

CRISI ECONOMICA E DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL POTERE POLITICO — RELAZIONE AL XXVIII CONVEGNO ANNUALE DELL'AIC**

1. Ragioni per una riflessione sulla crisi e sullo Stato. – 2. Sovranità aperta e globalizzazione. – 3. Nascita della crisi e sua importazione in Europa. – 4. L'unione economica e monetaria e i suoi vincoli. – 5. Il Trattato di Lisbona. – 6. Le risposte dell'Unione Europea. – 6.1. FESF / MES. – 6.2. Fiscal Compact. – 6.3. La difesa dell'euro da parte della BCE. – 7. Le nuove forme di sorveglianza europea. – 7.1. Il six pack. – 7.2. Il "semestre europeo". – 7.3. Il two pack. – 7.4. Valutazione degli strumenti di sorveglianza. – 8. Le prospettive dell'Europa e la democrazia europea. – 9. La crisi in Italia: il quadro macroeconomico. – 9.1. Gli eventi pre-crisi rilevanti: la Cina e l'euro. – 9.2. L'atteggiamento della politica italiana verso il debito pubblico e la crisi. – 9.3. Il quadro macroeconomico nei primi anni della crisi. – 9.4. I mancati pagamenti della pubblica Amministrazione verso i suoi fornitori. – 9.5. La procedura di infrazione del 2009 per disavanzo eccessivo. – 9.6. Il quadro macroeconomico del triennio di crisi 2010-2012 e proiezioni 2013. – 10. La risposta alla crisi. – 10.1. Quali politiche può fare il Governo italiano in risposta alla crisi? – n10.2. La crisi del 1992 e la riforma regionale. – 10.3. L'attuale crisi economico-finanziaria e le ripercussioni sul regionalismo. – 10.4. Le Regioni senza il regionalismo e la filosofia dei tagli alla spesa pubblica. – 10.5. Il contributo delle Regioni nel periodo della crisi. – 11. Il futuro del regionalismo e delle autonomie in Italia. – 11.1. Dal regionalismo cooperativo al regionalismo coercitivo. – 11.2. La riduzione delle garanzie costituzionali, la provincializzazione delle Regioni e la mancata riforma dell'amministrazione statale. – 11.3. Il modello regionale nelle recenti proposte di riforme costituzionali. – 11.4. La crisi della rappresentanza politica e l'emersione della questione "democrazia" in Italia. – 12. Che cosa abbiamo imparato dalla crisi?

Derjenige, dem es gelingt, die entfesselte Technik einzufangen, sie zu bändigen und in eine konkrete Ordnung einzufügen, hat eher eine Antwort auf den gegenwärtigen Anruf gegeben als derjenige, der, mit den Mitteln einer entfesselten Technik, auf dem Monde oder auf dem Mars zu landen sucht. Die Bändigung der entfesselten Technik, das wäre zum Beispiel die Tat eines neues Herkules. Aus dieser Richtung höre ich den neuen Anruf, den Challenge der Gegenwart.*

Carl Schmitt

Gespräch über den Neuen Raum (1958), Akademie Verlag, Berlin, 1994, 63.

1. Ragioni per una riflessione sulla crisi e sullo Stato.

Il mio contributo intende favorire una riflessione sullo Stato e sulla sua posizione politico-costituzionale, riguardo all'esercizio dei poteri che tradizionalmente gli sono riconosciuti e che costituiscono nel loro insieme l'estrinsecazione della sovranità. La circostanza che la crisi economica abbia condizionato il potere di decisione politica, non deriva dagli effetti economici che la crisi determina, ma dalla condizione in cui versano i poteri dello Stato, ormai significativamente compressi dalle regole concordate a livello internazionale e, in particolare europeo, nonché dal riparto delle competenze interno. Al netto di questi condizionamenti lo Stato è ormai un torso informe che andrebbe rimodellato in modo da riassumere il potere di decisio-

** *Testo non definitivo.*

* Colui che riuscirà a conquistare la tecnica scatenata, a domarla e a inserirla in un ordinamento concreto avrà risposto all'attuale chiamata assai più di colui che con i mezzi di una tecnica scatenata cerca di sbarcare sulla Luna o su Marte. La sottomissione della tecnica scatenata: questa sarebbe, per esempio, l'azione di un nuovo Ercole. Da questa direzione sento giungere la nuova chiamata, la sfida del presente.

ne politica e da indirizzare adeguatamente, sia il piano delle relazioni europee, che quello delle relazioni infrastatali.

Per corrispondere a questo scopo occorre considerare come il discorso sul potere di decisione politica debba valutare necessariamente il piano istituzionale (Parlamento e Governo) e quello politico, fino a investire direttamente il tema della rappresentanza politica e, più in generale, della democrazia. La democrazia, infatti, rappresenta la forma di governo occidentale costruita attraverso i principi del costituzionalismo che rende accettabile nello stesso momento l'ordinamento giuridico e il potere di decisione politica esercitato sulla comunità. La democrazia è ciò che dà forma alla decisione comune sugli interessi generali, rende pacifica e sopportabile la convivenza e consente il riconoscimento di diritti accanto all'adempimento dei doveri da cui dipende la solidarietà politica, economica e sociale. L'accettazione di regole è possibile solo se chi le impone è legittimato democraticamente e le impone al solo fine di salvaguardare la pace e accrescere il benessere.

Da questo punto di vista esiste una radice storica comune che giustifica lo Stato, l'Unione europea e la Comunità internazionale e questa radice è la pace che, come stiamo imparando dalle migrazioni dei popoli non è solo l'assenza dello stato di guerra, ma include anche una condizione di libertà e sostentamento adeguato con il lavoro. Nelle democrazie, dove queste condizioni materiali della vita vengono minacciate dal governo, i cittadini hanno il diritto di cambiare il loro governo, e se la minaccia deriva da una perdita di sovranità esterna hanno il diritto di riprendersi la loro sovranità: la pace e la collaborazione tra gli Stati richiedono condizioni di simmetria e di convergenza. Forme di esercizio del potere politico che si sviluppano in modo asimmetrico, prima o poi, danno luogo alle catastrofi dell'umanità.

L'analisi che segue, perciò, avrà come punto di riferimento sempre questo modello nell'indagine della costruzione dei sistemi di potere globale, europeo e statale.

In questo contesto, la questione della distribuzione territoriale del potere politico coincide con la questione della condizione dello Stato nei suoi due versanti nazionale e territoriale.

Prima di procedere all'analisi, perciò, appare utile un cenno introduttivo sulla condizione degli stati contemporanei e su alcuni aspetti inerenti alla nascita e alla propagazione della crisi economica dagli Stati Uniti all'Europa, per poi arrivare all'Italia⁽¹⁾.

Prenderò in considerazione in primo luogo la condizione in cui si trovano l'Unione europea e quella in cui si è posta la Repubblica Italiana. I profili da considerare attengono tanto all'integrazione europea, quanto alla moneta unica e alle regole di governo dello Stato che l'UE richiede o – più esattamente – impone. Di seguito cercherò di riscontrare la risposta italiana alla crisi, maturata negli anni precedenti a partire soprattutto dal 2010 e in quest'ultimo periodo; e infine cercherò di tracciare una valutazione, sia sul versante europeo, che su quello interno, che possa servire da insegnamento per la gestione delle crisi future che l'economia capitalista globale, se resta nelle condizioni attuali, a breve, certamente ripresenterà.

Si tratta di osservare che di fronte alla crisi economica, la debolezza principale è derivata dalla gestione delle quote di sovranità cedute verso l'alto che hanno risentito della scarsa capacità alla negoziazione dei governi nazionali e che hanno permesso a soggetti estranei a essi, che non perseguono gli interessi nazionali e non hanno ricevuto alcuna legittimazione democratica, di assumere decisioni i cui effetti hanno condizionato le vicende interne.

Non va dimenticato, tuttavia, che gli Stati sono macchine artificiali e potenti, hanno mezzi imponenti e apparati complessi, agiscono con la forza del diritto, ma anche contro e al di là del diritto. *Carl Schmitt* rilevava che "lo Stato europeo dell'era moderna è stato la prima macchina moderna e nello stesso tempo il presupposto concreto di tutti i successivi apparati tecnici".

Si tratta di parole profetiche, che ricollocano al centro del dibattito lo Stato e la politica: oggi lo Stato è responsabile non solo per sé, ma anche per tutti gli "apparati tecnici successivi" che, in un modo o nell'altro, a esso fanno riferimento.

¹ La crisi economica ha un carattere globale. Essa proviene da decisioni cui l'Italia non ha preso e non poteva prendere parte come la *deregulation* finanziaria decisa dagli Stati Uniti tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. Ha investito l'Europa per gli stretti legami che intercorrono tra il mercato finanziario americano e quello europeo, dove ha trovato una moneta diversa dal dollaro, e cioè l'euro, che comunque aveva e mantiene delle debolezze intrinseche, e degli stati membri afflitti da debiti sovrani e privati della possibilità di fare politiche monetarie e fiscali. Nella situazione europea, poi, la posizione dell'Italia appare più critica, non solo per l'entità del debito, ma anche per la peculiare situazione d'instabilità politica che caratterizza il sistema italiano e che lo rende di fatto incapace di realizzare riforme, piccole o grandi, nonché di assumere decisioni in grado di svolgere un ruolo contenitivo della crisi e risolutivo delle vicende economiche nazionali, rilanciando così il sistema sociale.

Le classi politiche nazionali davanti alla crisi, oltre ai limiti che si addebitano loro di solito, hanno espresso una condizione d'impotenza. Infatti, il potere di decisione politica, che era appannaggio esclusivo dello Stato, strumento evidente della sua sovranità, è stato da tempo frantumato, non solo a favore delle entità sub-statali, quanto soprattutto a beneficio di quelle sopranazionali. Ad esempio, gli "interessi nazionali" – per usare un'espressione ben nota ai costituzionalisti italiani – a lungo gelosamente custoditi nei confronti delle Regioni, oggi non sono più minacciati dalla legge regionale, bensì dalle decisioni delle strutture finanziarie ed economiche internazionali (WTO, Fondo Monetario internazionale, OCSE, Banca mondiale, ecc.), dalle negoziazioni europee in sede di Consiglio europeo e di Consiglio dell'Unione europea e dalle decisioni della Commissione europea.

Di qui l'opportunità di una riflessione sulla distribuzione territoriale del potere politico che va considerata con riguardo al complesso sistema del quale fanno parte le relazioni europee e internazionali, così come i grandi interessi organizzati, soprattutto di carattere finanziario che, benché privati, esercitano oggidi potere politico nel senso più pieno del termine. Il livello globale e quello europeo, infatti, hanno ricadute sul livello statale dal quale poi dipendono le relazioni infra-statali.

2. Sovranità aperta e globalizzazione.

Per comprendere appieno cosa sia il processo di globalizzazione e quale relazione intrattenga con lo Stato, innanzi tutto, occorre muovere da una considerazione fondamentale: è la globalizzazione a dipendere dallo Stato e non – come invece al momento sembra – lo Stato a dipendere dalla globalizzazione. Infatti, dietro il modo di operare della globalizzazione rimane pur sempre la decisione degli Stati di non interrompere l'attuale fase di collaborazione che rende possibile l'attraversamento delle frontiere – potremmo dire – "senza passaporto", adoperando questa espressione non solo per le persone, ma anche come metafora per le merci e per i capitali.

In secondo luogo, occorre considerare come l'attuale globalizzazione sia pur sempre figlia delle guerre del secolo scorso.

Prima della grande guerra, il mondo aveva già raggiunto un interscambio di merci considerevole, che gli eventi bellici fecero precipitare e da ciò anche il sopraggiungere della crisi economica. Quando, dopo la depressione del 1929, nel 1933 si registrarono i sintomi di ripresa, con la produzione industriale in crescita rispetto all'anno precedente e con l'occupazione in generale aumento, si tentò anche di ricomporre il sistema mondiale degli scambi.

Tuttavia, la Conferenza economica e monetaria mondiale, apertasi a Londra nel giugno 1933 dopo una lunga preparazione, sanzionò l'effettiva frantumazione del mercato mondiale, segnando *il definitivo fallimento di ogni tentativo di collaborazione internazionale*.

Fu così che il 1933 diventò l'anno cruciale per il mondo, nel quale furono gettate le premesse per il nuovo conflitto mondiale; gli eventi che hanno determinato la tragicità della storia di quegli anni sono soprattutto tre: la caduta del dollaro, l'ascesa di *Hitler* al potere e, soprattutto, il protezionismo statale sull'economia. Così, alla fine della seconda guerra mondiale, il mondo si ritrovò, per ragioni storiche diverse e sia pure su basi politiche profondamente differenti, di fronte a sistemi economici chiusi, in ogni senso, nell'orizzonte statale: statale era il mercato prevalente e statali erano i soggetti dell'economia.

Con la pace, però, il commercio internazionale, venne progressivamente riorganizzato grazie alla rinegoziazione degli accordi internazionali sulla circolazione delle merci e alla creazione delle istituzioni internazionali dell'economia. Prese così corpo il mercato globale, che tale sarà realmente solo dopo la caduta del muro di Berlino (1989), la fine dell'ideologia sovietica e la conversione della Cina a un capitalismo senza liberalismo.

Gli accordi di *Bretton Woods* stipulati sul finire del conflitto mondiale (luglio 1944) sono la base per la creazione delle istituzioni della globalizzazione (FMI, Banca mondiale) costruite attorno alla potenza del tempo, gli Stati Uniti, e alla sua moneta, il dollaro. Subito dopo, nel 1947, il quadro è stato completato con la sottoscrizione dell'accordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). L'intento era quello di stabilizzare i pagamenti internazionali attraverso il controllo del sistema di cambi tra le monete, che avrebbe permesso, così, la liberalizzazione del commercio internazionale.

I paesi del mondo capitalista iniziarono così una collaborazione che fece crescere nella loro area la ricchezza prodotta in modo considerevole, ma non senza squilibri e problemi. Per comprendere come sia stato lungo questo processo, basti considerare che il volume delle merci scambiate alla fine dell'800 fu nuovamen-

te eguagliato dalla quantità di scambi internazionali della fine degli anni '60, quando il benessere sociale e personale diventava visibile anche in Europa e in Italia.

Non è qui rilevante considerare gli effetti economici e monetari degli accordi, che tuttavia sono rilevanti proprio per comprendere la natura politica della globalizzazione, come ad esempio il *Dollar exchange standard* o il *Gold standard*, caratterizzato da cambi fissi rispetto al dollaro e, a sua volta, dal rapporto di questo con l'oro, ma il tipo di Stato che la decisione assunta sul commercio internazionale avrebbe richiesto.

Conclusa l'era dello Stato protezionista, chiuso attorno al proprio mercato nazionale, si faceva strada quella dello Stato aperto alla collaborazione internazionale in cui il mercato nazionale si collocava accanto a quello degli altri Stati con l'idea di dare vita a un mercato internazionale. Per fare ciò, gli Stati hanno progressivamente limitato la loro sovranità, o – come pure è stato detto – l'hanno “aperta”, in modo da permettere che operazioni economiche e finanziarie, non regolate dal proprio ordinamento giuridico, potessero ricevere comunque l'assistenza, anche coercitiva, dello Stato. È da questa scelta che risorge la *lex mercatoria*.

