

Rivista N°: 1/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 26/02/2021

AUTORE: Lorenzo Chieffi*

SVILUPPO DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE E QUESTIONE MERIDIONALE **

Sommario: 1. Il principio di autonomia e la giusta valorizzazione delle specificità locali; 2. La spinta offerta dall'autonomia regionale per lo sviluppo del Mezzogiorno; 3. Il necessario adattamento del principio autonomistico alle condizioni socio/economiche del Paese; 4. I persistenti divari tra Nord e Sud del Paese; 5. Le molteplici e antinomiche letture offerte dalla dottrina economica sulla dimensione delle risorse trasferite per interventi di coesione sociale; 6. Gli indispensabili interventi dello Stato per il riequilibrio tra i territori; 7. Considerazioni conclusive.

1. Il principio di autonomia e la giusta valorizzazione delle specificità locali

Nonostante un diffuso scetticismo nei confronti del sistema regionale, che non ha sempre mostrato capacità di reazione alle urgenze imposte dalla imprevedibile crisi sanitaria da Covid-19, permangono ancora valide le ragioni di fondo che indussero il Costituente a valorizzare il principio autonomistico, richiamato dall'art. 5 Cost., al fine di potenziare le diversità territoriali, nella duplice declinazione di *self-government* e *self-administration*¹. Il rafforzamento degli enti locali nel condurre a auspicabili forme di socialità diffusa, che avevano spinto Aldo Moro a elaborare la suggestiva immagine della «piramide rovesciata», avrebbe potuto favorire, nell'intenzione dell'autorevole Costituente cattolico, uno sviluppo della persona umana e del cittadino che sarebbe andato oltre la sua dimensione più strettamente individuale, di una «persona isolata nel suo egoismo e chiusa nel suo mondo», per esaltare piut-

* Ordinario di Diritto Pubblico e Costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

** Il presente lavoro riproduce la relazione tenuta in occasione del Seminario di studi sul tema "Non abbiate paura delle Autonomie" organizzato su piattaforma *webinar* il 30 ottobre 2020 in onore del Prof. Enzo Balboni.

¹ E. Balboni, *Audizione alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Atti parlamentari, Camera dei Deputati-Senato della Repubblica, resoconto stenografico, XVIII legislatura, sed. n. 14 del 12 giugno 2019, p. 7 ss.

tosto i suoi collegamenti all'interno di formazioni più ampie di carattere sociale, economico, politico, entro cui «liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità»².

Del resto, la stessa *visibilità* riconosciuta a questi enti da parte delle istituzioni europee, per consentire loro di intercettare i finanziamenti strutturali utili al benessere delle rispettive comunità, costituisce oggi una ulteriore valida ragione per accentuare gli ambiti di autogoverno locale.

In questa prospettiva, l'accesso, consentito dall'art. 116.3 Cost., alle Regioni che ne facessero richiesta, ad «ulteriori forme e condizioni particolare di autonomia», funzionali ad un pluralismo istituzionale e sociale, avrebbe l'effetto di porre argine a inopportune derive centralistiche, pure riemerse nel dibattito più recente, che sono state causa in passato di gestioni non particolarmente virtuose. Nel promuovere altri luoghi di partecipazione democratica³, tale rafforzamento del sistema delle autonomie, associato ad una profonda riforma dei loro apparati amministrativi, avrebbe il pregio di far emergere le *responsabilità* degli organi di governo locale, quali loro «caratteri distintivi e qualificanti»⁴. Oltre a migliorare i livelli di efficienza degli amministratori locali e gli «*standard* qualitativi»⁵ nella erogazione dei pubblici servizi, l'approfondimento dei livelli di autonomia consentirebbe di amplificare le opportunità di controllo dei governati sui governanti. Lo stesso riconoscimento in Costituzione di una «autonomia decentrata e di spesa» (art. 119.1) e di «risorse autonome», ossia di «tributi ed entrate proprie (...)», compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale (art. 119.2), nel creare i presupposti per consentire, entro gli argini stabiliti dallo Stato centrale⁶, l'esercizio, da parte degli amministratori locali, di «funzioni in condizioni di "sostanziale autosufficienza economico-finanziaria"», avrebbe pure l'effetto di allargare il loro raggio di azione⁷.

Si aggiunga poi che questo potenziamento delle capacità di autogoverno, in ossequio ai principi di *differenziazione*, *adeguatezza* e *sussidiarietà*, potrebbe pure favorire, a conferma di consolidate prassi già conosciute nel passato, l'esercizio di un importante ruolo *propulsivo* da parte di questi enti territoriali, per successivi interventi da parte dello Stato ovvero per la contaminazione, tra le Regioni⁸, di esperienze organizzative, di buone pratiche

² A. Moro. A.C., sed. 13 marzo 1947, p. 2042. Le citazioni dei lavori preparatori della Costituzione sono tratte dai volumi pubblicati a cura della Camera dei Deputati, Segretariato generale, dal titolo *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, Roma, 1970.

³ E. Balboni, *Quale futuro del regionalismo ?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2014, p. 2 ss.

⁴ E. Balboni, *Per un'amministrazione nel segno dell'autonomia e della Costituzione*, in *Jus*, 2011, p. 338

⁵ E. Balboni, *ibidem*.

⁶ Per E. Balboni, *Introduzione* a M. Carli, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, p. 27, l'attribuzione, da parte dell'art. 117.2, lett. e) Cost., di una «competenza esclusiva» agli organi del potere centrale «in tema di sistema tributario e contabile dello Stato» e di «perequazione delle risorse finanziarie», nonché del potere di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 119.2 Cost.), «ha di fatto reso lo Stato, con l'avallo della Corte Costituzionale, *dominus* della partita entrate-spese».

⁷ S. Scarascia Mugnozza, *Profili critici degli "aiuti al Sud", tra tax expenditure e regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 8 luglio 2020, p. 304.

⁸ Soprattutto nel campo dei diritti sociali frequente è stata la spinta offerta da parte delle Regioni più innovative per l'introduzione di modelli organizzativi che hanno in seguito indotto altri enti omologhi e lo stesso Stato ad adottare riforme di analoga portata.

utili ad un efficientamento dei pubblici servizi ⁹. La recente crisi sanitaria, causata dall'epidemia pandemica, accanto ad una generale inadeguatezza della rete di *medicina territoriale*, che avrebbe dovuto svolgere un indispensabile filtro ad una eventuale ospedalizzazione dei malati, ha fatto pure emergere significative innovazioni regionali, come quella delle cd. *case della salute* toscane e emiliane, preordinate a rafforzare le cure primarie, che potrebbero rappresentare un importante modello da diffondere in tutto il territorio nazionale. Un ragionevole incremento di questo protagonismo regionale, in presenza ovviamente di propizie condizioni di contesto ¹⁰, darebbe anche spazio ad un'auspicabile «competizione virtuosa» tra le stesse Regioni, per spingerle ad un ottimale esercizio delle loro funzioni¹¹.

Nel creare i presupposti per una maggiore efficienza nella gestione dei territori locali, lo sviluppo delle autonomie potrebbe anche favorire, per Enzo Balboni, il riscatto dei territori maggiormente in ritardo, a cominciare dallo stesso Mezzogiorno ¹². Il trasferimento, da parte dello Stato, di ulteriori funzioni legislative ed amministrative, così da incrementare l'autonomia politica delle comunità ¹³, darebbe certamente l'abbrivio a quell'auspicabile cambio di rotta, a correzione di un uniformismo che aveva condotto Giorgio Pastori a parlare di *Regioni senza regionalismo* ¹⁴, Massimo Luciani di *Regionalismo senza modello* ¹⁵ e lo stesso Enzo Balboni di *Regionalismo non autonomistico* ¹⁶ o anche di *Regionalismo senza Repubblica delle autonomie* ¹⁷.

Le potenzialità offerte dalla riforma del Titolo V del 2001, per un ampliamento degli ambiti di autonomia regionale e per un maggior «dinamismo dei territori» ¹⁸, non potrebbero tuttavia prescindere da una verifica del loro impatto all'interno di un Paese ancora caratterizzato da un profondo divario socio/economico tra le diverse parti del suo territorio. Ad di là della doverosa promozione del sistema delle autonomie, come consentita dal testo costitu-

⁹ E. Balboni, *Riflessioni sul regionalismo differenziato*, 11 aprile 2019, in <http://www.ildomaniditalia.eu/>.

¹⁰ La permanenza di un profondo divario socio/economico tra le diverse parti del territorio, cui si è poi aggiunta la grave crisi economica internazionale ha certamente impedito lo sviluppo di questa autonomia regionale, soprattutto di tipo finanziario, con l'effetto, secondo E. Balboni, *Autonomia, Regionalismo, Federalismo verso un nuovo patto di cittadinanza*, in *Quad. reg.*, 2011, p. 943, «di comprimere in modo rilevante l'autonomia regionale, ponendo vincoli finanziari sempre più stringenti, che hanno lasciato le Regioni impoverite quanto alle risorse necessarie per esercitare le proprie funzioni, di fatto deresponsabilizzandole».

¹¹ E. Balboni, *Quale futuro del regionalismo ?*, cit., p. 4.

¹² Per E. Balboni, *Autonomie o centralismo contro il coronavirus*, in *Quad. Cost.*, 2/2019, p. 445, l'attuazione del regionalismo differenziato potrebbe essere positiva «per tutte le Regioni, comprese quelle del Mezzogiorno, se la partita viene giocata correttamente e con la giusta tattica (...). Insomma: non ogni differenziazione si traduce in forme di irragionevole disuguaglianza, mentre il mantenimento dello *Status quo*, con pericolose tendenze al regresso del Mezzogiorno d'Italia, giova assai meno di un regionalismo differenziato, sanamente inteso perché ben amministrato».

¹³ E. Balboni, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe una buona amministrazione*, in *Forum di Quad. Cost.*, 28 febbraio 2019, p. 2.

¹⁴ G. Pastori, *Le Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 1980, p. 204 ss.

¹⁵ M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1339.

¹⁶ E. Balboni, *Un nuovo regionalismo fra lo Stato e l'Europa*, in *il Mulino*, 1991, p. 1067.

¹⁷ E. Balboni, *Bicameralismo differenziato e problematiche del federalismo fiscale*, intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali del 14 giugno 2010, Sala della Regina della Camera dei Deputati, p. 2, in <http://www.astrod-online.it/>.

¹⁸ S. Mattarella, *intervento del Presidente della Repubblica in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regioni nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, Palazzo del Quirinale, 4 agosto 2020, in <https://www.quirinale.it/>.

zionale (art. 5), l'analisi che segue intende perciò analizzare il grado di approfondimento, ritenuto accettabile, delle capacità di autogoverno dei territori locali. Del resto, la soppressione, attuata in occasione di questa rilevante revisione della Carta costituzionale, della possibile assegnazione, con legge statale, di contributi speciali a singole Regioni «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole», come previsto nella precedente formulazione dell'art. 119.3, non potrebbe affatto cancellare i propositi equitativi e solidaristici che attraversano, come un filo rosso, l'intero ordito costituzionale.

L'esigenza di assicurare coesione sociale e di ridurre le distanze tra le diverse parti del territorio nazionale è stata infatti, per così dire, recuperata dal legislatore costituzionale negli articoli: 117.2, lett. m), attraverso la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire uniformemente in ogni parte del territorio nazionale; 119.4, con riguardo al fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, da attribuire ai territori con minore capacità fiscale per abitante¹⁹; e 120.2, relativamente ai poteri sostitutivi riconosciuti al Governo centrale, quando lo dovessero richiedere la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, la stessa tutela dei livelli prestazionali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

Un'auspicabile, ma allo stesso tempo *ponderata*²⁰, differenziazione, nella misura oggi consentita dalla novella costituzionale del 2001, appare peraltro consustanziale all'idea stessa di regionalismo che si propone di adattare le scelte assunte dagli organi del governo locale ai bisogni emergenti dai diversi territori, in modo da valorizzare le specificità e capacità organizzative, sociali ed economiche di ciascuna comunità²¹.

2. La spinta offerta dall'autonomia regionale per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Sin dai lavori dell'Assemblea Costituente, opportunamente richiamati da Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regioni nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario, fu chiaro l'intento perseguito dai Padri della Repubblica, di impiegare l'istituto regionale come strumento per soddisfare l'«ambizioso processo che si intendeva attuare per la programmazione economica (..), anche nella prospettiva di concorrere al superamento del divario Nord-Sud»²².

