degli organi e prorogando la gestione dei commissari straordinari fino al 30 settembre 2016. In ultimo, con la l. reg. 10 agosto 2016, n. 15 la gestione commissariale delle ex province risulta prorogata fino al 30 novembre 2016.

In questo contesto istituzionale particolarmente complesso, appare ancora più evidente che è essenziale declinare la specialità della Regione siciliana sul terreno dell'iniziativa politica, promuovendo rivendicazioni, progetti e soluzioni che la rendano più funzionale al contesto delle politiche di sviluppo che riguardano l'area del Mediterraneo: l'idea di fondo è che la regione può ritrovare un ruolo centrale ed uscire rafforzata promuovendo l'istituzione della macroregione del Mediterraneo.

In tal senso, la prospettiva dell'autonomismo siciliano s'intreccia con la strategia macroregionale adottate dell'Unione europea quale modello dal quale muovere per indirizzare i territori verso la costruzione di un nuovo ed incisivo modello di *governance*, capace di dare nuovi contenuti ed efficienza organizzativa alle politiche di sviluppo, nel contesto di una nuova politica di cooperazione e coesione dell'Europa e del Mediterraneo.

In questa prospettiva di cooperazione e coesione territoriale, elemento centrale per l'integrazione europea diventano la collaborazione strategica dei territori, l'impegno politico e il coordinamento degli alti livelli amministrativi e la condivisione di buone pratiche.

Nella Comunicazione della Commissione dell'Unione Europea per l'area del Mar Baltico del 10 giugno 2009, la strategia macroregionale viene definita come un "quadro integrato che consente all'Unione Europea e ai suoi Stati membri di identificare i bisogni e di allocare le risorse disponibili attraverso il coordinamento delle opportune politiche, per consentire ad un territorio di beneficiare di un ambiente sostenibile e di uno sviluppo economico e sociale ottimale e apportare un valore aggiunto agli interventi sia dell'UE sia di attori nazionali, regionali, privati e del terzo settore". E' "un'area che include territori di diversi paesi o regioni associati da una o più sfide e caratteristiche comuni" (geografiche, culturali, economiche o altro) (European Commission, 2009:1e7). Ad oggi, sono state definite le seguenti strategie macroregionali: la Strategia per la regione Baltica (2009), la Strategia per la regione Danubiana (2010), la Strategia per la regione Adriatica e Ionica (2014), la Strategia per la regione Alpina (2015).

Mar Baltico



La strategia UE per la Regione del Mar Baltico (EUSBSR) è stata adottata dal Consiglio Europeo nel 2009 e raggruppa otto Stati membri (Svezia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania e Polonia). La strategia è aperta alla cooperazione con i Paesi vicini (Russia e Norvegia) e si suddivide in tre obiettivi principali: salvaguardare il mare, collegare la regione e accrescere il benessere dei cittadini. I progetti sono: *Baltic Deal* (agricoltura sostenibile), *Efficien Sea* (regione del Mar Baltico come regione pilota per l'"e-navigation"), *Baltic Manure* (produrre energia rinnovabile e fertilizzanti biologici dal letame) e *BSR Stars* (creazione di rapporti transfrontalieri per ricerca e innovazione).

Danubio



La strategia UE per la Regione del Danubio (EUSDR), adottata nel 2011, raccoglie nove Stati membri dell'UE (Germania, Austria, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Bulgaria, Romania e Croazia) e cinque Paesi extra-UE (Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Ucraina e Moldavia).

Tra i progetti che rientrano nella strategia: il completamento del ponte Vidin-Calafat tra Bulgaria e Romania, il progetto *Danube Shipwreck Removal* (rimuovere i relitti navali dal Danubio), il *Business Forum* della regione del Danubio (PMI e nuovi contatti commerciali) e *Danube floodrisk* (contro i rischi di inondazione).

Adriatico ionica



La strategia Adriatico-ionica (EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region - EUSAIR), adottata ufficialmente il primo gennaio del 2015 a seguito dell'approvazione finale del Piano d'azione da parte del Consiglio europeo il 23 e 24 ottobre 2014, interessa l'Italia e i paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo: Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Grecia, Montenegro, Serbia e Slovenia.

La strategia EUSAIR contenuta in una Comunicazione della Commissione e in un Piano d'azione riguarda principalmente le opportunità dell'economia marittima: "*crescita blu*", connettività terra-mare, connettività dell'energia, protezione dell'ambiente e turismo sostenibile, tutti settori destinati a svolgere un ruolo cruciale nel creare posti di lavoro e stimolare la crescita economica nella regione.

La strategia persegue anche altri fini che assumono valore trasversale come la *capacity building* e la ricerca, l'innovazione e le piccole e medie imprese, nonché la gestione del rischio di catastrofi. Per l'Italia, le regioni coinvolte (sia direttamente che per contiguità) sono: Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e la Sicilia.

Alpina



La Strategia UE per la regione Alpina (2015) coinvolge le regioni dei territori delle Alpi di Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Slovenia, Svizzera.

L'obiettivo principale è assicurare che questa regione resti una delle aree più attrattive in Europa, sfruttando al meglio le sue potenzialità e cogliendo le sue opportunità per uno sviluppo sostenibile e innovativo in un contesto europeo.

Per realizzare il suddetto obiettivo vengono fissati 3 pilastri tematici e priorità:

1. Migliorare la competitività, la prosperità e la coesione della regione alpina;
2. Assicurare l'accessibilità e i collegamenti a tutti gli abitanti della regione alpina;

3. Rendere la regione alpina sostenibile e attraente dal punto di vista ambientale.

3. Piano d'azione e settori di intervento

Assumendo come obiettivo la prospettiva delle Macro-regioni europee esistenti, è auspicabile l'avvio dell'iniziativa politica, da parte della Regione siciliana, per la costruzione di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale, che costituirebbe indubbiamente decisivo volano di sviluppo, atteso che, attraverso nuovi modelli di cooperazione e collaborazione, la nostra Regione potrebbe assumere un ruolo centrale nei processi di identificazione ed attuazione delle nuove strategie su obiettivi comuni e trasversali ai territori ed ai popoli, nella veste di soggetto politico-economico-territoriale fondamentale in quanto protagonista determinante per lo sviluppo dell'intera area mediterranea, insieme ad altre regioni come la Catalogna, la Costa Azzurra, l'Andalusia e, naturalmente, quelle del nostro Mezzogiorno tra cui la Sardegna e la Campania.

Tale progetto ha radici nella geografia storica, economica, politica, culturale dell'area: è noto che il bacino del Mediterraneo costituisce l'espressione di una medesima realtà storica e culturale e rappresenta un medesimo ambiente naturale, ricco di potenzialità che non possono essere valorizzate senza il coordinamento e la visione d'insieme delle regioni coinvolte: la definizione di una strategia comune sarebbe auspicabile in ordine alla lotta alla povertà, alla promozione dell'occupazione, alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale ed anche rispetto alle politiche di coesione territoriale e sulla sicurezza.

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

4. Principali soggetti decisori e attuatori

- Istituzioni Europee
- Regioni Europee ed Extra europee
- Ministeri
- Regione Sicilia
- Città Metropolitane
- Comuni
- Pubbliche Amministrazioni
- CNR
- Università
- Centri di Ricerca
- SILAB