La crescita della globalizzazione in atto è stata accelerata dallo sviluppo della tecnologia che ha impresso una velocità inedita alla circolazione delle merci e alle transazioni internazionali e, in particolare, a quelle aventi carattere finanziario. È l'uso della tecnologia e di internet che consente di operare sul mercato globale, e che fa apparire poco rilevanti gli Stati che sono attraversati, anche solo figurativamente, da decisioni non regolate dai loro rispettivi ordinamenti.

Con il passare del tempo il processo di globalizzazione è stato considerato come qualcosa che gli Stati hanno subito, piuttosto che voluto, e questo ha portato a rappresentazioni distorte o appannate su quali siano i compiti dello Stato.

Il contesto globalizzato è descritto come un processo che sottopone a stravolgimenti le teorie economiche, sociologiche e giuridiche. Secondo una delle definizioni più accreditate la globalizzazione è quel “processo in seguito al quale gli Stati nazionali e la loro sovranità vengono condizionati e connessi trasversalmente da attori transnazionali, dalle loro chances di potere, dai loro orientamenti”. Si afferma inoltre che essa è “l'intensificarsi di relazioni sociali mondiali che collegano tra loro località distanti facendo sì che gli eventi locali vengano modellati dagli eventi che si verificano a migliaia di chilometri di distanza e viceversa”⁽²⁾. Com'è stato rilevato esso “interrompe quel tratto di storia contrassegnata dalla centralità degli Stati” provocando una serie di stravolgimenti nella sfera istituzionale, intesa essa sia come sfera statale sia come sfera della giuridicità⁽³⁾.

Che il processo di globalizzazione abbia avuto un notevole riflesso sulla distribuzione territoriale del potere politico è un fatto evidente di per sé, e ciò per due ordini di ragioni, tra loro correlate.

Da un lato, ha spostato nelle sedi sovranazionali e in spazi globali, non delimitati territorialmente, le decisioni politiche, con conseguente formazione di nuovi attori e nuovi meccanismi di autoregolamentazione (basti pensare oltre alla *lex mercatoria*, al mercato finanziario e alla *lex informatica*), che pongono il **problema del governo dell'economia mondiale** e del ruolo degli attori transnazionali e internazionali⁽⁴⁾.

Dall'altro lato, e per conseguenza, il ruolo dei soggetti globali (privati e pubblici) ha potuto svolgersi efficacemente solo perché lo Stato ha ridotto il proprio ruolo e, più precisamente, ha mantenuto aperto il proprio ordinamento limitando l'esercizio della sua sovranità. Quest'assetto è stato raggiunto senza un'equilibrata contropartita ed è stato un errore degli Stati che, con il verificarsi della crisi, senza che gli attori internazionali riuscissero a contenerla, mostra come sussista una contraddizione tra sovranità e globalizzazione, che dovrebbe essere ricomposta. Infatti, se si vogliono conservare i benefici della collaborazione internazionale, dopo la crisi, occorrerebbe ripensare a un nuovo ordinamento mondiale: la crisi ha posto i popoli e i loro governanti, tutti organizzati ancora negli Stati nazionali, di fronte alla questione di scegliere tra una maggiore integrazione economica e un arretramento della globalizzazione; da questa decisione dipenderà la natura dell'economia globale del mondo nel prossimo futuro.

Un noto economista ha osservato che “il processo di globalizzazione, cioè l'integrazione delle economie di tutto il mondo, ha posto agli Stati-nazione domande nuove, ma allo stesso tempo ha ridotto, per vari aspetti, le loro capacità di dare una risposta a simili domande”; ha osservato altresì che “lo Stato-

² U. Beck, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria* (1997), Roma 2003, 24 ss.; A. Giddens, *Le conseguenze della modernità* (1990), Bologna 1994, 71. Per una sintesi delle implicazioni della globalizzazione D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, 2005.

³ In questo senso M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna 2000, 11.

⁴ M.R. Ferrarese, *Le istituzioni*, cit., 101 ss.; sul tema anche L. Ronchetti, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli 2007.

nazione oggi è stretto tra le forze dell'economia globale da una parte e le richieste politiche di decentramento dei poteri dall'altra" ⁽⁵⁾.

Con riguardo a questo scollamento tra potere decisionale e confini territoriali, già *Carl Schmitt* anticipava più di mezzo secolo fa come, pur non essendo venuta meno la rigida partizione del mondo tracciata dai confini politici degli Stati, essa fosse disturbata dall'interferenza di altre linee di partizione e dalla capacità di attraversamento di quei confini, come la tecnica e l'economia ⁽⁶⁾.

Il territorio è lo spazio della globalizzazione, ma è pur sempre – come affermava *Zietelmann* – il “teatro dell'imperio”, e cioè dello Stato.

Come ricomporre allora sovranità statale e globalizzazione?

La globalizzazione è stata sostenuta dalle teorie “liberiste”, che richiedevano un mercato con un minimo di barriere e predicavano un ridimensionamento della presenza pubblica nelle attività economiche, sul presupposto che una autoregolamentazione del mercato avrebbe dovuto apportare vantaggi a tutti.

Tuttavia, lo scenario della crisi economico-finanziaria del 2008 ha mostrato il fallimento del modello. Proprio la deregolamentazione delle attività finanziarie e la mancanza di controlli sui movimenti finanziari, dovute agli indirizzi delle istituzioni della globalizzazione e alle scelte legislative statunitensi, ha messo fuori gioco il mercato, ha comportato il fallimento delle banche e il propagarsi della crisi in tutto il mondo, dimostrando che una globalizzazione senza regole non è accettabile, in quanto diventa pericolosa e minaccia la democrazia e il benessere dei popoli.

Questa globalizzazione, se si vuole evitare il ripetersi ad intervalli sempre più brevi di nuove depressioni economiche, impone allo Stato di provvedere ripensando al proprio ruolo rispetto ai soggetti della globalizzazione. Infatti, il processo di globalizzazione non è solo in una situazione di tensione con la sovranità e il territorio dello Stato; ma, in un discorso costituzionale, soprattutto con la cittadinanza, il sistema sociale, la partecipazione democratica e i diritti fondamentali ⁽⁷⁾.

È interessante notare che dinanzi al fallimento del modello, e alla crisi economica, lo stesso *Stiglitz* abbia richiamato – come soluzione – la necessità “di formulare alcune visioni alternative del ruolo economico dello Stato in questo nuovo secolo”, e cioè la necessità di cercare la soluzione nella “teoria dello Stato” e della democrazia ⁽⁸⁾.

3. Nascita della crisi e sua importazione in Europa.

È ormai noto che la crisi economica del 2008 ha alla base il medesimo errore compiuto già nel 1929. Il mercato immobiliare americano è stato gestito negli anni precedenti la crisi con la stessa leggerezza con cui – a suo tempo – fu gestito il mercato azionario.

Con riferimento alla crisi del 2008 la causa scatenante della crisi risiede nella dissennata *deregulation* degli anni '80 e dell'inizio degli anni '90 del settore finanziario, compiuta per determinare un ampliamento del credito.

A questi fini vennero creati dei titoli garantiti ⁽⁹⁾ nascenti dai mutui ipotecari, sia *prime*, che *midprime* e *subprime*, considerati tutti sicuri, sia per la loro composizione geografica (ricomprendendo mutui di diversi parti del territorio statunitense) e sia per la loro vendita per quote e livelli di rischio. Si innestava così un gioco speculativo al quale davano il loro apporto le agenzie di *rating*, tutt'altro che disinteressate, che quotavano questi titoli con la tripla A (AAA); molti compratori, peraltro, cercavano di rafforzare i loro acquisti con forme particolare di assicurazione come i CDS (*credit default swaps*).

Si è trattato di un gioco speculativo al quale era considerato d'obbligo partecipare, non solo da parte delle banche, ma anche da parte delle società intermediarie e delle banche d'investimento, così come da parte degli intermediari finanziari (tipo le compagnie finanziarie, i fondi monetari e i fondi speculativi [i c.d.

⁵ J. E. Stiglitz, *Globalizzazione*, Roma 2011, p. 37

⁶ C. Schmitt, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello “jus publicum europaeum”* (1950), trad. it., Milano 1991; su sovranazionalità e transnazionalità quali nuove “misure” del diritto nel mondo globale, capaci di instaurare nuovi rapporti con territori e confini M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Bari 2006, 23.

⁷ S. Mangiameli, *Globalizzazione, integrazione europea e costituzionalismo*, in *Persone e Stati. Le conseguenze della “globalizzazione” e della innovazione tecnologica*, a cura di A.C. Amato Mangiameli, Milano 2006, 173 ss.

⁸ J. E. Stiglitz, *Globalizzazione*, cit., 97.

⁹ Questi erano espressione, questa, di un coacervo di mutui che nell'insieme davano al titolo un valore di centinaia di milioni e, a volte, persino di un miliardo di dollari.

hedge funds]), perché comunque queste operazioni rendevano profitti (più alti al crescere del rischio) e sarebbe stato incomprensibile non incamerarli.

Il gioco speculativo finanziario si estese a livello globale soprattutto per opera delle banche d'affari; le banche, ivi comprese quelle europee, nella convinzione di riuscire a negoziare titoli garantiti, *swaps*, *futures* e derivati sicuri, pensarono di avere la fortuna di incassare profitti; e invece hanno finito con l'acquisire prodotti finanziari che in buona parte si sono rivelati in buona parte "tossici" ⁽¹⁰⁾.

Il fenomeno non rimase confinato alla speculazione finanziaria, ma dalla sfera finanziaria passò immediatamente a quella economica e sociale. Il comportamento delle banche, infatti, aveva permesso alle famiglie di accedere a un credito che non si sarebbero potute permettere; e questo tenere nascosto una insufficienza del reddito a sostenere i debiti contratti ha determinato, a seguito dell'aumento dei tassi di interesse e della caduta del prezzo delle case, problemi di insolvenza. Con la crisi di fiducia, il crollo delle borse e la contrazione del credito, le difficoltà si sono tradotte in una caduta della domanda, rivelatasi con le insolvenze delle carte di credito e con il peggioramento delle vendite dell'industria automobilistica (all'incirca meno quattro milioni di vetture nuove vendute nel periodo tra gli anni 2005 e 2009). Così la crisi, in poco tempo, ha determinato un crollo della domanda interna, comportando un aumento della disoccupazione (dal 4,6% del 2007, al 7,2% del 2008, al 9,3% del 2009 e ancora al 9,7% del 2010) e un calo dei consumi. Il PIL registra, così, il passaggio del tasso di crescita dal +2% nel 2007, al -2,6% nel 2009.

Per effetto della compravendita dei prodotti finanziari di cui si è detto, quando la bolla immobiliare legata ai mutui *subprime* scoppiò in America e le banche statunitensi divennero insolventi, la crisi colpì anche l'Europa da entrambi i versanti: quello finanziario e quello economico. In primo luogo, la diffusione dei titoli tossici, negoziati dalle banche d'affari americane, hanno creato un problema di liquidità a diverse banche europee che si erano messe nel gioco della speculazione, per le quali i rispettivi Stati hanno dovuto varare interventi di sostegno, prevedendo finanziamenti straordinari.

In secondo luogo, data l'interdipendenza tra le economie, vi sono stati effetti di retroazione diffusi: la caduta della domanda nei paesi industrializzati ha comportato anche il calo delle importazioni, tanto che il commercio mondiale è diminuito. Da questa situazione è derivato un duplice problema per gli Stati europei: mantenere la liquidità delle banche europee colpite dal default dei titoli americani e contrastare la crisi economica e sociale che si propagava accanto alla crisi finanziaria.

Tali problemi hanno interessato tutti paesi dell'UE; ai fini dell'indagine che attiene al tema della distribuzione territoriale del potere, tuttavia, è opportuno fermare l'attenzione principalmente sui Paesi dell'eurozona: per il rilievo che ha la moneta sul tema del potere sovrano degli Stati e per la circostanza che l'Italia fa parte dell'UEM.

Non appena la crisi si manifesta, nel 2009, il debito complessivo è intorno all'80% del PIL (con un aumento di 10 punti %) e il deficit si situa al 6,31%; il PIL reale decresce del -4,07% e la disoccupazione supera il 9%. Anche negli anni successivi la situazione macroeconomica dell'eurozona mantiene condizioni analoghe.

Negli anni successivi i debiti degli Stati membri dell'eurozona sono mediamente in una condizione costante tra il 75% e l'80%. Il deficit di bilancio sale ancora nel 2010 (7,31%), per stabilizzarsi negli ultimi due anni tra il 4,30% e il 4,50%. Il PIL cresce di poco nel biennio 2010-2011 (1,46%), ma torna negativo nel 2012 (-0,32%). La disoccupazione avanza costantemente e supera il 10% nel 2012.

A ciò si devono aggiungere diverse condizioni peculiari che riguardano singoli Stati membri e che rendono singolare una crisi che ha carattere globale, come nel caso della Grecia, dell'Irlanda e della Spagna (dove si è creata in entrambi una bolla immobiliare) e ... dell'Italia.

Si pone, dunque, il problema della reazione alla crisi.

4. L'unione economica e monetaria e i suoi vincoli.

Il tema va affrontato tenendo conto della particolare situazione dei Paesi dell'Unione europea e quella dell'Unione medesima. Infatti, al momento del manifestarsi della crisi, l'Unione e gli Stati membri erano

¹⁰ Tra l'altro paradossalmente la quantità dei mutui *subprime*, rispetto al totale dei mutui ipotecari, era modesta (si stima attorno al 20-25% del totale), per cui di per sé il rischio che questi generavano avrebbe potuto benissimo essere tenuto sotto controllo. Se così non è stato è perché la quota dei mutui *subprime* è stata mescolata con il resto dei mutui ipotecari nella composizione dei titoli, per cui l'insolvenza di questi ha finito con il propagarsi anche a tutti i mutui *prime* e *midprime*.

molto affaticati economicamente e politicamente. Il loro travaglio era dovuto a due ragioni: per un verso, alla questione dell'euro (e al patto di stabilità e crescita [PSC]) e, per l'altro, alla crisi del processo di integrazione europea che aveva determinato un quadro istituzionale incerto e non risolto dal Trattato di Lisbona.

Con riferimento al primo tema occorre ricordare come l'euro avesse determinato impegni onerosi, a partire sia dal Trattato di Maastricht, dall'ingresso nella terza fase dell'unione economica e monetaria (1999), all'introduzione della moneta unica e ai primi anni di vita di questa. Il 1° gennaio 2002, infatti, l'euro era diventato la moneta corrente per 12 Stati membri (che, con l'allargamento, sarebbero aumentati progressivamente a 17).

Com'è noto il PSC imponeva il rispetto di precisi parametri agli Stati membri e – senza contare che già alla partenza diversi Stati non soddisfacevano tutti i parametri e in particolare quello relativo al rapporto tra debito e PIL – l'unione economica e monetaria si basava sulla clausola “no bail-out”, e cioè sul principio del “non salvataggio finanziario” (art. 103 TCE / art. 125 TFUE), e sull'obbligo imposto agli Stati membri di “evitare disavanzi pubblici eccessivi” (art. 104 TCE / art. 126 TFUE).