¹⁹ «Risorse aggiuntive» e «interventi speciali» sono poi previsti (art. 119.6 Cost.) in favore di Regioni e di enti locali per «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

²⁰ R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 635 ss. Analogamente per U. Allegretti-E. Balboni, *Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo*, 12 luglio 2013, in *Rivista AIC*, 3/2018, p. 1, l'obiettivo sarebbe quello di pervenire ad «una combinazione di differenziazioni possibili e competitive (migliorative) in un quadro di mantenuta e rafforzata (perché meglio partecipata) unità nazionale», in presenza di «un intervento statale teso ad eliminare le difformità insostenibili» e a valorizzare proprio «l'unità nazionale per tutto quello che fosse necessario».

²¹ Cfr. E. Balboni, *Autonomie, Regionalismo, Federalismo verso un nuovo patto di cittadinanza*, cit., p. 942.

²² S. Mattarella, *intervento del Presidente della Repubblica in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regioni nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, cit.

Alla Costituente ebbe, infatti, la meglio un indirizzo *pluralistico autonomistico*, propenso alla promozione di quelle formazioni sociali o corpi intermedi che si sarebbero inseriti tra la «Persona e Stato»²³, in modo da contenere il centralismo statale che, a giudizio di Fiorentino Sullo²⁴, non aveva certamente posto rimedio alla «condizione di arretratezza» che continuava a caratterizzare il nostro Mezzogiorno.

Era questo un filone di pensiero, sostenuto in particolare dal gruppo dei popolari, che dava impulso a suggestioni provenienti da autorevoli esponenti del pensiero cattolico democratico sociale a cominciare da Luigi Sturzo che vedeva nel movimento regionale uno strumento per fronteggiare «l'invadenza della burocrazia statale» e porre rimedio alla «debolezza organica dell'accentramento amministrativo». L'«eliminazione di quello che lo Stato ha di meno appropriato, di superfluo, di accentrato nel campo della pubblica amministrazione e dell'economia»²⁵, per consentirne il trasferimento alla Regione, avrebbe potuto permettere la necessaria crescita del Paese, a cominciare proprio dalle sue parti in ritardo²⁶.

Tale impostazione favorevole ad una regionalizzazione dello Stato fu, poi, ripresa dal sacerdote di Caltagirone nel discorso sul Mezzogiorno, tenuto il 18 gennaio 1923 nel corso del successivo Congresso di Napoli del Partito Popolare nella parte in cui ribadiva come il «processo dinamico della realtà economica ed amministrativa» della nazione dovesse «essere lasciato all'adattamento locale»²⁷.

In seguito, la spinta per l'affermazione di un «pluralismo istituzionale», come maturazione di una forte tensione per la promozione delle comunità intermedie e della cd. «sussidiarietà sociale»²⁸, fu alla base dell'o.d.g. Dossetti, discusso in Prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, che faceva proprie le suggestioni sturziane. Per questo importante esponente del pensiero cattolico la «sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che riconosca (..) ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante la reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie, disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.) e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato»²⁹.

²³ E. Balboni, «I corpi intermedi» tra persona e Stato, puntando sulla comunità, 30 gennaio 2020, in <https://www.politicainsieme.com/>.

²⁴ F. Sullo, A.C., 27 maggio 1947, III, in op. cit., p. 303.

²⁵ L. Sturzo, *relazione sulle Regioni di Luigi Sturzo letta il 23 ottobre 1921 al III Congresso nazionale del Partito Popolare Italiano svoltosi nel teatro Rossini di Venezia*, a cura dell'Istituto di Studi sociali e politici «Alcide De Gasperi»- Bologna, p. 8, in http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/Sturzo_1921.pdf www.

²⁶ E. Balboni, «I corpi intermedi» tra persona e Stato, puntando sulla comunità, cit.

²⁷ L. Sturzo, *Discorso sul Mezzogiorno tenuto al Congresso del Partito popolare di Napoli del 18 gennaio 1923*, reperibile all'indirizzo <https://www.italianieuropei.it/it/italianieuropei-2-2018/item/2320-luigi-sturzo-%E2%80%99Cil-mezzogiorno-salvi-il-mezzogiorno%E2%80%9D.html>.

²⁸ E. Balboni, *Il pensiero «edificante» di Giorgio Pastori su autonomia e regionalismo*, nel volume di M. Carli, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit., p. 311.

²⁹ O.d.g. Dossetti, in A.C., *Commissione per la Costituzione, Prima Sottoc.*, sed. del 9 settembre 1946, in op. cit., p. 21.

L'introduzione di un modello di tipo regionale, i cui effetti venivano definiti rivoluzionari, per l'impatto che ne sarebbe derivato sull'organizzazione interna dello Stato, avrebbe consentito, sempre per Fiorentino Sullo, un importante «rinnovamento della classe dirigente» del Mezzogiorno e, in modo particolare, l'«eliminazione delle consorterie e delle oligarchie locali» che continuavano a diffondersi in questa parte del territorio italiano³⁰.

Sulla stessa lunghezza d'onda, anche un altro esponente della democrazia cristiana, Mario Zotta, si dichiarava pienamente convinto della importanza, per la risoluzione del «problema meridionale», considerato «problema nazionale unitario», del potenziamento della «vita» e della «libertà locale» che avrebbe potuto favorire, «attraverso una molla di emulazione, il raggiungimento di un livello eguale di progresso» all'interno dell'intero territorio statale³¹: solo «stimolando le energie e le iniziative locali, nel campo pubblico e privato», si sarebbero poste le premesse, per questo Costituente, per la fuoriuscita della parte arretrata del Paese «dall'attuale fase di miseria»³².

Per l'on. Attilio Piccioni³³, appartenente allo stesso gruppo politico, la costituzione dell'ente Regione avrebbe attivato «energie latenti» nei territori disagiati, presenti soprattutto nel Sud del Paese e non solo, così da «ordinarle, coordinarle, sospingerle».

L'orientamento emerso alla Costituente sull'importante ruolo di un governo autonomo dei territori locali, per consentire la crescita delle parti più in difficoltà della nazione, veniva poi richiamato, a dimostrazione della sua perdurante validità, da una letteratura meridionalistica elaborata negli anni successivi. In questa direzione, accanto agli studi condotti da Guido Dorso³⁴, Pasquale Saraceno³⁵, Manlio Rossi Doria e Salvatore Cafiero³⁶, si inoltra una delle più interessanti voci della questione meridionale, Franco Cassano, che esprime l'auspicio di un «riscatto del Sud, di un suo uscire di minorità», in modo da «procedere in autonomia»³⁷, proprio nella consapevolezza dell'importante ruolo propulsivo che potrà essere svolto dalle Regioni per il superamento di questo atavico ritardo socio/economico.

Lungi dal subire antistoriche suggestioni di derivazione neoborbonica, favorevoli ad un *leghismo del Sud*³⁸, che vorrebbero fare da contrappunto all'analoga esperienza divisiva

³⁰ Per l'On. F. Sullo, A.C., 27 maggio 1947, III, in op. cit., p. 1978-83, l'introduzione del sistema delle autonomie, ritenuto «mezzo di educazione politica», avrebbe consentito di «formare la classe dirigente».

³¹ On. M. Zotta, A.C., 28 maggio 1947, III, in op. cit., p. 1994-5.

³² On. M. Zotta, A.C., 15 luglio 1947, III, in op. cit., p. 2632-5.

³³ On. A. Piccioni, A.C., 6 giugno 1947, III, in op. cit., p. 2237-8.

³⁴ G. Dorso, *La rivoluzione meridionale*, Torino, 1955.

³⁵ Che esprimendo contrarietà per un modello centralistico dello Stato, auspicava, «in continuità con la grande tradizione del pensiero federalista», uno «sviluppo del sistema delle autonomie» come «strumento per la coesione e non la dissoluzione della comunità nazionale» (P. Saraceno, *Introduzione al Rapporto SVIMEZ 1991*, ripreso L. Bianchi- A. Frascilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, 2020, p. 171).

³⁶ Per una rassegna della letteratura meridionalistica dall'unità d'Italia fino agli esordi del XXI secolo si rinvia al volume di S. Cafiero, *Questione meridionale e unità nazionale. 1861-1995*, Roma, 1996.

³⁷ F. Cassano, *Il pensiero meridiano*, Roma-Bari, 1998, p. X.

³⁸ Cfr. P. Aprile, *Terroni. Tutto quello che è stato fatto perché gli italiani del Sud diventassero Meridionali*, Milano, 2010; Idem, *Giù al Sud. Perché i terroni salveranno l'Italia*, Milano, 2011; *L'Italia è finita. E forse è meglio così*, Milano, 2019; *Il male del Nord: Perché o si fa l'Italia da Sud o si muore*, Milano 2020.

propugnata dalla prima Lega Nord bossiana ³⁹, il *pensiero meridiano*, elaborato da questo Autore, nel mettere da parte una «lunga abitudine alla passività», come rassegnazione alla «marginalità» e al ruolo di «spettatori della storia», di «assuefazione alla mancanza di autonomia e alla indipendenza da altri», vorrebbe, al contrario, spingere «verso l'azione e l'apertura». Un'idea di autonomia che, per questo studioso, dovrebbe essere «dura ed esigente, adeguata ad un Sud che mira a mutare se stesso» ⁴⁰.

La consapevolezza dell'importante ruolo delle autonomie territoriali, per la crescita dei territori in ritardo, ha pure connotato il più recente dibattito politico sviluppatosi a seguito della recentissima crisi pandemica, preceduta, a sua volta, da una devastante recessione economica avviata, tra il 2006 e 2007, dal crollo dei mutui *subprime* statunitensi.

Tra gli obiettivi perseguiti dal Governo centrale, per voce dell'allora Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, per rimuovere le diseguaglianze delle condizioni di vita tra le diverse parti del territorio nazionale, rientrano infatti significativi investimenti per consentire la ripresa economica del Sud a condizione, tuttavia, che l'ulteriore rafforzamento delle capacità di governo locale sia realizzato insieme ad una profonda «rigenerazione» ed effettiva modernizzazione dei rispettivi apparati amministrativi ⁴¹. Una trasformazione delle amministrazioni locali assicurerebbe quella indispensabile efficienza operativa, al riparo da incroci burocratiche, quando non addirittura di natura criminale ⁴², che in passato hanno sistematicamente rallentato l'azione dei governi locali, motivo principale della dissipazione delle risorse pubbliche. Al di là dei consueti luoghi comuni, che non sempre corrispondono alla realtà, su una pubblica amministrazione del Sud profondamente corrotta ⁴³ e rallentata da

³⁹ Che aveva condotto, a giudizio di E. Balboni, *Una prima lettura del progetto federalista del Governo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/1999, p. 117, ad un «federalismo parolaio, inzuppato di simbologie etniche o celtiche che fossero», giudicato da questo stesso Autore (*Bicameralismo differenziato e problematiche del federalismo fiscale*, cit., p. 2) come «anticamera di inaccettabili differenziazioni o quantomeno (...) fiera degli egoismi territoriali».

⁴⁰ F. Cassano, *Il pensiero meridiano*, cit., p. XI, a giudizio del quale il «pensiero meridiano vuol dire fondamentalmente questo: restituire al sud l'antica dignità di soggetto del pensiero, interrompere una lunga sequenza di cui esso è stato pensato da altri (...), di un sud che pensa al sud», così da «guadagnare il massimo di autonomia da questa gigantesca mutazione, fissare criteri di giudizio altri rispetto a quelli che oggi tengono il campo, pensare un'altra classe dirigente, un'altra grammatica della povertà e della ricchezza, pensare la dignità di un'altra forma di vita».

⁴¹ G. Provenzano, *Audizione del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno alla Camera dei Deputati*, XVIII legislatura, Resoconto stenografico, seduta n. 15 del 5 marzo 2020, p. 10.

⁴² Un'efficace lotta alla criminalità organizzata, da parte dello Stato, che condiziona lo sviluppo della parte di economia sana del Mezzogiorno, provocando una contrazione significativa del PIL, richiederebbe una maggiore presenza dello Stato centrale non solo per un'efficace salvaguardia della sicurezza pubblica, ma anche per rimuovere il brodo di cultura (provocato dall'assenza di occupazione e di adeguati servizi pubblici essenziali, dalla proliferazione di lavoro nero ed irregolare) che favorisce la diffusione di traffici illeciti. La progressione di un «welfare criminale», nella fase più critica della crisi economica generata dalla pandemia, diretto a sostenere «segmenti di classe sociale più povere e imprese in difficoltà attraverso prestiti non necessariamente a tassi usurari» (*Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, 2020, p. 33, in <http://lnx.svimez.info/>), potrebbe ulteriormente inquinare territori già tradizionalmente infiltrati da organizzazioni malavitose, rallentandone ulteriormente la possibile crescita.