La perdita della sovranità monetaria, pertanto, impediva agli Stati membri dell'eurozona (che all'inizio coincideva con la quasi totalità dell'Unione, con l'eccezione di Regno Unito, Svezia e Danimarca) di potere manovrare sia la quantità di moneta e sia il tasso d'interesse. Infatti, il controllo della moneta era passato interamente nelle mani della Banca Centrale Europea e, con la nomina di *Jean Claude Trichet*, la fissazione del tasso di riferimento ufficialmente dipendeva direttamente dalla BCE. All'inizio dell'esperienza dell'euro i tassi di riferimento erano alquanto contenuti (intorno al 2%) e ciò ha mostrato una certa compiacenza rispetto agli squilibri di bilancio, macroeconomici e finanziari in vari paesi dell'area dell'euro prima della crisi. Nel periodo di poco anteriore alla crisi, il tasso di interesse era stato manovrato dalla BCE come se vi fosse un pericolo di inflazione, ed era stato perciò progressivamente aumentato sino a raggiungere quota 4,25% nel 2008. Per gli Stati membri aderenti alla moneta ciò significava che il loro debito sovrano incominciava a richiedere l'impegno di maggiori risorse.

Al momento dell'arrivo della crisi, l'economia europea era perciò già particolarmente affaticata e le banche non erano propense a concedere credito alle famiglie e alle imprese, se non a caro prezzo. La politica della BCE sull'euro si modificò radicalmente nel 2009 e il tasso di riferimento, già sceso al 2%, tra gennaio e maggio passò dal 2% all'1%.

Tuttavia, la situazione era ormai compromessa e la scelta di manovrare il tasso d'interesse non poteva risultare sufficiente a stabilizzare l'area dell'euro, come mostrano poi la vicenda della Grecia e gli eventi del 2010.

Sarebbe stata necessaria una politica economica di tipo keynesiano basata sul *public spending*, ovviamente a *deficit*, dal momento che inasprire i prelievi fiscali non sarebbe stato conveniente, in quanto si sarebbe trattato di “spostare gli stessi soldi da una tasca all'altra”.

Però, per impegno espressamente previsto nei Trattati non sarebbe stato possibile dare luogo a disavanzi eccessivi, per cui politiche pubbliche di tipo keynesiane non erano praticabili; è vero che in quegli anni parecchi Stati membri (tra cui l'Italia) non avevano rispettato il limite del 3% del deficit di bilancio, ma la modesta dimensione del deficit e la mancanza di un coordinamento tra gli Stati dell'eurozona, non poteva sortire gli effetti sperati. L'unico Stato che in una qualche misura riusciva a recuperare il rapporto tra PIL e deficit è stato la Germania. Le ragioni per spiegare la condizione della Germania sono molteplici: tra tutte sicuramente la capacità e la qualità della decisione politica del sue Istituzioni. In ogni caso non va dimenticato che anch'essa incorrerà nella procedura di eccessivo disavanzo e sarà pure costretta a portare il proprio debito sovrano oltre la soglia dell'80%; pur tuttavia la manovra del 2010 (di oltre 100 mld di euro), basata su ricerca, economia verde e incentivi all'impresa, sembra avere avuto l'effetto sperato.

Sarebbe stato auspicabile, visto che la sovranità monetaria era transitata a livello sovranazionale, giungere almeno a un indirizzo di politica economica da parte dell'Unione europea. In realtà, questo non era possibile per almeno due ragioni: in primo luogo, perché la struttura del bilancio europeo è alquanto modesta e non comparabile con quello di una vera Federazione di Stati. L'Unione europea avrebbe potuto fare una politica economica a debito, attraverso l'emissione di “*eurobond*”, ma anche questa proposta, a prescindere dall'opposizione di alcuni Stati membri (tra cui la Germania), non ha potuto essere seguita, in quanto sostanzialmente l'Unione non dispone di un proprio sistema fiscale e di un potere di tassazione che possa alimentare il bilancio e l'autonomia dell'Unione medesima, né i Trattati europei dispongono di una qualche base che consenta all'Unione di svolgere un ruolo di direzione nella politica economica.

Il massimo che in Europa si è potuto fare è stato il c.d. “metodo aperto di coordinamento” (MAC), come strumento della politica intergovernativa europea, che ha funzionato male in tempi di crescita e che non funziona affatto in presenza della crisi.

Se si dovesse descrivere in breve la relazione tra la crisi e l’Unione europea, si potrebbe dire che la crisi ha messo in evidenza tutte le asimmetrie nella distribuzione del potere politico di decisione presenti nell’ordinamento dell’Unione e nelle relazioni tra questa e gli Stati membri, che risultano particolarmente marcate per l’eurozona, in quanto hanno determinato uno spostamento della sovranità monetaria non equilibrato politicamente. Queste asimmetrie richiedono non solo una risposta in termini di efficacia nei confronti della crisi, ma anche in termini di legittimazione e, perciò, investono direttamente la questione della democrazia in Europa.

Si pone dunque il secondo profilo del travaglio europeo rappresentato dalle vicende del processo di integrazione sopranazionale.

5. Il Trattato di Lisbona.

La risposta a questa problematica che si sostanzia – come abbiamo visto – in una condizione di diffusa asimmetria nella distribuzione del potere politico tra l’Unione europea e gli Stati membri e di sofferenza del processo democratico europeo, richiede che si valuti il quadro istituzionale europeo attuale, che risulta sorretto dal Trattato di Lisbona ⁽¹¹⁾.

Occorre al riguardo considerare che il Trattato di Lisbona, proprio per via del suo *iter* formativo ha portato all’interno dei trattati europei le contraddizioni vissute dalla Convenzione di Laeken (insediata il 15 marzo del 2002), già prima ampiamente ricapitolate nel *Libro bianco sulla Governance europea* del 5 agosto 2001 e poste a base della dichiarazione del 15 dicembre 2001 sul futuro dell’Unione europea. Ed esattamente la convinzione, per un verso, che l’Europa era andata molto avanti nella regolamentazione di una pluralità troppo ampia di settori e, per l’altro, che il suo carattere era fortemente burocratico e incapace di suscitare, perciò, un sentimento di appartenenza e di identità da parte dei cittadini dei popoli degli Stati membri. Così il nuovo Trattato avrebbe dovuto porre dei limiti all’espansione delle competenze europee e rimodellare l’architettura istituzionale in modo più consono alla partecipazione delle istituzioni degli Stati membri, come i Parlamenti nazionali, le Regioni e le autonomie locali.

Questa visione, ispirata a una presenza sovrabbondante di Europa e sostanzialmente alla necessità di riequilibrarla con un ritorno degli Stati membri, che avrebbero avuto maggiori strumenti di interferenza sulla vita dell’Unione, si concretizza proprio con il Trattato di Lisbona e nel momento in cui l’Europa e, in particolare, l’area euro era percorsa dalla crisi.

In quel momento sarebbe stato necessario un livello di integrazione europea maggiore, in grado di dotare di forza politica il processo di decisione sopranazionale, anche per supportare la moneta unica. Invece, la moneta unica si era concretizzata prima del fallimento della Convenzione di *Laeken*, e i nuovi Trattati hanno cercato di soddisfare il bisogno di potere nazionale cercando di limitare le competenze dell’Unione, complicando oltre misura il procedimento legislativo europeo e il sistema delle fonti dell’Unione. Segno evidente dell’affievolirsi della spinta politica all’integrazione europea. La questione europea rimaneva ancora una volta aperta tra l’originaria domanda di unione politica dell’Europa e la risposta di una integrazione economica (e monetaria).

Inoltre, la condizione istituzionale dell’Unione sarebbe stata aggravata sensibilmente, dopo il Trattato di Atene (16 aprile 2003), dall’allargamento dell’Unione da 15 a 25 membri, a partire dal 1° maggio 2004 ⁽¹²⁾, in quanto la presenza dei nuovi Stati membri ha giocato un ruolo negativo rispetto al processo di integrazione europea. Infatti, la questione politica della costituzionalizzazione dell’Unione europea si scontrava con la necessità di stabilizzazione economica del mercato interno dopo l’allargamento. Senza considerare, poi, come i nuovi Stati membri non fossero interessati per nulla a un’Europa politica e alla sua costituzionalizzazione. Infatti, molti di questi erano appena usciti dal Patto di Varsavia e avevano riconquistato la loro sovra-

¹¹ La condizione dell’Unione europea era istituzionalmente complicata, in quanto con il fallimento del Trattato Costituzionale di Roma (2004), bisognava esaurire la c.d. fase di riflessione, per riprendere il percorso della riforma dei trattati europei che sarebbe culminato nel nuovo Trattato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore esattamente il 1° dicembre 2009, quando già la crisi era presente in Europa.

¹² ... e poi ancora a 27 nel 2007 (con la Romania e la Bulgaria) e a 28 nel 2013 (con la Croazia).

nità. Stabilizzare le nuove adesioni e consolidare il mercato interno, significò perciò non spingere oltre l'unificazione europea.

Ancora una volta l'idea dell'integrazione economica aveva soppiantato quella dell'integrazione politica, generando una condizione complessiva dell'Unione europea segnata da troppe asimmetrie politiche che non le consentivano di assumere la direzione del processo decisionale europeo.

Le competenze, le procedure e le Istituzioni elaborate con il Trattato di Lisbona sono risultate perciò molto contraddittorie: le procedure sono aggravate da un aumento dei controlli e dei passaggi e il gioco istituzionale è diventato ancora più complicato dalla presenza di più figure che non accrescono la funzionalità delle Istituzioni.

Da Lisbona è uscita un'Europa politicamente debole, nonostante la presenza di un elemento economico-finanziario importante, espressione di sovranità vera, come la moneta unica.

La condizione dell'Unione è costituzionalmente e politicamente contraddittoria e certamente questa situazione ha inciso sulla risposta che gli Stati europei, insieme e per come agiscono nelle Istituzioni europee, hanno dato alla crisi economica.

6. Le risposte dell'Unione Europea.

6.1. FESF / MES.

L'Unione europea ha preso consapevolezza lentamente della crisi e la sua risposta non ha rappresentato un ripensamento dei principi che la rendevano debole e non in grado di assumere una responsabilità politica, ma al contrario si è mossa lungo il tracciato dei principi che non le consentivano di praticare politiche di rilancio dell'economia. Le asimmetrie nella distribuzione del potere politico di decisione tra le Istituzioni e gli Stati membri sono vieppiù aumentate per effetto dell'applicazione degli strumenti cui si è dato vita per contrastare la crisi.

Non sorprende se, nelle condizioni date, la prima risposta alla crisi è stata data fuori dal quadro istituzionale europeo, comprensivo della BCE, con la creazione del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), sulla base di una deliberazione del Consiglio Ecofin del 9 maggio 2010.

Il Fondo assumeva la forma di una società di diritto lussemburghese composta dagli Stati della zona euro con una contribuzione rapportata in proporzione alla quota versata per il capitale della Banca Centrale europea dagli Stati membri.

Inoltre, al Fondo era attribuito il compito di emettere obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato finanziario per raccogliere fondi necessari a: fornire prestiti agli Stati dell'eurozona in difficoltà; ricapitalizzare banche; e comprare debito sovrano.

Con il Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010 è stato ribadito il principio del "non salvataggio finanziario" e sono state poste le basi per una decisione del Consiglio per la "definizione di un meccanismo di gestione delle crisi" e per "una modifica limitata del trattato".

Successivamente con il Consiglio del 16-17 dicembre 2010 ha preso corpo la decisione di revisione dell'art 136 TFUE per aggiungere un paragrafo che avrebbe costituito poi la base giuridica del meccanismo europeo di stabilità. La Decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 (2011/199/UE) ha realizzato questa modifica del TFUE¹³, il Trattato MES è stato stipulato in data 2 febbraio 2012 e la sua entrata in vigore è del settembre dello stesso anno, dopo una pronuncia della Corte costituzionale di *Karlsruhe*.

Il MES, diversamente dal FESF è una istituzione finanziaria che nasce quale organizzazione intergovernativa di diritto internazionale pubblico e, anche se costituita dagli Stati membri dell'eurozona e se alle riunioni degli organi di governo partecipano il Commissario UE agli Affari economici e monetari e il Presidente della BCE in qualità di osservatori, si situa fuori dal quadro di azione dell'Unione; quasi che la crisi non riguardasse l'Unione in quanto tale e l'euro.

Più specificamente l'obiettivo del MES è quello di mobilitare, solo in casi di assoluta necessità, risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel

¹³ Articolo 163.3 TFUE "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A questo scopo è conferito al MES il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi (art. 3).

Il sistema MES assicura assistenza finanziaria ai Paesi in difficoltà, anche mediante l'acquisto titoli sul mercato primario e obbligazioni su quello secondario, a fronte dell'imposizione di limiti stringenti ai poteri degli Stati partecipanti che ne richiedono il sostegno (¹⁴).

In particolare, le condizioni che il MES può adottare nei confronti dei Paesi richiedenti "possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite" (art. 12).

Sono altresì previste delle sanzioni nei confronti degli Stati inadempienti nel rispetto del piano di restituzione e il pagamento delle sanzioni confluisce nello stesso fondo del MES. Inoltre, il paese inadempiente sarà sospeso dall'esercizio dei propri diritti di voto per l'intera durata dell'inadempimento (art. 4, par. 8).

In altre parole il MES agisce in area europea, quasi come il FMI agisce in ambito globale. Ciò dà la rappresentazione di quali problemi possono sorgere come un fondo che fornisce liquidità e, a prescindere dalla trasparenza delle azioni del fondo, la disciplina del Trattato dà luogo a una commistione singolare tra disciplina dei trattati europei e disciplina del MES, così come sul piano istituzionale crea una commistione tra le istituzioni del MES e quelle dell'UE (¹⁵).

Si tratta di aspetti che sono comuni anche al *Fiscal Compact* i quali intrigano la questione della distribuzione del potere di decisione e che interferiscono con la sovranità ceduta per via della crisi economica, ma che non mettono assolutamente in chiaro né chi effettivamente gestisce le quote di potere politico che gli Stati conferiscono in simili istituzioni, né il tipo di evoluzione che ci si può attendere per l'Unione europea. Qui, oltre alle asimmetrie dei poteri politici di decisione, causati dal sistema europeo, sembra affiancarsi anche una certa dispersione della sovranità, che oscura e rende maggiormente complicato l'orizzonte europeo. Questo, infatti, nel richiedere trasparenza, implicherebbe una crescita della democrazia europea, mentre in questo modo l'orizzonte democratico europeo si allontana sempre più e ciò porta a spinte eversive all'interno degli Stati membri di contrarietà all'euro e alla stessa Unione europea.

6.2. Fiscal Compact.

Un altro elemento molto importante, da cui si desume il modo in cui è stata affrontata la crisi economica e dell'Euro, è dato dal Trattato che va sotto il nome di *Fiscal Compact*.

Il *Fiscal Compact*, al pari del Meccanismo europeo di stabilità, è un trattato *a latere* dei trattati europei; esso ricorre in una qualche misura alle Istituzioni europee (e particolarmente alla Commissione e alla Corte di Giustizia), ma gli obblighi internazionali che crea, sono esterni all'ordinamento Europeo vero e proprio (¹⁶), nonostante delle regole sulla gestione dei disavanzi statali siano inserite nei trattati e un protocollo specifico (n. 12) sia dedicato a questo problema.

Non è questa la sede per esaminare compiutamente la disciplina del *Fiscal Compact*, occorre invece interrogarsi sul perché si sia optato per questa scelta, anziché per una ulteriore evoluzione dei trattati europei.

Si deve sottolineare che, con il *Fiscal Compact*, una parte considerevole della sovranità, quella relativa al bilancio dello Stato, viene messa in comune, non al fine di recepire la "regola del pareggio di bilancio" in ciascun ordinamento giuridico nazionale, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale, quanto soprattutto con la previsione dell'inserimento di clausole automatiche di correzione e con la previsione di un sistema sanzionatorio azionabile come conseguenza del mancato rispetto delle regole sul disavanzo e il contenimento del debito, sino a prevedere delle azioni costrittive nei confronti del singolo Stato membro inadempiente.

Occorre chiedersi in cambio di quale comune beneficio o di quale progresso federale gli Stati membri abbiano accettato questo sacrificio della loro sovranità.

¹⁴ Il trattato afferma che il meccanismo funziona secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto

¹⁵ V. S. Peers, *Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, 37 ss.

¹⁶ V. art. 3 del Trattato *Fiscal Compact*: "Le parti contraenti applicano le regole enunciate nel presente paragrafo in aggiunta e fatti salvi i loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione europea".

Qui non è in discussione la situazione di debito di alcuni Stati come l'Italia, la quale richiede certamente delle misure importanti di contenimento e controllo, e ciò a prescindere dallo stesso *Fiscal Compact*, in quanto è il debito che non consente la crescita italiana.

Il punto cruciale è se il *Fiscal Compact* rappresenti un'evoluzione del modo di fare la politica economica europea, rispetto a quanto accade negli Stati federali o negli ordinamenti che agiscono in modo federale.

In realtà, l'art. 9 del Trattato in questione sottolinea che ci si basa "sul coordinamento delle politiche economiche, quale definito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea", e che le Parti Contraenti assumono l'impegno ad "adoperarsi congiuntamente per una politica economica che favorisca il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e la crescita economica mediante una convergenza e una competitività rafforzate"¹⁷. A questa stregua, poi, l'art. 10, non a caso, con riferimento alla zona Euro, indica gli eventuali strumenti operativi degli Stati membri, per azioni comuni, nelle diverse forme "misure specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro, come previsto all'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e della cooperazione rafforzata, come previsto all'articolo 20 del trattato sull'Unione europea e agli articoli da 326 a 334 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nelle materie essenziali al buon funzionamento della zona euro, senza recare pregiudizio al mercato interno". Infine, l'art. 11 precisa che "le Parti Contraenti assicurano di discutere ex ante e, ove appropriato, coordinare tra loro tutte le grandi riforme di politica economica che intendono intraprendere" e che "a tale coordinamento partecipano le istituzioni dell'Unione europea in conformità del diritto dell'Unione europea".

Non si comprende come si possa ritenere accettabile un sacrificio della sovranità nazionale così importante come l'autonomia del bilancio statale, senza un corrispondente incremento dei poteri delle istituzioni europee comuni, tale da rafforzare il governo europeo della politica economica.

In mancanza si pone il problema di comprendere da chi viene acquisita la porzione di sovranità ceduta dagli Stati membri.

Si tratta di questioni cruciali se si considera che il pareggio di bilancio e la progressiva riduzione dello *stock* di debito non sono in grado di garantire, da un lato, un rilancio dell'economia europea e, d'altro lato, il rispetto delle regole istituzionali che devono caratterizzare una compiuta democrazia europea.

Il vero è che con il *Fiscal Compact* siamo in presenza di alcuni Stati che pongono le basi di un controllo su altri Stati, senza rafforzare le Istituzioni e la democrazia europea. Anzi, si fa di tutto per mantenere un controllo nazionale sulle condizioni economiche degli altri Stati membri ed evitare che le istituzioni europee, sotto il controllo congiunto del Consiglio e del Parlamento europeo, assumano la direzione della politica economica.

Ora, se a singoli (e determinati) Stati membri si nega la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare la ripresa economica, l'unica vera alternativa che resterebbe è quella di costruire un piano europeo di sviluppo economico sostenibile. Ciò richiederebbe anche un aumento delle dimensioni del bilancio europeo, almeno sino al 2% del PIL EU. Inoltre, il bilancio europeo dovrebbe essere finanziato con risorse proprie ed essere gestito da un Tesoro europeo. Infine, la realizzazione delle misure indicate imporrebbe di conferire veri e propri poteri fiscali all'Unione europea.

Tutto ciò è nell'orizzonte dell'Unione europea, ma ancora molto lontano per la sua debolezza politica nei confronti degli Stati membri, o per la particolare forza politica che alcuni Stati esercitano, come anche la recente vicenda del bilancio, bocciato dal Parlamento europeo, ha mostrato.

Ciò ci consente di concludere che il *Fiscal Compact* ha segnato una frattura profonda tra gli Stati membri, che va a detrimento dell'Unione europea.

Il *Fiscal Compact* ci apre ancora una volta a una visione dell'Unione europea dal punto di vista degli Stati membri, in cui – nel corso dell'ultimo decennio – sembra prevalere la forza intrinseca degli Stati membri, la loro visione dell'Europa, la debolezza della sfera pubblica europea e degli elementi socio-politici sufficienti per mantenere forte l'identità dell'Unione europea.

Le fratture nel sistema europeo sono sempre state tante, ma nel corso della crisi, non solo si sono aggravate, ma soprattutto sono diventate espressione della volontà egoistica di non voler trovare una soluzione, tanto da aprire una riflessione sulla natura del sistema europeo come sistema federale e anche sull'equilibrio costruito tra gli Stati membri in oltre mezzo secolo di storia comune.

¹⁷ Prosegue l'articolo 9: "A tal fine le parti contraenti intraprendono le azioni e adottano le misure necessarie in tutti i settori essenziali al buon funzionamento della zona euro, perseguendo gli obiettivi di stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria".

6.3. La difesa dell'euro da parte della BCE.

Tra le Istituzioni europee quella che ha considerato gli effetti della crisi e prodotto degli interventi, almeno da un certo momento in poi, per ridurre gli effetti negativi, è stata la Banca Centrale Europea. Ciò potrebbe sembrare sorprendente per certi aspetti, attesa la proclamata indipendenza della BCE e il suo carattere non politico, ma è anche in parte logico, atteso che si tratta dell'istituzione da cui dipende la moneta unica e che l'instabilità creata dalla crisi, prima, e dalla speculazione sui titoli dei debiti sovrani, poi, costituivano una minaccia per l'affidabilità stessa dell'euro come moneta.

Di qui tutti gli sforzi possibili per mantenere il principio dell'irreversibilità dell'euro.

Non c'è dubbio che la crisi, nel momento in cui si riversava sugli Stati europei in sofferenza con i loro debiti, metteva a repentaglio la stabilità stessa dell'euro e dell'unione economica e monetaria, anche perché la manovra sul tasso di interesse è arrivata quando già i danni della crisi sulla domanda si erano prodotti, per cui i benefici tipici di questa manovra, non si sono realizzati a favore delle imprese e dei cittadini europei, ma semmai a favore delle banche europee impegnate a sostenere i debiti sovrani, che per contro rialzavano gli spread di gestione (al di fuori e in aggiunta al tasso ufficiale), per cui contenevano la domanda di liquidità.

La Banca Centrale Europea, peraltro non avrebbe potuto agire come una vera e propria banca centrale o banca federale. Non aveva, infatti, il potere di aumentare la quantità di moneta oltre una certa soglia (né è detto che sarebbe stata una misura di assoluta utilità) e soprattutto non avrebbe potuto garantire i debiti sovrani degli Stati membri.

Proprio quest'ultima circostanza è stata decisiva per permettere alla speculazione finanziaria di prendere di mira i titoli del debito di alcuni Stati europei (tra cui l'Italia), creando una forte tensione nell'eurozona e all'interno dell'Unione europea.

Quando la tensione sui mercati finanziari aveva raggiunto un vero e proprio acme e si temeva che la crisi greca avrebbe potuto minacciare la stessa sopravvivenza dell'euro, il Presidente della BCE, Mario Draghi, nel suo intervento alla Commissione Affari economici e monetari del Parlamento europeo, in data 19 dicembre 2011, dichiarava l'irreversibilità dell'Euro e esprimeva la posizione che, pur non avendo la BCE la funzione di "prestatore di ultima istanza", in quanto "il Trattato UE vieta la finanza monetaria", "non c'è un limite" all'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario per favorire la trasmissione delle decisioni di politica monetaria; anche se aggiungeva subito dopo che comunque "il programma non (sarebbe stato) eterno e non (sarebbe stato) infinito".

Questa posizione, peraltro, suscitò delle vibranti critiche soprattutto da parte tedesca (almeno sino alla dichiarazione del Cancelliere tedesco Angela Merkel di appoggio alla linea Draghi). L'obiezione si basava sulla circostanza che per questa operazione non esisterebbe una base giuridica nel Trattato.

L'argomento, in realtà, non sembra cogliere nel segno, dal momento che secondo lo Statuto (art. 18, par. 2) "la BCE stabilisce principi generali per le operazioni di credito e di mercato aperto effettuate da essa stessa o dalle banche centrali nazionali, compresi quelli per la comunicazione delle condizioni alle quali esse sono disponibili a partecipare a tali operazioni"; ed esattamente le operazioni a mercato aperto sono quelle che vengono compiute dalle banche centrali, di acquisto o di vendita, dei titoli di Stato. Attraverso queste operazioni peraltro la BCE ha la possibilità di regolare la liquidità del mercato.

Né può dirsi che questa disposizione non sia sufficiente a giustificare le operazioni compiute durante la crisi da parte della BCE, giacché lo Statuto di questa è un protocollo dei Trattati e, in base all'art. 51 TUE, "i protocolli e gli allegati ai trattati ne costituiscono parte integrante".

Ad ogni buon conto le dichiarazioni rese dal Presidente Draghi sono riuscite a calmierare la speculazione sui titoli di Stato e a ridurre lo spread tra i titoli dei diversi Paesi dell'eurozona.

Appare perciò corretto quanto lo stesso presidente della BCE ha ribadito a Londra, in occasione dell'incontro presso la *Global Investment Conference*, il 26 luglio 2012, durante il quale, oltre alla irreversibilità dell'euro, ha sottolineato come i rendimenti dei titoli sovrani che hanno a che fare con il pericolo di default, con la liquidità e "anche sempre di più con la convertibilità, con il rischio di convertibilità", rientrino nel mandato della BCE e siano di sua competenza. Di conseguenza, "nella misura in cui la dimensione di questi rendimenti dei debiti sovrani ostacola il funzionamento dei canali di trasmissione della politica monetaria, essi rientrano nel nostro [cioè della BCE] mandato". □ In quella conferenza venne pronunciata anche la celebre frase: "All'interno del nostro mandato, la BCE è pronta a fare tutto quanto è necessario per preservare l'euro. E credetemi, sarà abbastanza" (*Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough*). Si tratta di una affermazione che, nel contesto in cui è stata pronunciata, ha prodotto un bene essenziale in un momento di crisi, e cioè la *fiducia*. Grazie a questa

posizione, maturata nel Consiglio direttivo della BCE del 2 agosto 2012, si è potuto procedere all'attivazione del programma *Outright Monetary Transactions* (OMT) ⁽¹⁸⁾.

Per comprendere appieno il ruolo giocato dalla BCE, non si deve dimenticare che essa aveva già sostenuto la liquidità delle banche europee, con due piani di rifinanziamento a lungo termine (*long term refinancing operation* [LTRO]), riversando nel mercato – secondo le dichiarazioni del suo Presidente – circa mezzo trilione di liquidità. Sono state le condizioni in cui si trovavano le banche europee, per via dei titoli tossici e la situazione dei debiti sovrani dei rispettivi Stati a rendere questo sforzo non esaustivo e soprattutto a non riavviare il mercato interbancario. Oggi, peraltro, si aggiunge una rischiosità dei prestiti, come dimostrerebbero gli aumenti delle sofferenze bancarie, perché le imprese – a loro volta – hanno problemi di liquidità e, in molti casi, si trovano in procedure concorsuali.

7. Le nuove forme di sorveglianza europea.

Le Istituzioni europee che avevano favorito la costruzione degli strumenti intergovernativi di contrasto alla crisi, si accorsero ben presto che questa circostanza minava la loro credibilità e, oggettivamente, metteva in discussione il ruolo stesso dell'Unione europea, che non appariva in grado di agire politicamente di fronte ad un evento di particolare rilevanza come la crisi economico-finanziaria, la stabilità della moneta comune e la crescita economica dell'intera Unione, che riguardava certamente sfere di sovranità in mano agli Stati membri, ma anche quella conferita dai Trattati europei al livello sopranazionale.

La presa di consapevolezza di questa condizione ha comportato il tentativo di interiorizzare, nell'ordinamento dell'Unione, gli strumenti di sorveglianza fiscale già in parte abbozzati o disciplinati dal *Fiscal Compact*. Si deve a questo processo la formazione del *six pack*, del semestre europeo e del *two pack*.

7.1. Il *six pack*.

Il *six pack* approvato l'8 novembre 2011 è costituito da tre regolamenti che riformano il patto di stabilità e crescita, disciplinando in modo più stringente: a) la sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche; b) le modalità di attuazione della procedura sui disavanzi eccessivi; c) l'effettiva applicazione della sorveglianza nell'area dell'euro.

Accanto a questi si collocano poi altri due regolamenti e una direttiva; i primi riguardano la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e la seconda è relativa ai quadri nazionali di bilancio. Nel contesto di questa disciplina si prevede un rafforzamento dei poteri di sorveglianza della Commissione che può proporre di attivare un sistema sanzionatorio, anche qualora gli stati membri pubblichino statistiche fraudolente sui dati relativi al debito e al deficit, e un meccanismo che obbliga il Consiglio a manifestare apertamente e a motivare la volontà di non applicare quanto richiesto dalla Commissione. La disciplina del *six pack* cerca di coinvolgere anche il Parlamento europeo nel c.d. "dialogo economico" con il Consiglio e la Commissione, vista anche la particolare penetrazione delle nuove forme di sorveglianza che giungono a considerare, ai fini della valutazione degli squilibri macroeconomici di uno Stato membro, persino gli avanzi, oltre che i disavanzi elevati delle partite correnti.