⁴³ La corruzione della pubblica amministrazione rappresenta, infatti, un fenomeno che caratterizza l'intero territorio nazionale, come dimostrano i numerosi processi, soprattutto nel comparto sanitario, che hanno interessato, seppure in proporzione diversa, tanto le Regioni del Sud che quelle del Nord.

una pletera di dipendenti ⁴⁴, è indiscutibile la necessità di operare per un miglioramento delle sue capacità gestionali, attraverso una efficace riforma, sempre rinviata nel tempo, che ne assicuri efficienza, una migliore formazione, lo svecchiamento degli organici, l'apertura alle nuove conoscenze tecnologiche, lo stimolo ad una maggiore produttività mediante l'introduzione di premialità ed incentivi che pongano le premesse per la trasformazione degli «investimenti in spesa effettiva» ⁴⁵.

3. Il necessario adattamento del principio autonomistico alle condizioni socio/economiche del Paese.

Alla pari di qualunque altro principio costituzionale di natura programmatica, anche quello contenuto nell'art. 5 Cost., non potrebbe sottrarsi, nella fase implementativa, ad un adattamento e inevitabile contestualizzazione all'evoluzione (sociale, economica, tecnologica) di una comunità di individui, entro cui dovrà operare. Ne deriva quindi che gli stessi sviluppi dell'autonomia regionale, promossi da questo articolo introduttivo del testo costituzionale, e ulteriormente approfonditi nel suo Titolo V, non potrebbero giammai trascurare le condizioni socio/economiche, comprensive dei divari tra i diversi territori della medesima nazione, e neppure mettere in discussione l'inderogabile obiettivo della coesione sociale che informa l'intero ordito costituzionale, sia esso dedicato ai Principi fondamentali (artt. 2 e 3) che alla parte organizzativa dello Stato, preposta alla regolamentazione proprio delle autonomie territoriali e locali [artt. 117.2, lett. m), 119 e 120]. Quanto precede a conferma dell'inscindibile legame, costantemente richiamato dalla letteratura giuridica ⁴⁶ e dalla stessa giurisprudenza costituzionale ⁴⁷, tra le due distinte Parti della nostra Carta fondamentale.

Nel rifuggire ad uno sterile «centralismo, sia statale che regionale», una «moderna e unitaria » lettura del sistema delle autonomie territoriali ⁴⁸ non potrebbe, a giudizio di Sergio Mattarella, sottrarsi, mediante il «confronto» e la «cooperazione» - e certamente non la «contrapposizione» con «l'indirizzo politico statale» ⁴⁹-, «all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» e alla «rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza di tutti i cittadini» ⁵⁰.

⁴⁴ Dai dati riportati da L. Bianchi- A. Frascilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., p. 164, risulta che nel «2015, i valori più elevati di dipendenti pubblici per 100 abitanti si hanno nel Centro e nel Nord-Est, rispettivamente con 5,0% e 4,9%. Il Nord-Ovest, per contro, fa registrare il valore più basso (4,1%), mentre il Mezzogiorno si colloca in una posizione intermedia con 4,7% dipendenti pubblici ogni 100 abitanti, dato che evidenzia come l'opinione collettiva di un Meridione affollato di lavoratori della pubblica amministrazione sia un'alterazione della realtà».

⁴⁵ L. Bianchi- A. Frascilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., p. 111.

⁴⁶ Cfr. E. Balboni, *Introduzione a M. Carli, Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, cit., p. 12 e G. Azzariti, *Revisione costituzionale e rapporto tra Prima e Seconda parte della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2016.

⁴⁷ Cfr. Corte Cost. sent. n. 1146 del 15 dicembre 1988.

⁴⁸ S. Mattarella, *intervento del Presidente della Repubblica in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regioni nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, cit.

⁴⁹ S. Mattarella, ult. cit.

⁵⁰ S. Mattarella, ult. cit. Da ultimo, A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, Aggiornamento*, Torino, 2021, p. 321 ss.

In presenza di un persistente e profondo divario tra le diverse parti del territorio nazionale, ancor più evidente a seguito della crisi epidemica, non potrebbe perciò che corrispondere un ragionevole e «ben temperato» sviluppo del regionalismo che possa coniugare i vantaggi dell'autonomia con «quelli di un buon livello di uniformità»⁵¹, distante da una pretesa di un federalismo asimmetrico e concorrenziale⁵², per nulla coerente con le peculiarità sociali ed economiche del nostro Paese. Nel rispetto di indirizzi uniformi dettati dallo Stato per tutto il territorio nazionale⁵³, per assicurare equità di assistenza ad ogni individuo, sarà compito dei governi regionali gestire nelle concrete prassi i servizi pubblici, a cominciare proprio da quelli sanitari.

Il perseguimento di un giusto punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia e quelle della equità e della coesione sociale, in grado di garantire, indipendentemente dal luogo di residenza del *démos*, il godimento di eguali diritti prestazionali, potrebbe consentire il recupero del gap esistente tra le diverse Regioni, così da impedire un ulteriore aumento delle disparità interterritoriali.

Solo per questa via sarà possibile dare piena attuazione alle opportunità offerte dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost., a favore degli enti richiedenti maggiore autonomia, in ossequio ai criteri di «*differenziazione*» e di «*adeguatezza*», avendo riguardo alle effettive capacità degli stessi di governo e di amministrazione⁵⁴.

Il contemperamento tra i principi di *uniformità* e *autonomia*, tra di loro apparentemente antinomici, potrà consentire di arginare le pericolose fughe in avanti, in passato pure vigorosamente ostacolate dal giudice costituzionale⁵⁵ in presenza della pretesa del Veneto

⁵¹ G. Viesti, *Regioni da ripensare: così privilegi ed egoismi hanno diviso il Paese*, in *Il Mattino* di Napoli del 4 agosto 2020, il quale, per rappresentare plasticamente gli ambiti di autonomia possibili, ricorre alla metafora dell'impiego del *cacciavite*, piuttosto che dell'*ascia*. In argomento cfr. anche la recente monografia di S. Aru, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, 2020, p. 13 e p. 249 ss.

⁵² Che ha condotto per G. Zagrebelsky, *La democrazia d'emergenza*, in *La Repubblica* del 17 novembre 2020, ad una sorta di deriva culturale, pure assimilata ad una vera e propria «*escrescenza ideologica*» (per cui se «non eri "regionalista", anzi "iper-regionalista" entusiasta, se non anche federalista, quasi non avevi diritto di parola nelle innumerevoli assise che radunavano studiosi, politici, amministratori»), capace di snaturare la vera essenza dell'ideale autonomistico che avrebbe voluto la nascita di Regioni «come progetto di politica vicina ai cittadini, efficiente nell'interpretarne i bisogni e le tradizioni, nemica del centralismo autoritario, palestra di formazione di classi dirigenti nazionali, innovative e programmatiche, fecondatrici di una unità nazionale partecipata: tutta questa bellezza sta nei propositi che, via via, la realtà si è incaricata di smorzare».

⁵³ La presenza degli indispensabili interventi unificanti e di controllo svolti dallo Stato avrebbe certamente l'effetto di attenuare i pericoli, derivanti da una accentuazione del regionalismo differenziato, che hanno pure dato vita, nel settore dei servizi sanitari, a «una competizione tra diseguali, a tutto vantaggio dei più forti (il recente caso che ha investito la sanità calabrese ne è l'ennesima conferma). (...) Spinto al limite del federalismo, il regionalismo ha peggiorato lo Stato senza migliorare le Regioni»: F. Pallante, *Il regionalismo degenerato che fa perdere tutti*, in *il Manifesto* del 7 novembre 2020.

⁵⁴ E. Balboni, *Autonomie, Regionalismo, Federalismo verso un nuovo patto di cittadinanza*, cit., p. 941.

⁵⁵ Per questo giudice (sent. n. 118 del 29 aprile 2015), l'obiettivo di assicurare uniformità di trattamento nel godimento dei servizi sociali costituisce, quindi, un insuperabile limite a qualunque richiesta avanzata da una Regione di pervenire a una diversa «*destinazione del gettito derivante dai tributi esistenti*» che si proponga di prospettare una «*distrazione di una cospicua percentuale della finanza regionale pubblica generale, per indirizzarla a suo esclusivo vantaggio*» e degli stessi suoi abitanti. Per la Corte (sent. n. 69 del 10 febbraio 2016), invero, l'«*esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate*» avrebbe dovuto indurre a impiegare il concetto di residuo fiscale «*piuttosto come ipotesi di studio*» che, secondo quanto preteso inizialmente dalla Regione Veneto, «*come parametro di correttezza legale dell'allocazione territoriale delle risorse*». Il suo impiego, «*da parte degli studiosi della finanza pubblica*», al fine di «*individuare l'ottimale ripartizione*

di trattenere una consistente quota del residuo fiscale nel proprio territorio ⁵⁶. Nello svilire i principi del regionalismo cooperativo e solidale, una rivendicazione economica ⁵⁷, non associata ad una analoga ripartizione dell'«ingentissimo debito pubblico nazionale» ⁵⁸, sarebbe stata certamente in grado di provocare una pericolosa frammentazione del sistema delle autonomie e di aggravare ulteriormente il divario tra i territori.

Nessuna disarticolazione del sistema delle autonomie, diretta a migliorare i livelli di efficienza e responsabilità dei governi locali, potrebbe perciò essere avviata senza la previa definizione, ad opera dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni, dei fabbisogni e costi standard, cui dovranno essere aggiunti gli indispensabili interventi di perequazione, pure di tipo infrastrutturale, che in alcun modo potrebbero essere «regionalizzati» ⁵⁹ con riguardo alle grandi reti di trasporto, di comunicazione, ecc.

La definizione di questi ambiti di garanzia, da riconoscere indipendentemente dal luogo di residenza dell'individuo, non impedirà alle Regioni, che dimostrassero maggiore dinamismo ed efficienza, di assicurare alle rispettive comunità di individui ulteriori ambiti prestazionali integrativi o aggiuntivi.

4. I persistenti divari tra Nord e Sud del Paese.

La grave e duratura emergenza sanitaria ancora in corso all'interno del nostro Paese, e non solo, ha rappresentato un potente amplificatore dei divari territoriali. Tra gli effetti pregiudizievoli di questa crisi, di tipo sanitario e socio/economico, uno dei più evidenti ha infatti interessato, a giudizio del Governatore della Banca d'Italia, Vincenzo Visco, l'«accrescersi» di questa distanza ⁶⁰ la cui ampiezza non ha eguali in nessuna altra parte del vecchio continente.

Senza voler affatto trascurare le pesanti conseguenze arrecate alle zone più produttive del Paese, localizzate nel suo settentrione ⁶¹, a seguito dalle più recenti misure restrit-

territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale», ne impedirebbe –sempre secondo la Consulta riconducibilità a «criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost.». A ciò viene pure aggiunto che «l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso» dall' art. 119 Cost. In direzione analoga cfr. anche Corte Cost. sent. 83 del 5 aprile 2016.

⁵⁶ Ritenuta dallo stesso E. Balboni, *Riflessioni sul regionalismo differenziato*, cit., inaccettabile «senza se e senza ma», per non avere alcuna cittadinanza «nel nostro ordinamento costituzionale», traducendosi in un «(esclusivo) beneficio del popolo veneto».

⁵⁷ Che per L. Bianchi- A. Fraschilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., p. 12, sembra «rispondere più a esigenze di egoismo fiscale delle Regioni più ricche che a un disegno di riattivazione del sistema Paese in una logica di sviluppo unitario». Cfr. anche A. Giannola- G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. econ. Mezz.*, 1-2/2018, p. 5 ss.

⁵⁸ In modo da dare luogo, secondo E. Balboni, *Per scongiurare la «secessione dei ricchi» basterebbe una buona amministrazione*, cit., p. 2, «ad un «federalismo solidale del debito», del quale molte Regioni farebbero volentieri a meno».

⁵⁹ E. Balboni, *ibidem*.

⁶⁰ I. Visco, *Considerazioni finali del Governatore. Relazione annuale anno 2018*, p. 12 ss., reperibile all'indirizzo <https://www.bancaditalia.it/>.

⁶¹ Dai dati riportati dal Presidente della SVIMEZ, Adriano Giannola (intervista in *Il Mattino* di Napoli del 3 aprile 2020), il PIL della Lombardia, che nel 2019 aveva raggiunto un pro-capite del 158%, è oggi sceso al 130%.

tive ⁶² introdotte per fronteggiare l'emergenza sanitaria, dai dati riportati da autorevoli centri di ricerca, come l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), emerge un peggioramento del gap tra Nord e Sud con riguardo alla ricchezza prodotta e ai livelli occupazionali, in decisivo declino nella zona economicamente svantaggiata della nazione, rispetto a quella tradizionalmente più ricca ⁶³. Secondo una proiezione realizzata da questo istituto, le possibilità di recupero dei territori meridionali, nel corso del 2021, saranno certamente più lente che nel Centro-Nord sia in relazione al PIL (+2,3%, rispetto al +5,4%) che ai posti di lavoro (+1,3 %, contro +2,5%) ⁶⁴.