7.2. Il "semestre europeo".

Con il regolamento "per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche" è stato istituito il "**semestre europeo**" che costituisce la temporizzazione della politica di sorveglianza sul bilancio e sul quadro macroeconomico degli Stati membri. Nonostante si chiami semestre, in realtà, la sorveglianza si sviluppa per tutto l'intero anno e a questi fini l'anno è diviso in quattro parti: nella prima si formano gli orientamenti politici delle Istituzioni europee (Consiglio, Parlamento e Consiglio europeo) e si svolgono esami approfonditi dei paesi con potenziali squilibri macroeconomici. Nella seconda fase gli Stati membri formulano i loro obiettivi e la Commissione

¹⁸ Si tratta di operazioni che consistono nell'acquisto diretto da parte della BCE di titoli di Stato a breve termine emessi da paesi in difficoltà macroeconomica grave e conclamata (requisito di condizionalità). La situazione di difficoltà economica grave e conclamata è identificata dal fatto che il paese abbia avviato un programma di aiuto finanziario o un programma precauzionale con il Meccanismo Europeo di Stabilità o con la Struttura Europea per la Stabilità Finanziaria. La data di avvio, la durata e la fine delle OMT sono decise dal Consiglio direttivo della BCE in totale autonomia e in accordo con il suo mandato istituzionale.

elabora le raccomandazioni paese per paese, anche sulla base dell'esame del quadro macroeconomico. Le raccomandazioni sono approvate dal Consiglio dell'UE, con il nuovo metodo sopra richiamato, e dopo un passaggio in Consiglio europeo, per l'approvazione, il Consiglio dell'UE le adotta. Si passa così alla terza fase in cui gli Stati membri tengono conto delle raccomandazioni nella predisposizione del loro bilancio preventivo. Infine, la Commissione effettua l'analisi delle politiche strutturali e di bilancio compresa la considerazione della gestione di bilancio dell'anno precedente, che culmina nell'analisi annuale della crescita, e compie la valutazione degli eventuali squilibri macroeconomici, che conclude con la relazione sul meccanismo di allerta.

7.3. Il two pack.

Il *two pack*, infine, entrato in vigore nel maggio di quest'anno, riguarda la zona dell'euro e si sostanzia in due regolamenti con i quali si intenderebbe aumentare la trasparenza delle decisioni di bilancio e rafforzare il coordinamento nella zona euro, a partire dal ciclo di bilancio 2014. Uno dei due regolamenti riguarda la procedura dei disavanzi eccessivi e l'altro la sorveglianza rafforzata per gli stati membri che si trovano in difficoltà per via della loro stabilità finanziaria e per quelli che ricevono assistenza finanziaria o la cui assistenza giunge a termine. Con il *two pack* si prevede il parere della Commissione sul progetto di bilancio (entro il 30 novembre), con il potere di richiedere allo Stato membro, in caso di inosservanza del patto di stabilità e crescita, di presentare una revisione del bilancio. Inoltre, la Commissione pubblicherà una valutazione globale delle prospettive di bilancio della zona euro per l'anno successivo. Il *two pack*, infine, complica gli adempimenti europei, anche se si dichiara che intende perseguire una semplificazione; introduce, infatti, nel c.d. intervallo del semestre europeo, la sorveglianza coordinata per verificare il seguito dato alle raccomandazioni e per garantire la coerenza fra i processi e le decisioni di bilancio e quelli delle altre politiche economiche. In definitiva si tratta di un sistema di monitoraggio aggiuntivo rispetto a quello che già si compie nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Ciò che risulta evidente è che il *two pack* rappresenta il tentativo di integrare nel diritto dell'UE alcuni degli elementi del *Fiscal Compact*, tra cui i programmi di partenariato economico e l'obbligo di coordinare *ex ante* i piani di emissione del debito pubblico degli Stati membri.

7.4. Valutazione degli strumenti di sorveglianza.

Questi strumenti sono stati formati attraverso atti di diritto europeo derivato e, in qualche misura, non trovano una sufficiente base giuridica nei Trattati. L'art. 136 del TFUE non è la base giuridica adeguata per disciplinare i poteri della Commissione su una sorveglianza di bilancio così intricata e stringente, ma consentiva – soprattutto il par. 3 – ad aprire una porta per uscire dal Trattato e formulare nuovi accordi fuori dai Trattati europei tra gli Stati membri, la cui problematica è stata sopra considerata.

Il tentativo adesso di incorporare nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea le prassi operative instaurate con gli strumenti intergovernativi, non è così semplice, né privo di problemi. Infatti, se con il *Fiscal Compact* si aveva un defluire della sovranità di bilancio dagli Stati membri nell'ambito di un sistema intergovernativo, con il pericolo che la sovranità di alcuni Stati venisse gestita, in realtà, da altri Stati, allorquando si riporta la sorveglianza di bilancio all'interno del sistema europeo il pericolo dato dalle asimmetrie prodotte dalla collaborazione intergovernativa non viene meno, ma semplicemente si trasforma in una asimmetria interna rispetto all'equilibrio tra i poteri che i Trattati europei hanno tracciato.

In particolare, nel caso degli strumenti di sorveglianza indicati gli stessi principi del patto di stabilità e la stessa disciplina sui disavanzi viene spinta al di là di ogni limite e finisce con il riguardare praticamente tutti gli Stati membri e in particolare quelli della zona euro, che finiscono con il ritrovarsi praticamente tutti – come di fatto sta accadendo – in una condizione di inadempienza.

In definitiva, mancherebbero le basi giuridiche per giustificare la richiesta da parte della Commissione agli Stati membri di fornire periodicamente ulteriori informazioni sulle misure adottate per correggere il disavanzo eccessivo. Allo stesso modo resta da chiedersi con quale sovranità la Commissione rivolga direttamente una raccomandazione allo Stato membro per accertarsi che prenda tutti i provvedimenti necessari per evitare di essere giudicato inadempiente e di subire sanzioni finanziarie.

È un bel dire che il *two pack* non autorizza la Commissione a modificare i progetti di bilancio nazionali né impone agli Stati membri di attenersi rigorosamente al parere della Commissione e che il suo valore aggiunto consiste negli orientamenti diretti che introduce nella procedura di bilancio, fornendo quindi a tutte le parti coinvolte nel processo di bilancio nazionale le informazioni di cui hanno bisogno prima di adottare una decisione sul bilancio. La realtà è che la Commissione ha assunto un potere sui bilanci degli Stati mem-

bri che i Trattati non le conferiscono. Il presidente francese *François Hollande* ha detto “la Commissione non ha il diritto di ‘dettare riforme’”¹⁹.

Il vero è che la debolezza del Trattato di Lisbona nell’architettura istituzionale e, soprattutto, del processo di decisione politica dell’Unione, sembra essere diventata la forza della Commissione.

Non è il caso di ripercorrere tutte le critiche – alcune peraltro ingenerose – alla democrazia europea contenute nella sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona, per convincersi che vi sono due elementi della presente situazione europea che sono sotto i nostri occhi: da un lato, sul versante economico, la filosofia dell’austerità e della politica di bilancio sta producendo dei danni considerevoli che sono evidenziati proprio dal quadro macroeconomico dell’eurozona, con la maggior parte degli Stati membri, compresa la virtuosa e ricca Germania, che non rispettano il parametro del debito e con molti paesi, non solo dell’area mediterranea, che non riescono a rispettare il parametro del deficit, come l’Olanda e la Francia. Dal punto di vista economico manca una vera e propria responsabilità dell’Unione europea, in quanto i suoi poteri e le sue finanze non la pongono nella condizione di formulare una vera e propria politica economica. È per questa ragione che l’imposizione dei vincoli di bilancio e la sorveglianza da parte della Commissione si stanno traducendo in una politica economica praticata dagli Stati membri che sta deprimendo vieppiù l’economia europea con perdita di PIL reale, aumento della disoccupazione, non sostenibilità dei sistemi pensionistici e dei servizi, aumento della povertà, ecc. “Per ogni punto di PIL di consolidamento fiscale, lo stesso PIL è stato inferiore alle previsioni di circa l’1%” e la spirale negativa sembra senza vie d’uscita.

Dall’altro lato, sul versante istituzionale, si sta giungendo alla paralisi della decisione politica in Europa. Non è un caso che il Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell’Unione europea per il periodo 2014-2020 non sia stato ancora approvato del tutto.

L’Unione tramite la Commissione europea può fare una politica di sorveglianza strettissima che impone agli Stati membri l’obbligo di fare tagli e di implementare programmi di stabilità finanziaria, ma non può fare (e, forse, non è in condizione di fare) politiche per la crescita, contraddicendo così il “patto” tra gli Stati che è sì di *stabilità*, ma anche di *crescita*.

È evidente che in una congiuntura favorevole, l’interdipendenza tra gli Stati membri è fonte di maggiore prosperità, mentre nei periodi più difficili comporta una maggior condivisione dei rischi che deve essere accompagnata da una responsabilità condivisa. Questa condivisione può essere responsabile solo se è in grado di produrre una decisione politica adeguata alla ripresa economica e alla crescita; altrimenti la condivisione si tradurrà in una maggiore depressione priva di sbocchi e, perciò, dal punto di vista istituzionale, minerà la fiducia verso le istituzioni comuni, mettendo in pericolo lo stesso processo europeo di integrazione. Segni di questa fragilità politica cominciano a emergere un po’ dovunque negli Stati membri: in Italia, come in Austria e in Francia e anche nelle recenti elezioni locali portoghesi del 29 settembre e persino in quelle tedesche dove il partito antieuropeo AfD per un soffio non ha superato la quota del 5%. Nell’approssimarsi delle elezioni europee del prossimo anno queste spinte anti europeiste possono trovare un coagulo proprio nella formazione del prossimo Parlamento europeo.

La questione istituzionale, mal risolta dal Trattato di Lisbona, torna sul terreno: il tema è l’unione politica tra gli stati membri dell’UE e, in particolare, dell’eurozona; il tema è la distribuzione del potere politico di decisione tra le Istituzioni e, in una parola, è la questione della democrazia europea che attende di ricevere una risposta adeguata.

8. Le prospettive dell’Europa e la democrazia europea.

La questione della democrazia europea è diventata così evidente che non poteva sfuggire agli Stati membri riuniti nel Consiglio europeo. Così già nella seduta del 28/29 giugno del 2012 emerge la necessità di andare “*Verso un’autentica Unione economica e monetaria*”, fondata su “quattro elementi costitutivi essenziali”: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità.

Quale sia stato il valore attribuito a questo punto nella discussione in seno al Consiglio europeo non è dato saperlo dalle conclusioni pubblicate dal Segretariato generale del Consiglio alle delegazioni; mentre, invece, una vivida descrizione ci viene dalle parole del Presidente della BCE, pronunciate durante il già citato discorso di Londra del 26 luglio 2012, nel quale appunto dice:

¹⁹ The Economist October 5th 2013, 29.

«Ma un sacco di progresso è stato fatto anche a livello sovranazionale. Ecco perché dico sempre che l'ultimo vertice è stato un vero successo. L'ultimo vertice è stato un vero successo, perché per la prima volta in molti anni, tutti i leader dei 27 paesi europei, compreso il Regno Unito quindi, hanno detto che l'unico modo per uscire da questa crisi è avere più Europa, non meno Europa. Un'Europa fondata su quattro pilastri: unione fiscale, unione finanziaria, unione economica e unione politica. Questi pilastri, in due parole (...) significano che molta più sovranità sarà esercitata a livello sovranazionale, che regole comuni di bilancio vincoleranno l'azione dei governi sul fronte fiscale. □ Poi, con l'unione bancaria (o unione finanziaria) avremo un supervisore per l'intera eurozona. E per dimostrare che c'è piena determinazione ad andare avanti e che queste non sono solo parole vuote, la Commissione europea presenterà una proposta per il supervisore all'inizio di settembre. Cioè tra un mese. E credo di poter dire che i lavori sono piuttosto avanzati in questa direzione. □ Dunque più Europa ...»

La proposta definitiva della Commissione, in realtà, è stata resa nota solo alla fine di novembre 2012, con il documento intitolato: *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate* ⁽²⁰⁾.

Ora, il documento richiamato è veramente importante perché mostra una chiara percezione da parte della Commissione, ma anche delle altre Istituzioni che hanno nell'ultimo anno elaborato le risposte alla crisi, che l'Unione europea deve essere riformata per continuare a esistere e deve diventare più democratica e politicamente più significativa degli stessi Stati nazionali che la supportano.

Già l'*incipit* del documento – che muove dalla considerazione di realizzare *una autentica unione economica e monetaria* – precisa che “Unica nel suo genere tra le moderne unioni monetarie, l'UEM comporta, da un lato, una politica monetaria centralizzata e, dall'altro, competenze decentralizzate per gran parte delle politiche, anche se vincolate nel caso delle politiche di bilancio. A differenza di altre unioni monetarie, l'UEM non ha una funzione centralizzata per la politica fiscale e non ha capacità fiscale (bilancio federale)” ⁽²¹⁾.

Le modifiche ipotizzate per adeguare i Trattati europei al grado di responsabilità finanziaria (“l'ulteriore condivisione delle prerogative finanziarie presuppone una commisurata integrazione politica”) che si richiede alle Istituzioni europee sono consapevolmente ancorate al tema del trasferimento di sovranità dagli Stati membri (“il livello di responsabilità democratica deve rimanere commisurato al grado di trasferimento della sovranità dagli Stati membri all'Unione europea”) e all'attribuzione della “responsabilità al livello al quale è adottata la decisione esecutiva interessata, tenendo in debito conto anche il livello su cui incide la decisione”. Ciò vuol dire che se una decisione è di responsabilità europea spetta alle Istituzioni, ma, se si riflette sugli Stati membri, essa non può non considerare l'opinione di ciascuno di questi su quella decisione.

Ne consegue che, nell'ottica della riforma, innanzi tutto, “il Parlamento europeo ha il ruolo precipuo di garantire la legittimità democratica di tutte le decisioni prese a livello dell'Unione, in particolare dalla Commissione”.

Inoltre, con riferimento ai processi di legittimazione, si afferma che il modo di procedere delle istituzioni, soprattutto nel coordinamento delle politiche economiche non può essere dato dal metodo intergovernativo, ma da quello comunitario, non a caso si pone in discussione il MES (“non è chiaro dove si situi la responsabilità nei confronti del Parlamento di un livello intergovernativo europeo che cerca di influenzare le politiche economiche dei singoli Stati membri della zona euro”).

Infine, si auspica la generalizzazione della procedura legislativa ordinaria, superando quanto è accaduto con il Trattato di Lisbona dove a fronte della previsione del procedimento ordinario (di co-decisione tra Parlamento e Consiglio), sussistono così tante deroghe a favore del procedimento legislativo speciale guidato dal Consiglio, da fare apparire la previsione del procedimento legislativo ordinario meramente residuale.

A ciò si aggiunga che si richiederebbe di sottoporre il MES, attraverso l'incorporazione nei Trattati, al controllo del Parlamento e la modifica del trattato dovrebbe comportare anche il rafforzamento della responsabilità democratica della BCE nella sua veste di autorità di vigilanza sulle banche.

Il documento sembra porre le premesse per una politica fiscale (di bilancio) europea finanziata con risorse proprie derivanti da un'imposizione europea e la creazione “di una struttura analoga ad un “Tesoro” dell'UEM in seno alla Commissione”, al fine di “dare una direzione politica e accrescere la responsabilità

²⁰ Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, COM(2012) 777 final/2, 30.11.2012

²¹ Commissione europea, *Un piano per un'Unione economica e monetaria*, cit., 2, per “fiscale” si intende nel testo “di bilancio”

democratica”, in modo che l’Unione venga posta in condizione di resistere a eventuali shock economici. Essa avrebbe altresì la capacità di emettere obbligazioni che potrebbero “dotare i governi di nuovi mezzi per finanziare il loro debito nonché offrire ai risparmiatori e agli istituti finanziari possibilità di investimenti sicuri e liquidi e un mercato obbligazionario integrato della zona euro che sia comparabile, per dimensioni e liquidità, al mercato delle obbligazioni in dollari statunitensi”.

Il documento riprende anche la necessità di “favorire l’affermarsi di una vera e propria sfera politica europea”, attraverso, non solo la formazione di uno statuto dei partiti politici, derivante dall’adozione di un regolamento, ma anche l’indicazione – come da tempo si sostiene – da parte dei partiti, dei candidati alla presidenza della Commissione nell’ambito delle elezioni europee del 2014. Si richiama anche la possibilità di “una serie di misure pragmatiche attuabili nell’ambito della normativa elettorale dell’Unione attualmente in vigore”.

Resta un po’ in ombra il ruolo dei parlamenti nazionali: per un verso, si afferma che questi continueranno “a essere determinanti per la legittimità dell’operato degli Stati membri in sede di Consiglio europeo e di Consiglio e dell’attuazione delle politiche economiche e di bilancio in ambito nazionale, sebbene soggette a un maggiore coordinamento a livello dell’Unione”; tuttavia, per l’altro si osserva come il ruolo dei Parlamenti nazionali e “la cooperazione interparlamentare di per sé non conferisce però alle decisioni dell’Unione la legittimità democratica che solo un’assemblea parlamentare rappresentativa con diritto di voto può garantire, e in tal senso il Parlamento europeo è e rimane l’unica assemblea parlamentare dell’Unione e dell’euro”.

L’unico punto che non viene affrontato e che meriterebbe di essere trattato è quello di una migliore divisione dei poteri a livello delle Istituzioni e con riferimento alla collocazione del Consiglio dell’UE; ma, forse, sarebbe pretendere troppo in un momento come quello attuale.

Il documento tende a superare le asimmetrie del sistema europeo e a formulare un assetto della sovranità europea più avanzato con capacità economiche sinora inedite. In tal senso, potrebbe esprimere un livello di collaborazione e di solidarietà tra gli Stati membri più integrato e costituirebbe un ulteriore passo – sia pure con notevoli problematiche – verso una più compiuta democrazia “dei cittadini europei” e una parlamentarizzazione del sistema politico europeo.

Tuttavia, il limite dell’intero progetto è dato dalla tempistica con cui lo si intende realizzare. Infatti, il *Blueprint* è articolato su tre scadenze temporali: la prima si fonda sul rafforzamento della politica di sorveglianza in atto (in un arco di 18 mesi); la seconda riguarda la possibilità di creare una vera capacità fiscale autonoma dell’UEM per sostenere l’attuazione delle scelte politiche derivanti dal maggiore coordinamento (in un orizzonte di cinque anni); infine, la terza, più a lungo termine, prevede la realizzazione di “un’adeguata condivisione di sovranità, responsabilità e solidarietà al livello europeo”, e la formazione di “un bilancio autonomo della zona euro”.

Questa impostazione è stata giustamente criticata da Jürgen Habermas che ha così scritto:

«Lo scopo evidente è quello di posticipare una revisione dei trattati fino alla fine. La Commissione accorda l’espansione della capacità di guida prioritariamente a breve e medio termine nel corso di un corrispondente ampliamento della base di legittimazione. Così la definitiva democratizzazione è presentata come una promessa come una luce alla fine del tunnel. Democrazia sovranazionale rimane l’obiettivo a lungo termine dichiarata sulla carta. Ma rimandare la democrazia è una mossa piuttosto pericolosa. Se i vincoli economici da parte dei mercati si incontrano felicemente con la flessibilità di una tecnocrazia europea libera di fluttuare, sorge il rischio immediato che il processo di unificazione progressiva che è previsto per la democrazia, ma non dal popolo, si fermerebbe prima che l’obiettivo proclamato di riequilibrio tra i rami esecutivo e parlamentare sia raggiunto. Disaccoppiato dalla legge democraticamente approvata e senza feedback dalle dinamiche pressanti di una sfera pubblica politica mobilitata e della società civile, la gestione politica manca l’impulso e la forza di contenere e reindirizzare gli imperativi orientate al profitto del capitale di investimento in canali socialmente compatibili. Come possiamo osservare già oggi, le autorità avrebbero sempre più ceduto al modello neoliberista della politica. Una tecnocrazia senza radici democratiche non avrebbe la motivazione per accordare un peso sufficiente alle esigenze del corpo elettorale per una giusta distribuzione del reddito e della proprietà, per uno status di sicurezza, servizi pubblici e beni collettivi, quando questi sono in conflitto con le esigenze sistemiche per la competitività economica e la crescita. ⁽²²⁾

All’interessante commento si può solo aggiungere che il sistema europeo è già oggi, anche per i ritardi nella progettazione istituzionale, in una condizione di grande difficoltà che si potrebbe riversare nelle elezioni del 2014 all’interno del Parlamento europeo. Infatti, i cittadini europei sono oggi uniti dalle mentalità

²² J. Habermas, *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, Lecture delivered on 26 Aprile 2013 in Leuven

euroscettiche che si sono affermate sempre più in tutti i paesi membri durante la crisi anche se con motivazioni che possono variare da paese a paese.

Se si vuole contrastare questa tendenza, la classe politica europea (per intenderci: l'insieme dei capi di stato e di governo) deve compiere subito uno sforzo congiunto e solidale, perché non si può salvare l'euro in modo doloroso e costoso, senza dare ai cittadini europei una autentica politica democratica. Il principio "più Europa" non può essere l'antidoto per evitare l'abbandono dell'euro, ma semmai il criterio per la formazione del popolo europeo.

9. La crisi in Italia: il quadro macroeconomico.

9.1. Gli eventi pre-crisi rilevanti: la Cina e l'euro.

Per ciò che riguarda l'Italia occorre fare riferimento al periodo pregresso alla crisi per spiegare come l'impatto di eventi accaduti oltreoceano abbiano avuto particolari ripercussioni.

Il contesto macroeconomico esistente al momento dell'arrivo della crisi ha esposto il Paese a rischi maggiori rispetto a quanto accaduto in altri contesti e ne ha condizionato la reazione.

Proprio in coincidenza dell'arrivo della crisi il sistema Italia iniziava ad avvertire le conseguenze delle scelte politiche operate nel decennio precedente.

Due eventi in particolare consentono di comprendere lo scenario: l'adesione della Cina all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC/WTO), nel dicembre del 2001, e la trasformazione dell'euro, da moneta virtuale, in moneta corrente in sostituzione della lira e delle monete degli altri stati europei aderenti all'unione economica monetaria (UEM), a partire dal 1° gennaio 2002.

Entrambi gli eventi hanno avuto effetti benefici per l'internazionalizzazione dell'economia e l'integrazione europea, anche per l'Italia.

La Cina ha rappresentato l'apertura di uno straordinario mercato per le imprese italiane e l'Euro ha stabilizzato l'inflazione a livello europeo e, soprattutto, ha fatto diminuire i tassi di interesse reali pagati per sostenere il debito pubblico italiano.

Tuttavia, a fronte dei benefici indicati, questi due eventi hanno generato una congiuntura economica in Italia che avrebbe richiesto peculiari interventi da parte del Governo.

A parte una più attenta valutazione in sede internazionale, che però è mancata all'Italia come ad altri Paesi europei, dal punto di vista interno, per arrestare una ondata di delocalizzazione, le forze parlamentari e il Governo avrebbero dovuto agire per la tutela del "made in Italy" e, inoltre, ridurre il peso tributario sul costo del lavoro e favorire la crescita del salario reale e della produttività del lavoro, così da spingere le imprese all'innovazione, anche tramite la ricerca, in modo da rendere i prodotti italiani insostituibili.

Ora, il governo dell'epoca sottovalutò il processo di delocalizzazione che si stava avviando, anche perché il tasso di disoccupazione continuava a scendere e raggiunse il suo minimo storico nel 2007 (con il 6,1%), e diminuì anche l'apporto della ricerca all'innovazione del sistema produttivo.

Per quanto riguarda la **partecipazione dell'Italia all'euro**, questa è stata una delle poche decisioni politiche di carattere strategico compiute nell'ultimo ventennio, e cioè a partire dalla crisi dell'estate del 1992, quando il Governo del tempo dovette prendere atto della necessità di svalutare pesantemente la lira con conseguente uscita dal Sistema Monetario Europeo (SME). Da quel momento in poi è cominciata l'operazione di recupero e stabilizzazione dell'inflazione, dei cambi, dei tassi d'interesse a lungo termine e della finanza pubblica (i quattro criteri di convergenza previsti dall'art. 121 TCE e dal Protocollo n. 21).

L'impresa riuscì all'Italia, anche se al momento dell'ingresso dell'Euro la situazione del debito pubblico (pari al 105,7% del PIL) appariva problematica, in quanto superava ampiamente il limite del 60%; criterio, questo posto a fondamento della valutazione sulle condizioni della finanza pubblica, insieme al rapporto tra il disavanzo di bilancio e il PIL, che non avrebbe dovuto superare il 3% (secondo il protocollo n. 20 sui disavanzi eccessivi allegato al Trattato, che definiva così il Patto di stabilità e crescita [PSC], sulla base delle indicazioni dell'art. 104 TCE).

Nonostante il consolidamento dell'inflazione su livelli europei (2,4%) e la stabilizzazione dei prezzi e dei tassi d'interesse, l'euro fu percepito come una causa di inflazione e di aumento dei prezzi (soprattutto al consumo). Le ragioni di questa percezione sono legate alle modalità di introduzione dell'euro.

Questa percezione, peraltro, metteva a dura prova la propensione marginale al risparmio degli italiani che era già scesa molto per via della crisi del 1992 e aveva toccato il minimo nel 2000 (subito dopo l'ingresso virtuale dell'euro) anche se il peggio sarebbe arrivato con la crisi.

I cittadini e le imprese, peraltro, per via della percezione dell'inflazione, piuttosto che al risparmio, erano invogliati a liberarsi del denaro, comprando beni di consumo o durevoli e a prendere denaro in prestito o stipulare mutui, dal momento che il Tasso Ufficiale di Sconto negli ultimi due anni era sceso di due punti passando dal 4,75% del 2000, al 2,75% del 2002; inoltre, nel giugno 2003, al momento del subentro della Banca Centrale Europea, era stato ulteriormente ridotto al 2%.

Già prima del 2008 la propensione al risparmio era ampiamente al di sotto della soglia del 1996 e in tendenziale discesa.

9.2. L'atteggiamento della politica italiana verso il debito pubblico e la crisi.

Pur tuttavia, se l'euro ha portato benefici e, in particolare, se l'allineamento del costo del denaro a livello europeo ha favorito la diminuzione della parte di spesa pubblica destinata a pagare gli interessi sul debito pubblico, da dove sono derivati i problemi per l'economia e il Governo italiano?

Proprio dal **debito pubblico** e dalla gestione politica che ha avuto tra il 1999 e il 2008 (vent'anni), al momento dell'arrivo della crisi (²³). Il debito e la politica del Governo hanno avuto ripercussioni non indifferenti sui consumatori, sulle imprese e sui contribuenti. Il debito, con il suo bisogno continuo di rifinanziamento e con il suo silente aumento, ha trasformato la recessione italiana del 2008 in una vera e propria depressione, dalla quale stentiamo a rialzarci.

Subito dopo l'ingresso dell'euro, il Governo avrebbe dovuto profittare dei vantaggi della moneta unica per ridurre drasticamente la quantità di debito, tanto più che già dall'entrata in vigore del Trattato di *Maastricht* (1° novembre 1993) non si potevano praticare le svalutazioni monetarie che tante volte avevano rimesso in sesto l'economia italiana.

Invece, i Governi che si sono succeduti, anche in considerazione della circostanza che Francia e Germania avevano portato in quegli anni il debito sopra la soglia del 60% del PIL, hanno considerato il debito sostenibile alla luce della crescita economica del tempo, come se questa potesse durare all'infinito; così non si sono accorti che già in fase espansiva il debito pubblico impediva alla nostra economia di crescere.

È vero che il PIL in Italia tra il 2002 e il 2007 è aumentato, ma meno della media dei Paesi euro (²⁴) e il miglioramento dell'indice del debito pubblico, registrato in quegli anni (²⁵), dovuto ad un modesto avanzo primario, non può considerarsi l'effetto di una vera politica di contrasto. Contestualmente la produttività del lavoro era stagnante, mentre altrove (Francia, Germania, Regno Unito, ecc.) continuava a crescere.

Di conseguenza, con l'arrivo della crisi il debito pubblico ha mostrato tutta la sua voracità, e ha ricominciato rapidamente a crescere; nonostante le politiche di contenimento e l'inasprimento del prelievo fiscale, l'ultima stima lo attesta a circa 130% del PIL nel 2013. Si tratta, perciò, di una questione ancora aperta sulla quale si dovrà misurare la capacità del Governo in carica.

9.3. Il quadro macroeconomico nei primi anni della crisi.

Al momento consideriamo che all'arrivo della crisi (tra la fine 2007 e l'inizio 2008) la condizione dell'Italia può così riassumersi:

Debito/PIL	Deficit/PIL	Inflazione	Variazione del PIL (reale)	Disoccupazione
106,10	2,68	3,50	-1,32	6,74

²³ Sull'andamento del debito pubblico italiano v. Banca d'Italia, ; V. M. Degni - P. De Ioanna, *La voragine. Inghiottiti dal debito pubblico*, Castelvecchi RX, Roma, 2012. Sui profili istituzionali collegati al debito pubblico e al deficit di bilancio negli anni 1999-2001, in cui sono state adottate le leggi di revisione del Titolo V della Costituzione, rafforzando il ruolo delle Regioni e delle autonomie locali v. il paragrafo successivo.

²⁴ In ogni caso nel 2003 è stato negativo [-0,02%] e per due anni [2002 e 2005] è stato intorno al mezzo punto percentuale; praticamente sono stati due anni senza crescita effettiva.

²⁵ Il minimo è stato raggiunto nel 2007 – quando la crisi stava per arrivare – in cui il dato è di 104% rispetto al PIL.

ma già l'anno successivo (il 2009) la situazione era particolarmente deteriorata mostrando chiaramente i segni una situazione di recessione con tendenze deflattive, aggravata dall'apertura del procedimento di infrazione per disavanzo eccessivo da parte della Commissione europea.