Il peggioramento delle capacità produttive del Mezzogiorno viene ulteriormente ad aggravare un tradizionale divario interterritoriale dei livelli occupazionali ⁶⁵ che risulta oggi ancor più approfondito soprattutto con riguardo alla occupazione femminile ⁶⁶ e giovanile ⁶⁷, con inevitabili ripercussioni sulle diverse opportunità di produrre reddito pro-capite ⁶⁸ e familiare ⁶⁹. La crisi pandemica ha accentuato tale distanza, in presenza, soprattutto nell'area meridionale, di un segmento di occupazione di particolare marginalità, per la diffusione di

⁶² Ci si riferisce ai numerosi provvedimenti adottati dal Governo centrale con decreti legge, DPCM, DM, o dai Governatori regionali, con ordinanze, per assicurare il necessario distanziamento sociale, attraverso *look down* o restrizioni varie alla circolazione degli individui.

⁶³ Dai dati forniti dal *Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, 2020, cit., p. 10 e p. 26, a livello territoriale, il calo dell'occupazione giovanile registrato nel 2020 è stato più significativo nelle Regioni meridionali (12%) rispetto alla media nazionale dell'8%. Ancora più drammatico è poi il dato relativo alla contrazione dell'occupazione femminile al Sud nel 2° semestre 2020 (-171 mila unità).

⁶⁴ *Previsioni regionali Svimez 2020/2021* reperibile all'indirizzo <https://www.innova.puglia.it/documents/10180/3236546/Previsioni-Regionali-20202021.pdf/84b57321-1768-4fa3-ba8e-f4e43b3e851f>.

⁶⁵ Per P.M. Busetta, *Il coccodrillo è affogato. Mezzogiorno: cronache di un fallimento annunciato e di una possibile rinascita*, Soveria Mannelli, 2018, p. 23, «nel 2026 il tasso di disoccupazione è risultato pari all'8,5% nel Centro-Nord e pari al 19,4% nel Mezzogiorno. In particolare, valori elevati dell'indicatore sono stati registrati in Calabria (23,4%), in Campania (20,5%) e in Sicilia (22,1%)».

⁶⁶ A fronte di un dato del tasso di occupazione nazionale valutato nel 2017 per l'Italia al 62,3%, quasi dieci punti più basso della media europea (72,3 %), corrisponde una netta differenza tra uomini (68,3%) e donne (50,1%) tra i 15 e i 64 anni. Tale distanza tra i due sessi è poi particolarmente marcata tra le diverse parti del territorio nazionale. A fronte di un dato che vede tutte le Regioni del Nord al di sopra della media nazionale corrispondono tassi di occupazione nelle Regioni del Sud tra i più bassi del Paese: Openpolis, *Occupazione 2020*, reperibile all'indirizzo <https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2019/04/Report-occupazione-2020.pdf>.

⁶⁷ Come ricordano L. Bianchi- A. Frascilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., p. 83, «nel 2018 la Calabria, la Sicilia e la Campania sono le Regioni europee con il più alto tasso di disoccupazione giovanile. La Sicilia con l'allarmante quota di 53,6 giovani (in età compresa fra i 15 e i 24 anni) ogni cento in cerca di occupazione è al terzo posto tra 500 Regioni. A precedere l'isola soltanto due Regioni greche: la Macedonia occidentale e le isole del Nord Egeo».

⁶⁸ Che P.M. Busetta, *Il coccodrillo è affogato. Mezzogiorno: cronache di un fallimento annunciato e di una possibile rinascita*, cit., p. 9, valuta la «metà di quello nazionale e un quarto di quello lombardo-veneto».

⁶⁹ Mentre al Centro e al Nord gran parte dei nuclei familiari può contare sul reddito da lavoro di due o più componenti, al Sud invece prevalgono le famiglie con un solo occupato o senza alcun occupato stabile. I dati al 2016 che riguardano la ricchezza finanziaria delle famiglie in Italia «mostrano che si collocano al di sopra del valore mediano le famiglie residenti al Centro e al Nord. Inferiore è invece il dato relativo alle famiglie che vivono al Sud e Isole. In particolare: nel 2016, il valore mediano relativo ai nuclei familiari residenti al Nord è 7.272 euro (ma con una contrazione in termini reali del -41,5% rispetto al 2006); in aumento, invece, il dato relativo alle famiglie del Centro, il cui valore mediano è passato 6.603 euro a 9.000 nel 2016 (+18,8%); in calo, e si conferma significativamente al di sotto del valore mediano relativo al totale delle famiglie, il dato relativo alle famiglie che vivono nel Sud e Isole: nel 2016 questo è pari 3.048 euro (- 28,2%)»: AIPB (Associazione Italiana Private Banking)-Censis, *Gli italiani e la ricchezza. Affidarsi al futuro, ripartire dalle infrastrutture*, Roma, 22 ottobre 2019, reperibile all'indirizzo <https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/II%20RAPPORTO%20AIPB-CENSIS.pdf>.

lavoro nero o comunque sommerso, che non ha potuto godere dei contributi a fondo perduto indirizzati agli operatori dei settori economici interessati dalle misure restrittive introdotte con il DPCM 24 ottobre 2020 (cd. DPCM *ristori*) o con altri provvedimenti di questo tipo.

Ad aggravare ulteriormente le capacità di crescita del meridione è stato anche il progressivo trasferimento in altri territori, registrato negli ultimi venti anni, di una parte consistente dei suoi residenti, soprattutto se dotati di alta formazione culturale, da cui è derivato un grave impoverimento della composizione demografica e dello stesso tessuto sociale ⁷⁰. La difficoltà per i diplomati e laureati del Sud di potersi inserire nel mondo del lavoro, dopo aver conseguito il titolo di studio, ha rappresentato un potente incentivo alla emigrazione verso luoghi che offrono maggiori opportunità. A tre anni dal conseguimento del titolo di studio, risulta infatti che il tasso di occupazione nel Mezzogiorno sia nettamente al di sotto (30,5 % per i diplomati, il 43,7 % per i laureati) di quello rilevato nel Centro/Nord (rispettivamente, il 60,1 % e il 72,7) ⁷¹.

L'emigrazione verso altri Paesi europei e le zone più produttive del nostro territorio nazionale ha riguardato, soprattutto, le giovani generazioni, di cui il 30% con laurea ⁷², al punto da indurre l'ex Presidente della BCE e attuale Presidente del Consiglio dei Ministri, a denunciare gli effetti discriminatori generati da questa evidente privazione «del futuro» ⁷³ a danno proprio di questa parte più produttiva della collettività.

Ad aggravare il *divario di cittadinanza* ⁷⁴ è stato anche il differenziale della spesa per investimenti per infrastrutture e servizi pubblici destinati ai diversi territori che ha condotto ad un peggioramento degli standard prestazionali forniti nel Mezzogiorno, con tutte le inevitabili conseguenze per l'eguaglianza delle condizioni di vita, rispetto a quelle godute in altre parti del Paese ⁷⁵. Un irragionevole ricorso al sistema basato sulla cd. *spesa storica* ⁷⁶ ha di

⁷⁰ L. Bianchi- A. Fraschilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., p. 167.

⁷¹ L. Bianchi- A. Fraschilla, *op. ult.cit.*, p. 61.

⁷² Secondo i dati riportati da S. Scarascia Mugnozza, *Profili critici degli "aiuti al Sud", tra tax expenditure e regionalismo differenziato*, cit., p. 292, «dall'inizio del nuovo secolo hanno lasciato il Mezzogiorno 2 milioni e 15 mila residenti: la metà giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni, quasi un quinto laureati. Oltre 850 mila di loro non tornano più. Solo nel 2017, in presenza di un tendenziale rallentamento della ripresa economica, si sono cancellati dalle Regioni del Sud oltre 132 mila residenti; il 68% di loro ha lasciato il Mezzogiorno per una Regione del Centro-Nord, e aveva almeno un titolo di studio di secondo livello: diploma superiore il 37,1% e laurea il 30,1% (nel 2020 le quote risultavano rispettivamente pari al 38,7 e a 25,1%)». Per L. Bianchi- A. Fraschilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., p. 77, la tendenza a trasferirsi al Nord, in precedenza realizzata per trovare una occupazione, è stata in seguito progressivamente anticipata al momento della iscrizione ai corsi universitari nelle Regioni del Nord, così da intercettare, conseguita la laurea, maggiori opportunità di lavoro in territori «che vengono ritenuti in grado di assorbire capitale umano ad alta formazione».

⁷³ Per Mario Draghi, *relazione svolta nel corso del Meeting per l'amicizia fra i popoli di Rimini*, 18 agosto 2020, in <https://www.ansa.it/emiliaromagna/notizie/2020/08/17/>, «privare un giovane del futuro è oggi una delle forme più grandi di disuguaglianza», per cui «la situazione presente rende imperativo e urgente un massiccio investimento di intelligenza e di risorse finanziarie in istruzione».

⁷⁴ Dal titolo di un recente volume di L. Bianchi- A. Fraschilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit.

⁷⁵ Nella *Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione, 2020*, cit., p. 43, viene denunciata «la miopia di una politica nazionale che non ha certo seguito una regola di riparto territoriale delle risorse (anche di spesa corrente, si badi bene, non solo di investimenti come certificato sia dai CPT sia dalla Banca d'Italia) basata sui fabbisogni dei territori».

fatto creato i «presupposti» per un aumento della forbice ad una misura giudicata dall'ex Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno iniqua ⁷⁷, per condannare il Sud «allo *status quo*».

Il ritardo di una parte del territorio nazionale continua a persistere nonostante la legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale avesse previsto all'art. 22 («Perequazione infrastrutturale») la «predisposizione di una ricognizione degli interventi infrastrutturali» finalizzati alla realizzazione degli obiettivi di perequazione individuati dall'art. 119.5 Cost., cui aveva pure fatto seguito il decreto del ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010. Con quest'ultimo provvedimento erano state, infatti, fissate le regole, rimaste disattese, per la ricognizione, determinazione e metodologia di calcolo del fabbisogno infrastrutturale, con l'ulteriore previsione della garanzia (art. 5) del trasferimento di una quota di risorse pubbliche in proporzione all'entità del fabbisogno ed alla capacità di realizzazione di queste opere da parte dei territori in difficoltà.

Da una recente indagine emerge che nel 2018 gli investimenti per opere pubbliche realizzate nel Mezzogiorno (102 euro pro-capite) siano stati inferiori a quelli destinati invece al Centro/Nord (278 pro-capite). Analoga sorte ha riguardato la spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche che ha subito una riduzione per il Sud dello «-0,6% nel 2018, proseguendo nel processo di contrazione che, cumulato nel decennio 2008/2018, risulta pari a -8,6%», a fronte di una crescita registrata al Centro/Nord dell'1,4 % ⁷⁸.

Dall'analisi dei dati sulle quote di spesa in conto capitale destinate al Sud, basata sulla serie storica dei Conti pubblici territoriali (CPT), risulta inoltre, con riguardo al Settore pubblico allargato (SPA), una quota di investimenti per questa parte del territorio nazionale pari mediamente al 31,4% ⁷⁹, inferiore alla percentuale di popolazione residente che è equivalente al 34% di quella presente in tutto il territorio nazionale ⁸⁰.

L'inadeguatezza dei trasferimenti di risorse non risulta neppure integrata da un corretto impiego dei fondi europei che, anziché aggiungersi, sono stati quasi sempre utilizzati per supportare una contrazione dei finanziamenti statali. Ne è derivato un evidente divario

⁷⁶ Sulla necessaria sostituzione della spesa storica con i cd. fabbisogni standard, cui «ancorare i quantitativi assegnabili e spendibili nelle Regioni per consentire di erogare ai cittadini le prestazioni quando venisse attuato il regionalismo differenziato», cfr. E. Balboni, *Riflessioni sul regionalismo differenziato*, cit.

⁷⁷ Cfr. Giuseppe Provenzano, intervista in *Il Mattino* di Napoli 6 agosto 2020.

⁷⁸ S. Scarascia Mugnozza, *Profili critici degli "aiuti al Sud", tra tax expenditure e regionalismo differenziato*, cit., p. 292.

⁷⁹ Sistema CTP, Conti Pubblici territoriali, *Monitoraggio dell'attuazione delle politiche di coesione e sistema dei conti pubblici territoriali, Relazione annuale CTP 2019, Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, dati aggiornati al 2017 e anticipazioni 2018*, n. 11/2019, reperibile all'indirizzo <https://www.agenziacoesione.gov.it/>, p. 45.

⁸⁰ Cfr. M. Esposito, *Fake Sud*, Milano, 2020, p. 80, che ricorda come, per consentire l'osservanza della regola di una spesa per investimenti per il Sud, calcolata sul totale delle risorse impiegate dallo Stato, corrispondente alla popolazione ivi residente (pari al 34%), sia stato necessario indicarla nell'art. 7 bis della legge n. 18 del 27 febbraio, contenente la conv. in legge con modificazioni del decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243, recante interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno. Tale impegno è stato poi ripreso dall'art. 30 («Attuazione della clausola del 34 per cento per le Regioni del Mezzogiorno») del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, conv. in legge 28 febbraio 2020, n. 8.

infrastrutturale tra territori, come dimostra la minore estensione della rete autostradale, di quella ferroviaria, a cominciare dalla Alta velocità concentrata esclusivamente al Centro/Nord (interrompendosi a Napoli), oltre che il minore incremento di porti, aeroporti ⁸¹, la cui esecuzione avrebbe certamente richiesto un significativo intervento finanziario da parte del Governo centrale, sull'esempio di quanto realizzato dal Governo federale tedesco per consentire l'unificazione con la Ddr ⁸².

Non meno grave è pure il cd. *digital divide* che continua a sussistere nel nostro Paese. Da un'analisi condotta dall'ISTAT emerge che il dato, certamente negativo, relativo all'accesso ad internet a banda larga da parte delle famiglie italiane, valutato intorno al 25,3% della media europea, subisce un'ulteriore contrazione nel Mezzogiorno rispetto alla percentuale di utenti (70,6%) raggiunta nel Centro- Nord. La Puglia e la Calabria sono le Regioni ove si registra la quota più bassa di utenti di Internet (rispettivamente 59,7% e 60,1%) ⁸³.

Non dissimile è, poi, il divario che si può riscontrare nel settore dei servizi collettivi collegati alla assistenza sanitaria e alla istruzione che vede il Sud destinatario di risorse inferiori rispetto a quelle di cui può godere il Nord.

Volendo in questa sede tralasciare la più complessa questione, che richiederebbe un autonomo spazio di trattazione ⁸⁴, dell'accesso ai servizi sanitari o socio-sanitari, causa del fenomeno migratorio dei residenti nel Sud verso strutture maggiormente attrezzate del Centro/Nord, non meno significativo, con attenzione ai servizi destinati alla infanzia, è il dato che emerge dalle ricerche condotte dall'Istituto Italiano di Statistica. Questi studi evidenziano un differenziale nella ripartizione pro-quota della spesa dei Comuni riservata ai servizi socio-assistenziali: nel 2016, ad esempio, «si passa dai 22 euro della Calabria ai 517 della Provincia Autonoma di Bolzano», con indiscutibile svantaggio per il Sud dove «viene impiegato solo il 10% delle risorse spese in un anno» ⁸⁵. Con riguardo poi all'offerta di asili nido e ai servizi integrativi per la prima infanzia comunali o privati convenzionati, che accolgono «in media circa il 12,6% dei bambini fra zero e 2 anni compiuti (fino a 35 mesi)», rispetto all'obiettivo fissato dall'UE di un 33% di posti da garantire ai più piccoli viene rilevata una quota del

⁸¹ Dalle periodiche analisi della Svimez, *Rapporto Svimez 2018, L'Economia e la società del mezzogiorno. Sintesi*, p. 27, reperibile all'indirizzo <http://www.svimez.info/>, risulta che «tra il 1990 e il 2015 la rete autostradale del Centro-Nord è aumentata del 15,5% e quella del Mezzogiorno solo del 5,2% (incremento concentrato, peraltro, nella sola Sicilia, la cui rete regionale è cresciuta del 18,9%); la rete ferroviaria complessiva è aumentata del 2,9% nel Centro-Nord ed è rimasta praticamente invariata nel Mezzogiorno (-0,3%)». Anche nei collegamenti aerei, tutte le regioni meridionali hanno un indice più sfavorevole «che va da quasi 1/3 (Abruzzo) a poco meno di 1/10 (Basilicata)».

⁸² Equivalenti, per P.M. Busetta, *Il coccodrillo è affogato. Mezzogiorno: cronache di un fallimento annunciato e di una possibile rinascita*, cit., a «20 volte», per anno, delle «risorse destinate al Mezzogiorno».

⁸³ ISTAT, *Statistiche Report, Cittadini e ITC, anno 2019*, 18 dicembre 2019, reperibile all'indirizzo <https://www.istat.it/>.

⁸⁴ Che ci induce a rinviare a L. Chieffi, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos, Le attualità del diritto*, n. 1/2020.

⁸⁵ ISTAT, *Statistiche. Report, Anno 2016 (dati provvisori), La spesa dei Comuni per i servizi sociali*, 3 gennaio 2019, p. 2, reperibile all'indirizzo <https://www.istat.it/>.

18,3% per il Centro/Nord, fino a giungere ad un misero 4,6% per il Mezzogiorno⁸⁶. Non meno precarie sono le opportunità per gli studenti meridionali di usufruire del cd. *tempo pieno*. Dalle informazioni fornite dalla SVIMEZ, tratte dai dati del Ministero dell'Istruzione, tale prolungamento didattico è stato garantito, nell'anno scolastico 2017/18, solo al 16% degli alunni di questa parte del territorio nazionale, a fronte di una media che arriva fino al 50,6% in Piemonte e in Lombardia⁸⁷.

5. Le molteplici e antinomiche letture offerte dalla dottrina economica sulla dimensione delle risorse trasferite per interventi di coesione sociale.

L'incontestabile presenza di un persistente divario infrastrutturale, che impedisce la crescita e il miglioramento dei servizi erogati nella parte più disagiata del territorio nazionale, non ha affatto attenuato l'aspra contrapposizione tra diversi approcci interpretativi della quantità di risorse trasferite alle Regioni meridionali, con riguardo soprattutto ai criteri statistici da adottare per la loro stima.

Non meno accesa è stata anche la discussione sull'opportunità di pervenire ad una perequazione che assicuri un rigoroso riequilibrio tra tutti i territori che avrebbe l'effetto, per taluni osservatori, di frenare i margini di miglioramento legati alle capacità di spesa e di efficienza degli amministratori locali.

In particolare, con riguardo al differenziale dei fondi trasferiti alle diverse parti della nazione e al pro-quota da riconoscere ad ogni cittadino, tale contrasto pare riproporre vecchie polemiche che trovarono un importante palcoscenico nelle aule dell'Assemblea Costituente. In quella occasione, certamente vivace fu infatti il contraddittorio intervenuto tra un esponente democristiano, Giovan Battista Bertone, avvocato di origine piemontese, e un deputato dell'Unione Democratica Nazionale, Francesco Severio Nitti, autorevole economista, proveniente invece dalla Lucania.

Per l'On. Bertone, che distingueva, con riguardo alla «differenza tra gli incassi e i pagamenti di bilancio, riferiti ad ogni Ministero e (...) ad ogni ramo di attività finanziaria», tra Regioni *deficitarie*, esclusivamente del Sud d'Italia, da quelle *non deficitarie*, localizzate nel Centro/Nord, non rispondeva affatto a verità l'opinione di quanti continuavano ad addossare allo Stato l'inaccettabile «sfruttamento del Mezzogiorno», con l'intento di avvantaggiare il Settentrione proprio attraverso il trasferimento della «maggior parte delle sue risorse»⁸⁸. Per questo Costituente, che attribuiva soprattutto all'incapacità delle classi dirigenti meridionali

⁸⁶ ISTAT, *Statistiche. Report, Anno 2016 (dati provvisori), La spesa dei Comuni per i servizi sociali*, 3 gennaio 2019, ult. cit. p. 2. Per ovviare a questo divario la recente legge finanziaria del 2020 (n. 160/2019) ai commi 59, 60 e 61 ha introdotto il fondo «Asili nido e scuole dell'infanzia», riconoscendo «priorità per le strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane, con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti». Questo intervento si propone di porre rimedio alla incapacità dimostrata dal d. lgs. del 13 aprile 2017, n. 65, attuativo della *legge sulla buona scuola* (13 luglio 2015, n. 107), che, attraverso l'indicazione dei livelli essenziali diretti a garantire il servizio degli asili nido ad almeno il 33 % degli aventi diritto, non era riuscito a soddisfare questo obiettivo (cfr. M. Esposito, *Fake Sud*, cit., p. 187).

⁸⁷ *Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione, 2020*, cit., p. 47.

⁸⁸ On. G. B. Bertone, A.C., 15 luglio 1947, III, in op. cit., p. 2629-31.

l'inadeguato impiego dei fondi pubblici, che non avevano a suo giudizio «reso quello che dovevano rendere», l'unica difetto che si sarebbe potuto invece imputare allo Stato centrale era l'inerzia mostrata nello svolgimento di un efficace «controllo delle autorità, delle popolazioni e dei centri locali»⁸⁹.

Alle affermazioni sostenute dal deputato democristiano, reagiva con sdegno l'On. Nitti che accusava il relatore di disinformazione, avendo basato il suo intervento su calcoli sbagliati, «equivoci», su «improvvisazioni senza fondamento»⁹⁰. Nel respingere qualunque supposizione, facilmente confutabile, secondo cui l'Italia del Nord avrebbe dato le «sue risorse per la vita economica ed industriale dell'Italia del Sud», per questo Costituente, al contrario, le «entrate dello Stato andavano in gran parte a beneficio dell'Italia del Nord»⁹¹. La grave situazione economica e sociale nella quale versava il meridione avrebbe dovuto perciò indurre l'Assemblea Costituente a tenere in «speciale considerazione» i «bisogni e le necessità»⁹² della popolazione ivi residente.

Pur essendo trascorsi oltre settanta anni da quel vivace scambio di opinioni sulle cause del profondo divario tra il Nord e il Sud del Paese, continua ancora oggi a permanere, in particolar modo tra gli economisti, un insanabile contrasto tra chi, dati alla mano, sostiene la permanenza di un'inaccettabile differenza dei trasferimenti ai diversi territori dei fondi statali (sia nel totale, che per il pro-quota) per infrastrutture e servizi pubblici, a tutto danno del Mezzogiorno, e coloro che, in altra direzione, avvalendosi di differenti dati statistici, pervengono a conclusioni diametralmente opposte che negano con forza tale discriminazione.

E così, per la SVIMEZ, dagli studi riferibili al settore pubblico allargato, elaborati attraverso i Conti Pubblici territoriali (CPT), che riguardano la PA e le Società a partecipazione pubblica nazionali e locali⁹³, emergerebbe una «evidente sperequazione della spesa» a danno del Mezzogiorno. Tale pregiudizio avrebbe determinato, negli ultimi anni, profondi ritardi strutturali, accanto ad un «aumento delle diseguaglianze tra individui, imprese e territori», ancor di più approfondito nel corso della crisi pandemica che, secondo queste previsioni, avrebbe portato «a compimento un processo di progressiva frammentazione delle dinamiche di crescita regionale»⁹⁴.

E così, nonostante gli apprezzabili risultati conseguiti fino ai primi anni '70 dalla Cassa per il Mezzogiorno per favorire la convergenza regionale, al «costo» di una redistribuzione di risorse relativamente contenuta», aveva fatto seguito un rallentamento della sua azione che non dava più segni di inversione durante il secondo periodo dell'intervento termi-

⁸⁹ On. G. B. Bertone, A.C., 15 luglio 1947, *ibidem*.

⁹⁰ On. F. Severio Nitti, A.C., 15 luglio 1947, III, in op. cit., 2648-51.

⁹¹ On. F. Severio Nitti, *ibidem*.

⁹² On. F. Severio Nitti, *ibidem*.

⁹³ A giudizio della SVIMEZ, *La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione*, Roma, ottobre 2020, p. 17, in <http://lnx.svimez.info/svimez/>, «i fattori esplicativi della notevole sperequazione territoriale nella dotazione in una serie di servizi essenziali possono essere individuati solo nell'operare congiunto di una pluralità di soggetti e di politiche pubbliche e, accanto ai limiti interni e condizionamenti ambientali, nella oggettiva correlazione tra dotazione di risorse e livelli di servizi resi, laddove lo svantaggio meridionale determina una compressione della qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese».