Debito/PIL	Deficit/PIL	Inflazione	Variazione del PIL (reale)	Disoccupazione
115,51	5,36	0,76	-5,05	7,8

Nel 2010 i dati sembrano confermare la tendenza, con aumento del debito, del deficit e della disoccupazione.

Debito/PIL	Deficit/PIL	Inflazione	Variazione del PIL (reale)	Disoccupazione
118,43	5,11	1,64	1,54	8,4

Ormai, gli effetti della crisi finanziaria americana, si fevano sentire e le banche europee comprese quelle italiane si sono ritrovate esposte e senza liquidità⁽²⁶⁾. In tale contesto le **banche italiane**, pur trovandosi in una condizione migliore di altre banche europee, che come già ricordato erano state soccorse dai rispettivi governi, già a partire dal 2008, hanno messo in atto una forte stretta creditizia, continuata anche quando i tassi praticati dalla BCE si sono ridotti notevolmente. Si è creato così un circolo vizioso difficile da rompere.

Nel suo rapporto mensile l'ABI avvertiva già a gennaio del 2008 che il rialzo dei prestiti alle famiglie per l'acquisto di immobili era giunto al massimo dal 2002 con un 5,71% e una propensione alla stipula di mutui a tassi fissi o misti, rispetto a quelli a tasso variabile e quasi lo stesso tasso (5,31%) si registrava anche per le società non finanziarie. Ancora nel settembre del 2008 i rialzi dei tassi praticati a luglio (6,40%) e agosto (6,43%) destano preoccupazione, soprattutto se si considera che nello stesso periodo la raccolta delle banche è più che positiva (rispettivamente +7% e +9,9%), mentre gli impieghi – anche se ancora positivi – cominciano a scendere (rispettivamente +8% e +6,9%).

In quel momento, peraltro, la valutazione della portata della crisi americana è stata sottostimata dal sistema bancario italiano, per via dei salvataggi delle agenzie semigovernative Usa (*Fannie Mae* e *Freddie Mac*); le analisi dell'ABI di quel periodo portavano a ritenere che era possibile evitare una crisi del sistema bancario; come si è visto, non è stato così.

Forse il quadro economico italiano avrebbe comunque retto, nonostante la stretta creditizia e la condizione del debito pubblico, atteso che la riduzione dei tassi d'interesse avrebbe consentito di supportare il medesimo debito (o anche uno leggermente più alto) con una spesa per interessi minore (o costante), se non fosse esploso nuovamente il deficit di bilancio dello Stato.

L'Italia già nel 2005 era finita sotto la lente della Commissione europea per disavanzo eccessivo (7 giugno 2005 SEC(2005) 750 definitivo), accertato e poi contestato dal Consiglio (Decisione 2005/694/CE).

Poiché gli impegni assunti dal Governo italiano sull'andamento del deficit nel 2006 avevano corrisposto alle aspettative europee (pari a una riduzione del disavanzo di 1,6% del PIL nel biennio 2006/2007), già nel Consiglio europeo del 14 marzo 2006 (sessione 2716^a) si osservava che, "per quanto riguarda l'Italia", "non occorre per il momento alcuna azione ulteriore, anche se la correzione del disavanzo richiede la piena realizzazione del bilancio 2006 e ulteriori misure sostanziali per il 2007"⁽²⁷⁾. Così, il 7 maggio del 2008 la Commissione raccomandava al Consiglio una Decisione che abrogava la decisione 2005/694/CE sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia (SEC(2008) 574 definitivo), la quale venne adottata in data 3 giugno 2008 (2008/560/CE).

²⁶ La situazione è chiaramente più complessa per le banche italiane la cui carenza di liquidità ha avuto una causa nel sostegno al debito pubblico.

²⁷ Si tenga conto che in quel momento non solo l'Irlanda, il Portogallo, la Grecia e la Spagna (i c.d. Paesi PIIGS) avevano in corso una procedura per disavanzo eccessivo, ma anche la Francia, la Germania, l'Olanda, e l'Italia non era certamente quella peggio messa. Tant'è che nel 2007 gli indicatori italiani, per certi aspetti (come l'occupazione), erano migliori persino di quelli tedeschi.

9.4. I mancati pagamenti della pubblica Amministrazione verso i suoi fornitori.

Ora, la questione del disavanzo eccessivo impegnò ben due Governi: il primo (Berlusconi) che aveva difficoltà a rivedere la spesa statale e il secondo (Prodi) che concretamente aspirava a compiere politiche redistributive. Entrambi, non riuscirono a varare una efficace politica di repressione dell'evasione e della frode fiscale, attestata in Italia su livelli non fisiologici; cosicché per ottenere un aumento del gettito fiscale necessario per ridurre il disavanzo contestato dell'UE, fecero ricorso a un aggravamento della pressione fiscale (derivante sia dall'aumento delle imposte indirette [centrodestra], sia da quello delle imposte dirette [centrosinistra]).

In questo contesto, tra le tecniche di contenimento del deficit adottate da entrambi gli esecutivi, figura anche il ritardo dei pagamenti da parte della pubblica Amministrazione ⁽²⁸⁾.

Si è trattato della classica goccia che ha fatto traboccare il vaso.

Il ritardo nei pagamenti dal punto di vista economico è per la pubblica Amministrazione come godere di una forma di credito ulteriore, per di più senza costi diretti o di gestione; grazie all'allungamento dei tempi entro cui l'Amministrazione ha saldato i propri fornitori, lo Stato ha potuto raggiungere nel periodo considerato i livelli indicati dalla decisione del Consiglio dell'Unione europea.

Questo comportamento, però, ha comportato per le imprese che operavano con la pubblica Amministrazione, per un verso, il bisogno di rivalersi sui propri fornitori, ritardando a loro volta i propri pagamenti o chiedendo tempi più lunghi sui pagamenti, e, per l'altro, la necessità, con un certo costo, di fare ricorso al credito presso le banche, o anche alla cessione del credito stesso, con un costo ancora più elevato, perché il credito stesso – in questo caso – si deprezzava pesantemente.

Tuttavia, finché le banche hanno potuto assicurare credito e liquidità il meccanismo "deficit pubblico – ritardo dei pagamenti" ha potuto reggere sia la condizione dello Stato sia quella delle imprese.

Quando nella seconda metà del 2008 la crisi è proclamata, nonostante i tassi praticati dalla BCE scendano, le banche italiane sono preoccupate, in parte (per il vero in modo relativamente modesto) per via dei titoli tossici americani, e in parte (molto di più) per l'andamento del debito pubblico e della situazione di bilancio dello Stato che limitano fortemente la loro liquidità e la loro politica, volta a ridurre l'esposizione, si concretizza nelle richieste di rientro dei fidi o nella loro riduzione e nella limitazione del credito alle imprese e alle famiglie ⁽²⁹⁾. Le banche cercano di risparmiare e di rimettersi in liquidità; la loro posizione di operatori del credito è di fatto sospesa ⁽³⁰⁾.

Contro questo fenomeno, che incide sul funzionamento del mercato interno, ha cercato di operare anche l'Unione europea, ma le sue direttive ancora di recente adottate sono nei fatti state disattese dall'Amministrazione pubblica italiana ⁽³¹⁾.

La pratica dei ritardi nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, peraltro, ha un carattere congiunturale. Dà vantaggi solo nel breve periodo e non può essere "trascinata" nel tempo, perché l'effetto accumulo non solo azzerava i vantaggi del breve periodo, ma ingigantisce il problema. I suoi effetti sull'economia reale sono disastrosi, soprattutto se il sistema bancario è bloccato – come nel caso italiano – da una crisi di liquidità. La commissione (COM(2013) 385 definitiva (5)) ha consentito, ancora nel 2013, "il

²⁸ Assobiomedica, *La posizione associativa in materia di ritardati pagamenti*, marzo 2011 (Dai rilevamenti di istituti europei e nazionali si deduce che nel caso italiano i ritardi consistono in un termine di 186 giorni oltre la normale scadenza (contro una media UE di 63 giorni e nel settore sanitario di oltre 278 giorni, si va dai 30 giorni di Germania e Svizzera ai 45-60 di Regno Unito e Francia).

²⁹ I mutui per le abitazioni, concessi a fine 2008 sulla base di un tasso Euribor a 3 mesi del 2% e da maggio 2009 dell'1%, restano alti in quanto le banche applicano uno spread di gestione che cresce progressivamente sino a superare la soglia del 2%. Nella comunicazione dei dati concernenti la rilevazione dei tassi di interesse effettivi globali medi ai sensi della legge sull'usura, per il periodo di applicazione 1° ottobre – 31 dicembre 2009, la Banca d'Italia (29 settembre 2009) registrava un tasso del 3,25% dei mutui con garanzia ipotecaria a tasso variabile (quelli stimati proprio sull'Euribor a 3 mesi), la qualcosa conferma che lo spread di gestione bancaria era già sopra il 2%.

³⁰ Pertanto, in un sistema come quello italiano, percorso da diverse fragilità – tra le quali la pesante condizione del debito sovrano dell'Italia e la mancanza di banche grandi abbastanza da potere sopportare ancora meglio le conseguenze negative dei derivati americani – il fenomeno dei ritardi nei pagamenti della pubblica Amministrazione – verificatosi contestualmente alla crisi di liquidità delle banche – ha dato il colpo decisivo alle imprese, mettendole in crisi con ricadute su tutto il sistema economico e conseguente riduzione del gettito fiscale. Solo per ben comprendere l'entità del fenomeno si osservi che nella testimonianza innanzi alla Camera dei Deputati del 28 marzo 2013 il Direttore Centrale per la Ricerca economica e le Relazioni internazionali della Banca d'Italia, Daniele Franco, ha presentato una stima di 90 mld. di euro, la quale ha subito anche parecchie contestazioni, essendo i debiti della P.A. considerati sotto-stimati; tant'è che la Banca d'Italia, in data 10 aprile 2013, ha rilasciato una precisazione sui "Debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche". V. Audizione in merito all'esame della *Relazione al Parlamento*, approvata dal Consiglio dei Ministri in data 21 marzo 2013.

³¹ Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali

pagamento dei debiti pregressi della pubblica amministrazione nei confronti dei fornitori privati, per un importo totale di 40 miliardi di euro (pari circa il 2,5% del PIL)". È gioco forza che il PIL nel 2009 doveva scendere pesantemente, molto più del modesto -1,32% del 2008, per raggiungere la soglia del -5,05%, con pesanti ripercussioni sul versante del lavoro, dove la disoccupazione tocca il 7,8%.

Se a questo si aggiunge la circostanza che nel biennio 2008/2009 non si sono messe in atto misure strutturali sul versante della spesa, lasciando immutata la situazione in termini di efficienza ed efficacia, alla fine si realizza lo stesso un aumento della spesa (anche solo per effetto del rifinanziamento) e per di più in modo improduttivo.

Per comprendere appieno l'incidenza di tale fenomeno, si consideri che la mancata riforma dell'Amministrazione statale e il riordino delle funzioni e del sistema fiscale costano al Paese, nel 2009, un rapporto debito/PIL del 115,51%, e un rapporto tra deficit/PIL -5,36% ⁽³²⁾.

9.5. La procedura di infrazione del 2009 per disavanzo eccessivo.

Ciò ha finito con il comportare, a partire dall'ottobre del 2009 la sottoposizione dell'Italia di nuovo alla procedura di disavanzo eccessivo, con decisione del Consiglio del 19 gennaio 2010 (2010/286/EU). Le Istituzioni europee non si sono limitate a constatare lo sbilancio finanziario del nostro Paese, ma hanno anche adottato raccomandazioni per porre fine alla situazione consigliando (ordinando) al Governo italiano di adottare misure particolari a medio termine, per il triennio 2010-2012 ⁽³³⁾.

La raccomandazione della Commissione peraltro indica già una serie di riforme strutturali su cui il Governo ha costantemente disatteso anche le aspettative interne: "Inoltre, il Consiglio invita le autorità italiane ad attuare le riforme al fine di aumentare la crescita potenziale del PIL. Questo include le riforme in grado di migliorare la qualità delle finanze pubbliche, in particolare per rafforzare ulteriormente il carattere esecutivo del quadro di bilancio a medio termine, attuare efficacemente meccanismi di sorveglianza e di controllo delle spese, migliorare la composizione, l'efficienza e l'efficacia della spesa e sviluppare il quadro per l'imminente federalismo fiscale in modo tale che esso supporti pienamente questi obiettivi. Le autorità italiane sono invitate a intensificare gli sforzi per rafforzare la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi, semplificare la normativa, ridurre gli oneri amministrativi a tutti i livelli di governo e, all'interno di un approccio di 'flessicurezza' e con l'obiettivo di ridurre le disparità regionali, migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e l'efficienza, i risultati e gli standard del sistema di istruzione" (SEC(2009) 1525 definitivo).

Si tratta di raccomandazioni che con un linguaggio leggermente diverso sono state riprese dal Consiglio ⁽³⁴⁾.

Di più non si sarebbe potuto proporre. È facile osservare che le Istituzioni europee sono favorevoli all'implementazione del federalismo fiscale, dopo l'approvazione della legge n. 42 del 2009, in quanto la collegano a misure di monitoraggio della spesa e di *accountability* dei diversi livelli di governo. Vedremo subito dopo come le decisioni politiche dei Governi che si sono succeduti siano andate in una direzione diversa e come ormai il federalismo fiscale sia sostanzialmente arenato e inefficace.

9.6. Il quadro macroeconomico del triennio di crisi 2010-2012 e proiezioni 2013.

Le pressioni sul deficit daranno luogo a una situazione di grande difficoltà per l'Italia, tanto più che i Governi sinora non hanno messo in atto misure idonee ad arrestare gli effetti negativi della crisi e a fare partire un nuovo ciclo virtuoso.

Nonostante la resa dello scudo fiscale, che andrà a implementare le entrate del 2010, sul bilancio di quell'anno pesano molto gli ammortizzatori sociali (la cassa integrazioni guadagni) e le spese militari per le

³² Anche il crollo del dato sull'inflazione allo 0,76% attesta la stagnazione dei prezzi dovuta al crollo dei consumi che si accentua.

³³ La richiesta è di fare scendere di 0,5% all'anno il deficit e di realizzare un avanzo primario che indichi una marcia del debito pubblico verso la soglia del 60% (*sic!*) e "di accelerare la riduzione del deficit se le condizioni economiche o di bilancio risultino migliori di quanto attualmente previsto".

³⁴ Consiglio dell'UE del 30 novembre 2009, 15757, ECOFIN 768 – UEM 294 "COUNCIL RECOMMENDATION to Italy with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit" ("Questo include le riforme in grado di migliorare la qualità delle finanze pubbliche, concentrandosi sull'efficienza e la composizione della spesa, in particolare continuando a migliorare la *governance* fiscale e il lavoro su un nuovo quadro per il federalismo fiscale che garantisca la responsabilità dei governi locali e sostenga la disciplina fiscale").

missioni all'estero, che sottraggono risorse ingenti ⁽³⁵⁾. La Commissione, avvertendo che il problema principale dell'Italia è la spesa pubblica, registra dei dati per il 2010 abbastanza negativi, con il rapporto debito/PIL al 118,43%, e il rapporto tra deficit/PIL al -5,11%. La situazione appare meno preoccupante di quanto dovrebbe essere solo perché nel 2010 il PIL in termini reali avanza dell'1,54%, anche se la disoccupazione raggiunge l'8,4%.