⁹⁴ *Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, cit., p. 8.

nato nel 1992, quando la «convergenza del Sud» si era di fatto bloccata⁹⁵. L'«apparente paradosso», provocato da questo andamento ondivago degli effetti prodotti dall'intervento straordinario, andrà ricondotto, per questo Istituto di ricerca, al «peggioramento della qualità della spesa pubblica italiana, che ha accompagnato la sua complessiva *escalation* quantitativa», la cui origine coincide, per tutto il territorio nazionale, e quindi non solo nel Mezzogiorno, con l'avvio dell'esperienza regionale⁹⁶.

Con la successiva crisi economica del 2008, ad un «calo progressivo del peso della componente in conto capitale della spesa (...), sul totale della spesa pubblica (al netto della spesa per interessi)»⁹⁷, ha poi corrisposto una contrazione della quota destinata ad investimenti. Il divario nell'offerta, quantitativa e qualitativa, dei servizi pubblici tra le diverse parti del Paese⁹⁸ e della stessa spesa corrente pro capite, ha quindi condotto a una condizione, definita dalla SVIMEZ, di «cittadinanza limitata di chi vive e fa impresa al Sud»⁹⁹.

Con riguardo in particolare alla spesa sanitaria, i significativi tagli di posti letto¹⁰⁰ e di personale sanitario¹⁰¹, imposti alle Regioni sottoposte a piani di rientro, proprio per scongiurare ulteriori sforamenti dei bilanci (che non avrebbero potuto superare il 7%), si sono aggiunti agli insufficienti trasferimenti di risorse da parte dello Stato, in termini di spesa pro capite¹⁰², con l'effetto di deprimere ulteriormente, durante la fase dell'emergenza pandemica, la qualità del servizio erogato nei territori meridionali.

⁹⁵ Svimez, *La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione*, cit., p. 25.

⁹⁶ Svimez, *ibidem*.

⁹⁷ Che «è calata progressivamente dal 47% nel 1950, al 39% nel 1960, 19% nel 1970, 17% nel 1985, fino all'11% nel 1995» (Svimez, *La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione*, cit., p. 25). Per la Svimez «si è trattato di una sostanziale compressione di una fondamentale categoria di spesa per le politiche di sviluppo che ha lasciato spazi crescenti a interventi orientati al mero sostegno dei redditi e della domanda, un criterio che si risolve in un sostegno, sia pure esplicito, dell'economia del Centro-Nord».

⁹⁸ A. Giannola-L. Bianchi, *La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione*, cit., p. 387 ss.

⁹⁹ *Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, cit., p. 41.

¹⁰⁰ Come segnalato dalla *Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, cit., p. 44, «dal 2007 al 2017 la media del numero dei posti letto per 1.000 abitanti negli ospedali è scesa da 3,9 a 3,2 (la media europea è diminuita da 5,7 a 5 nello stesso periodo). La riduzione è avvenuta soprattutto nelle Regioni sottoposte a Piano di Rientro, dove in media il tasso di posti letto per 1.000 abitanti era il più alto che nelle altre Regioni».

¹⁰¹ La riduzione del personale del SSN ha interessato maggiormente le Regioni sottoposte ai Piani di rientro dal deficit sanitario dove tra gli anni 2007 e 2017 si è registrato, tra quelle più penalizzate, un calo del 20% per il Lazio, il 22,4% per la Campania ed il 26/30% per il Molise, di contro ad un 10,2% per la Valle d'Aosta, il 5,2% per la Sardegna e il 4,7% per la Basilicata. Le Regioni del centro nord, quali ad esempio l'Emilia Romagna, la Lombardia ed il Piemonte hanno invece fatto registrare «un andamento dell'occupazione in leggero calo» (*Ssn: costante riduzione del personale in servizio. Dal 2009 persi 46.500 addetti*, in *Panorama della Sanità*, 26 marzo 2019, reperibile all'indirizzo <http://www.panoramasanita.it/>).

¹⁰² Dai dati riportati nella *Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2019 sull'economia e la società del Mezzogiorno. Note di sintesi. Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*, Roma, 2019, p. 31, reperibile all'indirizzo <http://lnx.svimez.info/>, emerge che «la spesa sanitaria pro capite del sistema pubblico non era omogenea neppure nel 2008, con 2.075 euro al Centro/Nord e 1.735 nel Mezzogiorno. A distanza di dieci anni il Sud ha tirato la cinghia fino a scendere a 1.669 del 2018, mentre al Centro-Nord la concentrazione è stata più annunciata che praticata, visto che si è saliti a 2.101. In valori la differenza tra le due macroaree è passata da 340 a 432 euro».

Lo scarso peso che viene tradizionalmente attribuito, nella ripartizione del Fondo sanitario nazionale, al parametro della *deprivazione sociale*¹⁰³, che considera le condizioni di povertà relativa media legata alla minore capacità di spesa per assistenza sanitaria, rispetto agli altri criteri di riparto (la cd. *quota capitaria pesata*), quali la percentuale di popolazione residente e l'età anagrafica, ha certamente contribuito a questa contrazione dei trasferimenti di risorse verso territori più bisognosi.

L'inadeguata considerazione delle reali condizioni nelle quali versano le popolazioni meridionali ha indotto lo stesso Osservatorio Nazionale sulla salute a stigmatizzare, per essere scarsamente plausibile, il ridotto trasferimento di risorse verso Regioni, come la Campania e la Calabria, pur in presenza di una evidente problematicità dei servizi forniti nelle stesse, rispetto a quanto erogato in altri territori¹⁰⁴. Ne è, infatti, derivato un crescente trasferimento dei pazienti verso presidi ospedalieri, localizzati al Centro/Nord del Paese, maggiormente attrezzati per rispondere tempestivamente ai bisogni di cura, particolarmente dispendioso per le Regioni di loro provenienza: solo per la Regione Campania la migrazione sanitaria costa circa 250/300 milioni di euro per anno¹⁰⁵.

Di contro ai dati forniti dalla SVIMEZ, si colloca, invece, un diverso filone interpretativo che perviene a risultati diametralmente opposti volti a confutare qualunque discriminazione interterritoriale. A questa conclusione giunge, infatti, l'Osservatorio Conti Pubblici Italiani (CPI) che contesta, in quanto giudicati fuorvianti, i dati forniti dal Sistema Pubblico Allargato che non consentirebbero lo scorporo dalla spesa complessiva per interessi e per pensioni.

Analoga correzione dovrebbe pure interessare, per l'Osservatorio, i dati di spesa pubblica pro capite che andrebbero, più correttamente, valutati alla luce del diverso costo della vita¹⁰⁶ nelle varie parti del territorio nazionale. Tale operazione consentirebbe di dimo-

¹⁰³ Giudicato dall'attuale Ministro della Salute (Roberto Speranza, intervista in *Il Mattino* di Napoli 19 luglio 2020) altrettanto significativo in aggiunta a quello dell'età anagrafica, al punto da indurre le stesse Regioni, in occasione della recente sottoscrizione del Patto per la salute, ad assumere l'impegno a ridiscutere, quanto prima, i parametri utilizzati per consentire la ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale.

¹⁰⁴ Osservatorio Nazionale sulla salute nelle Regioni italiane. *Le disuguaglianze di salute in Italia*, febbraio 2018, reperibile all'indirizzo <https://www.osservatoriosullasalute.it/>.

¹⁰⁵ Cfr. Report GIMBE 6/2019, *La mobilità sanitaria 2017*, reperibile all'indirizzo <https://www.gimbe.org/>.

¹⁰⁶ Per la SVIMEZ, *La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione*, cit., p. 20, la pretesa di parametrare la «spesa pubblica allocata in un territorio (...) al costo della vita sostenuto dai cittadini che in quel territorio vivono» comporterebbe l'accettazione dell'«idea che l'intervento pubblico non debba porsi nessuna finalità peregrina, in altre parole che lo Stato debba rinunciare del tutto alla sua finalità di assicurare livelli di servizio di pari quantità e qualità su tutto il territorio nazionale». E questo «per un semplice motivo: perché i prezzi che prevalgono in quel territorio sono loro stessi correlati al livello di benessere locale (sono più contenuti dove il benessere è inferiore)». Per M. Esposito, *Fake Sud*, cit., p. 124, un confronto sul diverso costo della vita tra Nord e Sud sarebbe «corretto se fatto a parità di servizi erogati, perché se per muovermi in città ho bisogno di taxi, se per fare un'analisi medica in tempi civili devo ricorrere ad una struttura non convenzionata, se per portare il bambino al nido sono costretto a rivolgermi a un asilo nido privato», allora i vantaggi legati ad un minore costo della vita tendono a diminuire in un territorio privo di una rete di servizi equiparabile a quella esistente al Nord.

strare, in direzione opposta a quanto invece sostenuto dalla SVIMEZ¹⁰⁷, che il Sud riceverebbe un trattamento più vantaggioso rispetto al Centro/Nord.

La presenza di una spesa nominale pro capite di tale portata, che si aggiunge ad un reddito e entrate pro capite certamente maggiori al Centro-Nord, condurrebbe, secondo questi calcoli, ad una valutazione del «peso della spesa della PA nelle Regioni del Meridione» certamente maggiore, proprio in virtù dei cospicui trasferimenti pubblici, eseguiti annualmente, dalle Regioni a statuto ordinario più benestanti, tutte localizzate nel Centro-Nord¹⁰⁸.

Per questo indirizzo interpretativo, gli indiscutibili sacrifici, in termini di prelievi fiscali cui è costretto il settentrione che sopravanzano (tra il 2000 e il 2017), con precipua attenzione al Veneto, di ben 253,6 miliardi la spesa pubblica destinata a questa Regione, non sarebbero più sopportabili in presenza di un'incipiente crisi economica determinata dal recente *look down* che ha fatto seguito al trauma finanziario provocato nel 2007 dal fallimento della banca d'affari americana *Lehman Brothers Holdings Inc.*

A queste rivendicazioni da parte del Nord, non più disposto a trasferire alle Regioni economicamente in ritardo quote elevate del residuo fiscale¹⁰⁹, viene anche aggiunta l'inutilità di un aumento dei contributi da destinare al Mezzogiorno che comporterebbe uno «spreco di risorse» di natura assistenzialistica, in grado di arrecare al «Paese danno e non vantaggio»¹¹⁰. Oltre a privare il «motore interno dello sviluppo», localizzato soprattutto al Nord, delle necessarie risorse, i trasferimenti aggiuntivi indirizzati al Sud rappresenterebbero un impedimento per la maturazione, all'interno di questo territorio, di una «capacità di crescita endogena»¹¹¹ e per la stessa «riduzione degli squilibri» tra le diverse parti del Paese¹¹².

Pur ammettendo l'esigenza di un riequilibrio infrastrutturale¹¹³, per G. Galli e G. Gottardo l'assenza di un «recupero di efficienza delle istituzioni» non consentirebbe ai possibili «incrementi, anche consistenti, dei trasferimenti correnti e in conto capitale», destinati a questa parte svantaggiata del territorio nazionale, di produrre gli effetti attesi per una riduzione dei divari di reddito con il Centro-Nord. Del resto l'esperienza passata, tra gli anni sessanta e gli anni ottanta, avrebbe dimostrato, per questi due economisti, come «massicci trasfe-

¹⁰⁷ A. Giovanardi-D. Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia, 2020, p. 84 ss., a giudizio dei quali sarebbe «erroneo confrontare i livelli assoluti della spesa pro capite, atteso che il potere di acquisto non è uguale al nord e al sud».

¹⁰⁸ G. Galli-G. Gottardo, *La distribuzione della spesa pubblica per macroregioni*, 26 settembre 2020, reperibile all'indirizzo <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>.

¹⁰⁹ Per A. Giovanardi-D. Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, cit., p. 121, la richiesta del Veneto di trattenere sul proprio territorio maggiori risorse sarebbe «in astratto comprensibile, alla luce degli ingenti trasferimenti dalle Regioni del nord a quelle del sud che da molti anni caratterizzano gli assetti distributivi delle finanze pubbliche italiane».

¹¹⁰ E' questa l'opinione espressa da G. Galli e G. Gottardo, *La mancata convergenza del Mezzogiorno: trasferimenti pubblici, investimenti e qualità delle istituzioni*, in *l'Osservatorio dei conti pubblici italiani*, 2 ottobre 2020, reperibile all'indirizzo <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>.

¹¹¹ A. Giovanardi-D. Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, cit., p. 54 ss.

¹¹² A. Giovanardi-D. Stevanato, op. ult. cit., p. 65 ss.

¹¹³ G. Galli-G. Gottardo, *Divari territoriali e conti pubblici*, 27 ottobre 2020, reperibile all'indirizzo <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>.

rimenti pubblici per investimenti» abbiano sortito «effetti marginali e comunque non duraturi» su questo differenziale, avendo piuttosto «svolto un ruolo decisivo nella formazione del debito pubblico in Italia»¹¹⁴.

Una maggiore attenzione per i territori settentrionali, considerati il vero cuore produttivo del Paese, su cui far quindi convergere la maggior parte delle risorse, dovrebbe essere pure accompagnata dall'introduzione nel Sud, caratterizzato da un minore costo della vita (e quindi un maggiore potere d'acquisto, per la presenza di prezzi medi più bassi che al Centro/Nord), di un sistema di *gabbie salariali*, non nuovo nel dibattito politico, che consentirebbe di ridurre il costo del lavoro in questa parte della nazione, con possibili benefici per gli investimenti produttivi certamente stimolati da questa condizione più favorevole.

6. Gli indispensabili interventi dello Stato per il riequilibrio tra i territori.

L'insanabile conflitto tra le diverse interpretazioni offerte dalla scienza economica sulla dimensione dei trasferimenti finanziari destinati ai vari territori, non potrebbe affatto mettere in discussione l'importante ruolo di riequilibrio, che dovrà essere svolto dallo Stato, destinato, attraverso lo svolgimento di interventi perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119.3 Cost.), a ridurre le carenze infrastrutturali sopportate ancora oggi dal Mezzogiorno. Al di là di qualunque calcolo ragioneristico sulle quote di spesa pro capite (collegate al loro potere di acquisto) riconosciute ad ogni individuo residente nel territorio italiano¹¹⁵, di chi vorrebbe trattenere nei territori regionali il gettito fiscale ivi riscosso, un significativo investimento pubblico per infrastrutture, logistiche e trasporto, darebbe certamente la spinta ad investimenti produttivi che potrebbero sollevare il Mezzogiorno da quella atavica marginalità, per dare invece impulso ad una crescita economica e di capitale umano.

Con l'intento di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», non potrebbero neppure trascurarsi gli interventi che assicurino l'erogazione di «risorse aggiuntive» e la realizzazione di «interventi speciali» (art. 119.6 Cost.) in quella parte della nazione che ancora soffre, senza possibilità di smentita alcuna, di un'inadeguata rete di servizi indispensabili alla crescita del territorio e al benessere della comunità nello stesso insediata.

Tali provvedimenti preordinati a realizzare la coesione sociale e la promozione del capitale umano, rappresenterebbero infatti quel «debito buono», utile a «fini produttivi», che l'attuale Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Draghi¹¹⁶, ha recentemente contrapposto al cd. debito improduttivo e sterile che non apporta alcun beneficio per il corpo sociale.

Il persistente ritardo socio/economico di una importante parte del territorio italiano, causa – come abbiamo già detto- dell'inarrestabile fenomeno migratorio verso le zone più

¹¹⁴ G. Galli-G. Gottardo, *La mancata convergenza del Mezzogiorno: trasferimenti pubblici, investimenti e qualità delle istituzioni*, cit.

¹¹⁵ Che non potrebbe di certo risolvere la questione legata al persistente ritardo strutturale e infrastrutturale determinatosi negli anni nel Sud d'Italia rispetto ai territori più benestanti del Paese.

¹¹⁶ M. Draghi, *relazione svolta nel corso del Meeting per l'amicizia fra i popoli di Rimini*, 18 agosto 2020, cit.

produttive dell'Europa e della stessa nazione, non potrebbe essere perciò riduttivamente ricondotto ad una mera inefficienza amministrativa e gestionale dei governi regionali, ritenuti incapaci di utilizzare adeguatamente le risorse ad essi trasferite.

L'impossibilità mostrata dalla maggior parte della Regioni, soprattutto del Sud, di poter adeguatamente fronteggiare, nel corso della prima ondata, gli effetti della pandemia, per assenza di un numero adeguato di posti letto, di tecnologie rianimatorie, di personale sanitario e per tutte le limitazioni di spesa imposte dai piani di rientro, avrebbe dovuto, con maggiore tempestività, indurre il Governo centrale a realizzare interventi di forte sostegno dei governi locali, pure di tipo surrogatorio se necessario, accanto ad un più attento coordinamento con gli stessi.

Del resto, come giustamente rimarcato da Sergio Mattarella, neppure il rafforzamento delle autonomie territoriali, come consentito dalla *clausola di asimmetria* introdotta dall'art. 116.3 Cost., potrebbe disattendere le «esigenze di solidarietà e perequazione tra diversi territori», attraverso il conferimento allo Stato del «ruolo di garante dell'uniformità¹¹⁷ dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale»¹¹⁸, più volte richiamato dalla stessa Consulta¹¹⁹.

Il riconoscimento di una funzione «trascendente della garanzia dei LEA» ha infatti indotto questo giudice a rimarcare l'importante portata promozionale della «persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza»¹²⁰. Siffatti ambiti prestazionali rappresentano, cioè, quel «nucleo invalicabile di garanzie minime» destinato ad assicurare effettività ai diritti, a cominciare dal diritto alla salute che, identificato normativamente, non potrebbe in alcun modo «essere finanziariamente» condizionato in «termini assoluti e generali»¹²¹.

La necessaria garanzia di queste situazioni giuridiche di vantaggio, giudicate dalla Corte «incomprimibili», potrà riflettersi sulla stessa elaborazione del bilancio, non essendo

¹¹⁷ Che viene messa in discussione da A. Giovanardi-D. Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, cit., p. 243, secondo cui «non si vede perché mai la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale non possa accompagnarsi a una differenziazione e specializzazione nell'offerta dei servizi» nelle materie quali la sanità, l'istruzione, l'assistenza, «e risolversi invece ancora una volta in una condanna all'uniformità» con l'effetto di far prevalere «l'esigenza di un appiattimento verso il basso, in ossequio»- affermano i due Autori (p. 138)- «al feticcio di una "eguaglianza" intesa in senso livellatrice».

¹¹⁸ S. Mattarella, *intervento del Presidente della Repubblica in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regioni nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, cit. L'importante funzione unificante, consentita dal disposto costituzionale, rende del tutto inconferente la proposta avanzata al Senato della Repubblica (Sen.ri D. Parrini e R. Pinotti, XVIII legislatura, *Atto Senato* n. 1825 presentato il 22 maggio 2020) di introdurre una *clausola di supremazia* che consentirebbe alla legge dello Stato di disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva regionale «quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

¹¹⁹ Cfr. Corte Cost. sentt. n. 282 del 19 giugno 2002, n. 526 del 21 novembre 2002 e n. 88 del 13 marzo 2003.

¹²⁰ Corte Cost. sent. n. 62 del 10 aprile 2020. Cfr. anche sent. n. 197 del 2 luglio 2019.

¹²¹ Corte Cost. sent. n. 275 del 16 dicembre 2016. Per questo giudice «la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.».

accettabile che il perseguimento del suo equilibrio possa «condizionarne la doverosa erogazione»¹²². La «piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana» dovrà, perciò, «essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità» dei servizi sociali, a cominciare proprio da quelli sanitari, «ogniquale volta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute»¹²³.

Questa forte istanza a favore di una redistribuzione della ricchezza, proprio attraverso gli interventi unificanti dello Stato, non potrebbe, allo stesso tempo, eludere l'esigenza, ritenuta altrettanto importante, di un rafforzamento del «dovere di utilizzo equo, efficace ed efficiente delle risorse da parte di tutte le Regioni»¹²⁴, destinatarie degli interventi perequativi.

Senza affatto intaccare le prerogative di ciascun livello istituzionale¹²⁵, la strada, più volte segnalata dalla stessa Consulta, della concertazione e del coordinamento, sarebbe certamente in grado di assicurare, a tutti gli enti coinvolti, una gestione del servizio pubblico «efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini», nel rispetto naturalmente delle regole di bilancio che distinguono i «costi "necessari", inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica»¹²⁶.

7. Considerazioni conclusive.

Un recente progetto di legge quadro sull'autonomia, elaborato dall'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e attualmente ancora allo stadio di mera bozza¹²⁷, che si propone di favorire gli ulteriori sviluppi delle autonomie regionali secondo quanto consentito dall'art. 116.3 Cost., ha provocato numerose reazioni negative.

Accanto ai dubbi sulla opportunità di una legge di questo genere, non prevista dalla disposizione costituzionale di per sé autoapplicativa¹²⁸, e sulla sua capacità di imporre stabili regole di condotta, in presenza di una successiva fonte rinforzata che ne potrebbe derogare

¹²² Corte Cost. sent. n. 275 del 19 ottobre 2016. Per questo giudice (sent. n. 169 del 21 marzo 2017), «ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili, in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle "non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto"».

¹²³ Corte Cost. sent. n. 62 del 15 gennaio 2020.

¹²⁴ S. Mattarella, *intervento del Presidente della Repubblica in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regioni nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, cit.

¹²⁵ Allo Stato compete la definizione dei principi fondamentali, attraverso le leggi cornice, e dei LEA; alle Regioni «l'organizzazione territoriale del servizio e la erogazione delle prestazioni nel rispetto degli *standard* costituzionali»: F. Masci, *I LEA non sono assoggettabili ad alcun vaglio di sostenibilità economico-finanziaria: un trend giurisprudenziale in consolidamento*, 10 novembre 2020, in *Forum dei Quad. Cost.*, 4/2020, p. 109.

¹²⁶ Corte Cost. sent. n. 275 del 16 dicembre 2016.

¹²⁷ Lo schema di disegno di legge recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata veniva trasmesso il 3 dicembre 2019 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi al fine di sottoporlo all'esame del Consiglio dei Ministri, DAGL 0012239-P.

¹²⁸ Si tratta di una categoria (quella delle cd. *norme autoapplicative*) richiamate da G. Pastori, *Il principio di legalità e le autonomie locali*, in *Atti del 53° Convegno di studi di Scienze dell'amministrazione*, Varenna settembre 2007, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, a cura di A. Travi, Milano, 2008, p. 283.

gli effetti ¹²⁹, ciò che ha destato maggiore perplessità è l'opportunità consentita, nella prima versione del progetto, di rinviare la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEA e LEP) ad un momento successivo, non superiore ai dodici mesi, rispetto al trasferimento alle Regioni richiedenti di nuove funzioni ¹³⁰.

Neppure il correttivo, successivamente introdotto nella ulteriore versione dello stesso progetto di legge quadro ¹³¹, che stabiliva la previa definizione di LEA e LEP per mitigare possibili fughe in avanti delle Regioni economicamente più attrezzate e assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, era in grado di fugare le suddette preoccupazioni. Nella stessa direzione non appare certamente risolutiva di questi dubbi la possibile apertura, nelle more della definizione di queste clausole di garanzia, a trasferimenti di funzioni per le materie non LEA o LEP, non comportanti attribuzione di risorse, di natura certamente residuale (rispetto, ad esempio, a sanità, trasporti, formazione professionale, ecc.) e di difficile definizione.

Sembra, al contrario, esprimere maggiore cautela la previsione di una sorta di *clausola di salvaguardia* azionabile da parte dello Stato, in presenza di una crisi economica e dei conti pubblici, con la quale si potrà imporre alle Regioni, mediante interventi di cassa, di adottare misure temporanee dirette ad assicurare una loro partecipazione, secondo il principio di equità, al «risanamento delle finanze pubbliche», così da sospendere temporaneamente la regola della «compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale (ossia trattenendo una parte delle tasse)» per consentire il «finanziamento delle funzioni» ¹³².

Certamente coerente con l'impianto costituzionale (art. 119. 4° e 6° co.) è, poi, la previsione della necessaria ricognizione, da realizzarsi entro il 30 giugno 2021, attraverso DPCM, degli interventi infrastrutturali nei settori della sanità, di quello scolastico, della rete autostradale, ferroviaria, portuale, aereo/portuale, idrica e digitale, che possa consentire l'avvio di «politiche territorialmente rafforzate nel Mezzogiorno», indispensabili per il miglioramento di quei servizi pubblici essenziali che risultassero più carenti ¹³³.

Proprio attraverso questa indispensabile ricognizione del deficit infrastrutturale accumulato nel tempo, in alcune parti del territorio nazionale, lo Stato sarebbe messo nelle condi-

¹²⁹ Come giustamente rilevato da A. Giovanardi-D. Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, cit., p. 194, una siffatta «normativa quadro, approvata con legge ordinaria e non costituzionale, non potrebbe non avere alcun effetto sulla legge rinforzata di attuazione delle intese (...)».

¹³⁰ Per ogni settore di intervento regionale, come istruzione, assistenza sociale, trasporto pubblico locale.

¹³¹ Di cui esistono solo anticipazioni di stampa (M. Bonnet, *Autonomia, il testo di legge quadro: tasse, LEP, infrastrutture e tempi certi*, 8 settembre 2020, reperibile all'indirizzo <https://corriereedelveneto.corriere.it/>) e dichiarazioni effettuate dallo stesso Ministro F. Boccia: *audizione alla Camera dei Deputati, indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, Camera dei Deputati, Commissione VI Finanze, Resoconto stenografico, indagine conoscitiva, seduta del 23 ottobre 2019; Idem, in *Regioni.it* – 3918 del 30 settembre 2020, reperibile all'indirizzo <http://www.regioni.it/newsletter/n-3918/del-30-09-2020/>.

¹³² M. Bonnet, *Autonomia, il testo di legge quadro: tasse, LEP, infrastrutture e tempi certi*, cit.

¹³³ L. Bianchi- A. Frascilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., p.

zioni di fissare gli «standard minimi di riferimento» diretti a ridurre questo divario e, soprattutto, ad indirizzare gli investimenti da parte di ogni successiva legge di bilancio ¹³⁴.

Senza affatto trascendere ad un mero assistenzialismo, questo importante impegno finanziario avrebbe l'importante obiettivo di ridurre i persistenti squilibri interterritoriali proprio attraverso la promozione dello sviluppo economico, della coesione e solidarietà sociale, così da favorire le condizioni per «l'effettivo esercizio dei diritti della persona nelle aree svantaggiate» ¹³⁵.

Il meritevole obiettivo di riequilibrio intrapreso dall'allora Ministro per gli affari regionali, seppure con uno strumento normativo certamente non appropriato, potrebbe consentire di incanalare più correttamente le numerose linee di finanziamento di derivazione europea che vanno dal Pepp (*Pandemic Emergency Purchase Programme*), relativo ad un programma di acquisto titoli della BCE per fronteggiare l'emergenza coronavirus, che durerà almeno fino a giugno 2021, al MES (*Meccanismo europeo di stabilità*), diretto a fornire assistenza ai Paesi della zona euro in gravi difficoltà finanziarie, ai prestiti del fondo SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), al *NextGenerationEu*, comprensivo del *Recovery Fund*, che sarà operativo dal 2021 al 2024 e affiancherà il *budget* pluriennale approvato per il 2021-2027, il cui valore complessivo ammonta a 1100 miliardi di euro.

La molteplicità degli interventi finanziari europei si iscrive all'interno di un ampio programma avviato dagli organi comunitari per la *ripresa* e la *resilienza* attraverso una proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio ¹³⁶ diretta a promuovere (art. 3) la «coesione economica, sociale e territoriale», le «transizioni verde e digitale, salute, competitività, resilienza, produttività, istruzione e competenze, ricerca e innovazione, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, occupazione e investimenti, e stabilità dei sistemi finanziari». L'intento del progetto europeo è, soprattutto, quello di migliorare la «capacità di aggiustamento degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi» in modo da contribuire a «ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell'Unione, incentivare la creazione di posti di lavoro nel periodo successivo alla crisi della Covid-19 e promuovere una crescita sostenibile».

L'enorme mole di risorse europee, che saranno trasferite agli Stati membri all'interno di questo ampio quadro programmatico e del successivo Piano nazionale di ripresa e resilienza ¹³⁷, potrebbe certamente consentire anche all'Italia di avviare quella indispensabile politica di rilancio del Mezzogiorno, in passato mai completamente realizzata, che attualmente comprende, con attenzione ai più recenti provvedimenti: il cd. *Bonus Sud*, introdotto dalla legge di stabilità del 2016 ¹³⁸, l'ulteriore promozione delle *ZES* (Zone Economiche

¹³⁴ M. Bonnet, *Autonomia, il testo di legge quadro: tasse, LEP, infrastrutture e tempi certi*, cit.

¹³⁵ C. Mirabelli, *Il Governo può sostituirsi alle Regioni se lo richiede la tutela dell'unità giuridica*, in *il Quotidiano del Sud* del 27 novembre 2020.

¹³⁶ Regolamento del P.E. e del Consiglio Bruxelles, che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza, 28.5.2020 COM(2020) 408 final 2020/0104 (COD).

¹³⁷ Si tratta del programma di investimenti presentato dal nostro Paese alla Commissione, nell'ambito della *Next Generation EU*, che contiene le Linee guida da utilizzare per la sua attuazione.

¹³⁸ Art. 1, da comma 98 a comma 108, legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Speciali ¹³⁹), in grado di attrarre investimenti «provenienti dall'interno e dall'esterno dell'area» interessata ¹⁴⁰; il *Piano Sud 2030*, avviato per iniziativa del Governo Conte II, fino ad arrivare alle misure ¹⁴¹ che prevedono l'esonero (cd. *fiscalità di vantaggio*) dal versamento dei contributi pari al 30% dei complessivi oneri previdenziali dovuti, per tutte le imprese private operanti nel Sud d'Italia che intendono favorire una drastica riduzione del costo del lavoro e contemporaneamente stimolare gli investimenti; e l'istituzione di un fondo per la perequazione infrastrutturale di 4,6 miliardi, introdotto dall'art. 1, comma n. 815, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, che approva il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 ¹⁴².

Ulteriori interventi, a beneficio del Mezzogiorno, sono stati previsti da questa stessa legge per la promozione dello sviluppo industriale e occupazionale (comma n. 159), per provvedere all'assegnazione di una dotazione aggiuntiva in favore del Fondo per lo sviluppo e la coesione, per il periodo di programmazione 2021/2027 (commi nn. 177 e 178 ¹⁴³), e, infine, per consentire interventi diretti a contrastare il fenomeno dello spopolamento dei piccoli Comuni (comma n. 202).

Nonostante i pregiudizi manifestati da quanti hanno espresso contrarietà per gli elevati investimenti per il Sud, in considerazione della negativa esperienza vissuta in passato che non aveva stimolato la crescita di questo territorio ¹⁴⁴, è certamente prevalente l'opinione di chi, in direzione opposta, ne evidenzia gli *effetti espansivi* per l'intera economia italiana. Per l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri «se si rilancia il Sud, riducendo il divario con il Nord, ripartirà meglio e con più velocità l'intero Paese» ¹⁴⁵, in analogia a quanto è avvenuto in Germania a seguito della caduta del muro di Berlino. I massicci investimenti dedicati dal Governo federale tedesco, per favorire l'unione tra le due Germanie, hanno certamente rappresentato uno stimolo e sicuro volano per la stessa crescita economica dell'intera nazione ¹⁴⁶.

¹³⁹ Di cui al Decreto legge 20 giugno 2017 n. 91 (cd. *Decreto Sud*).

¹⁴⁰ P.M. Busetta, *Il coccodrillo è affogato. Mezzogiorno: cronache di un fallimento annunciato e di una possibile rinascita*, cit., p. 59.

¹⁴¹ Art. 27 («Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate-Decontribuzione Sud») del Decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia» (cd. *Decreto agosto*).

¹⁴² Questo comma, che sostituisce l'art. 42, co. 1, della precedente legge n. 42 del 2009, dispone la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, nonché la rete stradale, autostradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale, idrica, elettrica e digitale e di trasporto e distribuzione del gas, in modo da definire gli *standard* di riferimento, in termini di servizi minimi, per le predette tipologie di infrastrutture.

¹⁴³ Tale fondo di 50 milioni di Euro è stato previsto al fine di sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, attraverso una ripartizione nella proporzione dell'80% nelle aree Meridionali e del 20% nelle aree del Centro/Nord.

¹⁴⁴ A. Giovanardi-D. Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, cit., p. 54 ss.

¹⁴⁵ G. Conte, intervista in *Il Mattino* di Napoli 28 aprile 2020. Anche per L. Bianchi- A. Frascilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., p. 15, «un rammendo tra le aree del Paese (...) servirà anche al produttivo Nord per ricostruire il mercato interno nei tempi incerti di un probabile ripiegamento degli scambi mondiali che non è detto riprendano i ritmi del passato».

¹⁴⁶ Cfr. I. Sales, *Il vittimismo settentrionale e la lezione della Germania est*, in *il Mattino* di Napoli del 11 agosto 2020.

L'esperienza vissuta, in passato, sull'utilizzo delle risorse europee, comprese nel cd. *Obiettivo 1* (per il periodo 2000-2006) e per i successivi cicli di programmazione, che ha sovente evidenziato l'incapacità delle Regioni meridionali, destinatarie di fondi strutturali, ad impiegarli adeguatamente e nei tempi richiesti, dovrebbe poi sollecitare le opportune riforme che siano in grado di assicurare maggiore efficienza ai rispettivi apparati amministrativi.

Ciò non di meno, accanto ad un ampliamento dei controlli statali, come consentiti dalla stessa Carta Costituzionale (art. 120.2), troppo spesso rimasti sulla carta a causa di una colpevole latitanza del governo centrale ¹⁴⁷, sarebbe anche opportuno che l'impiego degli enormi investimenti europei e statali destinati al Mezzogiorno venisse effettuato in presenza di un coordinamento centrale da parte di una Agenzia indipendente o, comunque, di un organismo nazionale dotato di grande capacità tecnica ¹⁴⁸ in grado di elaborare, con la necessaria condivisione con le Regioni, una «strategia complessiva» ¹⁴⁹.

Un accentramento di questa necessaria attività di stimolo alla crescita di un territorio in grave ritardo avrebbe l'effetto di scongiurare una dannosa «dispersione e frammentazione» ¹⁵⁰ degli interventi e i possibili rallentamenti nella esecuzione di importanti opere infrastrutturali. L'elaborazione di un'opportuna «strategia nazionale», condotta da una struttura di indirizzo e coordinamento di questo genere, avrebbe, infatti, «l'autorità di imporre alle Regioni tempi e modi di attuazione delle iniziative riguardanti il loro territorio» ¹⁵¹.

Senza volere, in questo modo, riesumare la trascorsa esperienza della Cassa per il Mezzogiorno, che, dopo gli importanti successi realizzati nella prima fase di funzionamento, si era progressivamente tramutata in un dispendioso carrozzone burocratico e clientelare ¹⁵², la presenza di un organismo centrale e indipendente potrebbe consentire, proprio attraverso una gestione unitaria dei fondi comunitari, di «indirizzare e dirigere» con maggiore efficacia e d'intesa con la Commissione europea la «realizzazione dei processi di sviluppo» ¹⁵³, con

¹⁴⁷ Come dimostra la incredibile vicenda del Commissariamento della sanità calabrese che, pur essendo durato oltre dieci anni, non è riuscito a rimediare ai ritardi regionali, al punto da andare incontro ad un corto circuito in occasione della crisi pandemica che ne ha ulteriormente evidenziato l'inadeguatezza e i gravi limiti.

¹⁴⁸ G. Viesti, *Ricostruire l'Italia: il piano-ripartenza passa per il Sud*, in *Il Mattino* di Napoli del 31 luglio 2020.

¹⁴⁹ R. Prodi, *La vera lezione della Cassa per il Mezzogiorno*, in *Il Mattino* di Napoli del 9 agosto 2020.

¹⁵⁰ G. Viesti, *Come far tornare il Meridione competitivo*, in *Il Mattino* di Napoli del 15 agosto 2020.

¹⁵¹ R. Prodi, *La vera lezione della Cassa per il Mezzogiorno*, cit., a giudizio del quale «non si tratta di estromettere le Regioni dal potere decisionale, ma di rendere l'attuazione delle decisioni rapide e fra loro compatibili».

¹⁵² Per R. Prodi, *La vera lezione della Cassa per il Mezzogiorno*, cit., «l'ingresso delle Regioni nella gestione della Cassa» e il «tramonto di una struttura tecnica con un elevato grado di autonomia» condussero ad una «trasformazione di un'opera efficiente e produttiva, un prototipo per le strategie globali di crescita, in un'attività dispersiva di carattere assistenziale». Tra le «ragioni della decadenza della Cassa» questo Autore annovera: «l'indebolimento della capacità tecnica, la frammentazione del potere decisionale dovuta alla lottizzazione politica e alla perdita del ruolo dello Stato nell'indirizzare e dirigere la realizzazione dei processi di sviluppo». Non meno dannosi per la crescita del Mezzogiorno furono, inoltre, gli effetti indotti da una «rivoluzione conservatrice contraria ad ogni intervento pubblico» che condusse alla «cancellazione delle strutture di credito speciale e di tutti gli strumenti straordinari di politica a sostegno delle aree più arretrate, nell'illusione che esse potessero risorgere spinte dalla pura forza del mercato».

¹⁵³ R. Prodi, *La vera lezione della Cassa per il Mezzogiorno*, cit.

l'importante risultato di «mettere in rete» le straordinarie potenzialità presenti in molte aree dello stesso Mezzogiorno¹⁵⁴.

¹⁵⁴ R. Prodi, *ibidem*.