Il merito principale di ciò deve ascriversi in ogni caso al sistema produttivo italiano che, nonostante le crescenti difficoltà della crisi, continua a esportare i prodotti italiani e in modo significativo in termini di PIL ⁽³⁶⁾.

In questo modo risulta chiaro come ancora nel 2011 il PIL (sia pure di poco) cresce, ma vanno male soprattutto le finanze pubbliche e l'occupazione;

Debito/PIL	Deficit/PIL	Inflazione	Variazione del PIL (reale)	Disoccupazione
120,00	3,9	2,9	0,4	8,4

gli interventi governativi che si inaspriscono soprattutto a partire da agosto (grazie alla famosa lettera della BCE) non riescono ad evitare danni peggiori e la crisi in Italia così, dopo il 2009, ha il suo massimo nel 2012.

Debito/PIL	Deficit/PIL	Inflazione	Variazione del PIL (reale)	Disoccupazione
127,00	3,0	3,0	-2,4	10,7

Il quadro economico italiano, infatti, si è deteriorato progressivamente, nonostante le esportazioni continuino a tenere. La causa principale è sempre l'aumento del debito pubblico, combinato con una crescita negativa del PIL; e, in questo contesto, le misure di "rigore" adottate per contenere il deficit di bilancio e corrispondere alle raccomandazioni europee hanno avuto effetti economici tutt'altro che espansivi.

Sul bilancio statale hanno pesato, oltre agli sforzi militari internazionali, soprattutto la CIG (dato l'aumento della disoccupazione) e anche l'impegno dell'Italia nel Meccanismo di stabilità dell'euro, che ha avuto un costo significativo ⁽³⁷⁾.

Inoltre, a partire dal terzo trimestre del 2011 e per tutto il 2012, anche per via del rischio contagio nella zona euro, lo *spread* tra i titoli italiani e quelli tedeschi a lungo termine subisce notevoli variazioni, aumentando i costi per il mantenimento del debito pubblico e mostrando l'Italia come un Paese che può essere colpito da insolvenza del debito sovrano ⁽³⁸⁾; ciò ha comportato nel periodo più acuto della crisi (2011-2012) una fuga di capitali all'estero, calcolata in circa 280 miliardi di euro, pari al 15% del PIL; la qualcosa è stata accompagnata, tra l'altro, da un peggioramento della capacità di attrarre gli investimenti dall'estero. Non è un caso che, in base alle statistiche OCSE, l'Italia sia al 78mo posto; e le agenzie di rating hanno agito di conseguenza o di concerto, declassando l'Italia (alla tripla B).

Poco importa se si sia trattato di una speculazione o di una precisa scelta dei "mercati" per favorire un cambiamento politico di governo in Italia. Il dato economico è che il costo del debito, per interessi pagati, è di 78 miliardi nel 2011 e 89 nel 2012; e il dato politico è che nel novembre del 2011 il Governo Berlusconi è sostituito dal Governo Monti che dura sino alle elezioni politiche del febbraio 2013.

³⁵ ... e obbligano il Governo a dichiarare che l'avvicinamento alle indicazioni del Consiglio dell'UE non sarà possibile nel 2010, ma solo dopo nel biennio 2011/2012.

³⁶ Nel 2010 le esportazioni sono pari a 458,4 miliardi di dollari, al 7° posto nel mondo, con un aumento sul 2009 è pari a +41,2 miliardi di dollari, e nel 2011 sono pari a 523,9 miliardi di dollari, all'8° posto nel mondo, mentre nel 2012 si assesterebbero su 500 miliardi di dollari, al 9° posto nel mondo (fonte rapporto ICE, luglio 2013).

³⁷ L'Italia in base al Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità ha titolo per 1.253.959 quote, pari a euro 125.395.900.000, si consideri che il complesso del MES è pari a 700 miliardi di euro, la quota italiana è pari al 17,9137% del totale.

³⁸ v. Banca d'Italia, *Recent estimates of sovereign risk premia for euro-area countries*, by Antonio Di Cesare, Giuseppe Grande, Michele Manna and Marco Taboga, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, Number 128 – September 2012.

Alla fine, perciò, si può dire che l'operazione è riuscita, visto che nel giugno del 2013 la decisione del Consiglio sulla procedura di disavanzo eccessivo è stata abrogata; il paziente, però, se non è morto, certamente non sta molto bene ⁽³⁹⁾.

Si consideri, poi, che il 2013 è praticamente trascorso, per la prima metà, tra elezioni politiche, elezioni del Presidente della Repubblica e formazione del Governo; e, per la seconda metà tra incandidabilità del Sen. Berlusconi, pagamento dell'IMU sulla prima casa, abolizione delle province, congresso del PD e sopravvivenza del Governo Letta.

Non c'è da stupirsi se non sia stato fatto nulla di veramente significativo per il Paese e se le istituzioni europee, di fronte al permanere della recessione in Italia, siano tornate a fare sentire la loro voce con richiami continui a mantenere il deficit entro la soglia del 3%, atteso che il debito pubblico è cresciuto ancora in modo inarrestabile oltre il 130% e che la sola ipotesi di ulteriori aumenti delle imposte o delle accise provoca ormai sostenute reazioni popolari, il punto di non ritorno politico sembra ormai prossimo.

Il PIL è dato ancora in calo (-1,8%), il debito e il suo costo in aumento (90 mld di euro), la disoccupazione segna un + 1,3%, rispetto al 2012 e le esportazioni sono stazionarie, anche se l'indicatore sul primo semestre segna un -0,4%.

Debito/PIL	Deficit/PIL	Inflazione	Variatione del PIL (reale)	Disoccupazione
132,40	3,1	1,3	-1,8	12,0 ⁽⁴⁰⁾

10. La risposta alla crisi.

10.1. Quali politiche può fare il Governo italiano in risposta alla crisi?

Per quanto paradossale possa sembrare il potere di decisione politica delle Istituzioni italiane (Parlamento e Governo) è assai limitato, per effetto dei vincoli europei e degli accordi internazionali. Detto in parole povere, azioni che si richiamano alla teorica monetarista, o alle tesi keynesiane, non sono più – nel caso italiano – nella disponibilità della decisione politica delle Istituzioni nazionali, sulla base del quadro istituzionale e costituzionale nel quale è collocata la Repubblica Italiana.

La quantità di moneta e il tasso d'interesse sono determinati dalla BCE che detiene la sovranità monetaria dell'area euro.

Le politiche di *deficit spending* sono escluse dal PSC e dai parametri dell'art. 126 TFUE e dal Protocollo n. 12, sui disavanzi eccessivi e, ancora di recente, dagli impegni assunti dal Governo con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (c.d. *fiscal compact*).

Anche la politica tributaria, la quale formalmente pertiene ancora allo Stato, essendo inserita nel contesto dell'equilibrio generale dove sono collocate le altre variabili che sono esterne al potere di decisione politica del Governo, non può considerarsi una leva liberamente manovrabile.

La pressione fiscale, che nel nostro Paese ha una serie crescente ⁽⁴¹⁾ e che è arrivata al massimo storico del 45,0% del PIL nel 2012 (stime più benevoli la portano al 44%) e una proiezione del 44,9% per il

³⁹ La Commissione, raccomandazione, COM(2013) 385 definitiva, e il Consiglio, decisione (2013/314/UE), prefigurano consistenti misure per il 2013 e ancora nel 2014 quando i conti pubblici potrebbero nuovamente tornare a preoccupare.

⁴⁰ Il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) si attesta al 39,5% (ISTAT).

⁴¹ V. i dati Istat sull'andamento della pressione fiscale e sulla composizione

Anni	Pressione fiscale	di cui	
		Imposte	Contributi sociali
2000	41,3	29,0	12,3
2001	41,0	28,9	12,1
2002	40,4	28,2	12,2
2003	41,0	28,5	12,5
2004	40,5	27,9	12,6
2005	40,0	27,4	12,6
2006	41,7	29,1	12,6

2013 (stime più benevole parlano di 44,5%) e del 44,6% per il 2014 (stime più benevole 44,2%)⁽⁴²⁾, serve a sostenere la spesa pubblica e l'insieme delle entrate è inferiore a questa. Di qui il ricorso all'indebitamento, che ancora nel 2013 dovrebbe essere, sia pure di un decimale, sopra la soglia del 3%, salva l'efficacia della manovra che il Governo Letta avrebbe adottato.

La sua riduzione, pertanto, non appare possibile in una fase recessiva come quella attuale, dal momento che presupporrebbe un aumento del gettito, che richiederebbe già avviata una nuova fase espansiva del ciclo economico. Ma anche un suo ulteriore aumento, soprattutto sui consumi, sarebbe deleterio. Come si è visto, infatti, l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota dell'IVA, tipica imposta sui consumi, ha reso più precario l'equilibrio fiscale, atteso che ha contribuito a deprimere ulteriormente i consumi e che concretamente ha registrato un calo del gettito (e inutile o dannoso sarà perciò l'ulteriore aumento dell'1% dell'aliquota). Appare perciò evidente come, per mantenere l'equilibrio fiscale, la manovra sull'IVA abbia determinato (e determinerà) un inasprimento di altre imposte.

Tutte le misure delle quali si discute da tempo, come il recupero dell'evasione fiscale, l'abbassamento del debito con la dismissione del patrimonio pubblico, il taglio e, soprattutto, la ristrutturazione della spesa pubblica, rappresentano delle azioni a medio o lungo termine e non obiettivi a breve. Certamente si tratta di strade da intraprendere, ma dalle quali non ci si può aspettare a breve alcun significativo vantaggio.

Se consideriamo che nella congiuntura di una crisi economica servono misure puntuali e immediatamente efficaci e non invece difficili azioni strutturali che richiedono tempo, l'**aumento della tassazione** e la **riduzione** (anche senza la ristrutturazione) **della spesa pubblica** appaiono le risposte più pronte nella disponibilità del Governo.

È esattamente quello che, dopo la lettera della BCE del 4 agosto 2011, il governo Berlusconi, prima, e, soprattutto, il governo Monti, dopo, hanno fatto con la legislazione della crisi⁽⁴³⁾.

In tale contesto si pone il problema di valutare se si è percorsa la direzione giusta, sia nell'aumento della pressione fiscale e sia nei tagli alla spesa.

A questo punto il discorso diventa di metodo dal punto di vista programmatico e di merito sulla resa delle singole misure; abbraccia, inoltre, anche i profili istituzionali e costituzionali interni – come del resto è inevitabile che sia – primo fra tutti l'articolazione e il funzionamento dei livelli di governo infra-statali.

10.2. La crisi del 1992 e la riforma regionale.

Per inquadrare correttamente il problema bisogna fare un passo indietro e ricongiungere la crisi presente con la crisi del 1992, quando tutto cominciò per la prima volta. Infatti, i rivolgimenti dell'estate del 1992, sono stati i primi segnali degli effetti della globalizzazione dei mercati finanziari, in assenza di una regolamentazione congiunta degli Stati a livello internazionale e della possibilità del capitale finanziario di potere sfidare le sovranità degli Stati. Se la portata e la diversa qualità della crisi del 1992 non furono comprese in modo adeguato, si deve alla circostanza che il profilo della crisi, conseguenza della globalizzazione, risultava offuscato dalle tensioni europee verso la moneta unica.

La crisi del 1992, non consentendo più alla classe politica del tempo di compiere politiche redistributive che alimentavano il consenso dei partiti, causò la messa in discussione dell'assetto politico-istituzionale. Fu così che per affrontare la crisi venne in evidenza la riforma costituzionale, che nel 1993 era stata affidata a una Commissione bicamerale istituita con Legge costituzionale, che non arrivò a destinazione, ma si limitò a realizzare la modifica del sistema elettorale.

2007	42,8	29,6	13,2
2008	42,6	28,9	13,7
2009	43,1	29,1	14,0
2010	42,6	28,8	13,8
2011	42,6	28,9	13,7

⁴² Elaborazione CGIA di Mestre su dati ISTAT. Ovviamente la pressione fiscale legale, cioè quella che in media è sopportata da 1000 euro di prodotto legalmente e totalmente dichiarato, è stata nel 2012 molto più alta, qualcuno ha dichiarato che è stata pari al 57,2% (+2,1% rispetto al 2011). Le stime più benevole sono dovute al Rapporto di Consenso per il CNEL, *Previsioni per l'economia italiana*, 24 giugno 2013, 29.

⁴³ Per un esame degli atti della legislazione sulla crisi sia consentito rinviare a S. Mangiameli, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano 2013.

Il tema del regionalismo fu ripreso immediatamente dopo le elezioni politiche del 1994, quando la Lega andò al Governo del Paese e la questione federale divenne dominante nel dibattito, anche se occorrerà aspettare lo scioglimento anticipato del Parlamento e le nuove elezioni politiche del 1996 per riaprire la questione della revisione della forma di Stato, con un percorso analogo a quello precedente: Commissione bicamerale per la riforma costituzionale istituita con legge costituzionale (n. 1 del 1997) e delega al Governo per la riforma dei livelli di Amministrazione pubblica (leggi nn. 59 e 127 del 1997).

Proprio da queste modifiche legislative, una volta fallita la grande riforma costituzionale, si originerà la revisione del Titolo V e degli Statuti speciali, con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e nn. 2 e 3 del 2001.

Alla crisi del 1992, perciò, si deve il profondo cambiamento del nostro regionalismo, e la sua motivazione profonda si ricollega strettamente al processo di integrazione europea, che in quegli anni vedeva, con il trattato di *Maastricht* ⁽⁴⁴⁾, l'Istituzione dell'Unione europea, il rafforzamento delle politiche comuni, l'istituzione di una cittadinanza europea e soprattutto le basi – attraverso i criteri di convergenza – per l'introduzione della moneta unica europea, obiettivo strategico per il quale – come si è detto – hanno lavorato tutti i Governi che si sono susseguiti sino al 1° gennaio 2002.

A tal riguardo non va dimenticato che l'operazione compiuta con il federalismo a costituzione invariata partiva dall'esperienza del primo regionalismo, e cioè da una autonomia regionale, nelle sue diverse componenti, ormai prostrata ⁽⁴⁵⁾.

Chi, perciò, ipotizzò il rilancio della politica regionalista, e lo misurò per necessità con la condizione di crisi del Paese, ritenne – non a torto – che le Regioni avrebbero potuto rappresentare una svolta nell'assetto della Repubblica per affrontare i problemi dell'integrazione europea e del processo di internazionalizzazione dell'economia.

L'intuizione delle riforme legislative e costituzionali, in risposta alla crisi del 1992, perciò era certamente corretta, sia dal punto di vista strumentale (perché consentiva di mettere a posto i conti dello Stato per agganciare la moneta unica) e sia da quello strategico (perché la crisi – come si è detto – non poteva certamente essere affrontata chiudendo lo Stato entro la sua sovranità e praticando politiche protezionistiche e, se il Governo voleva tutelare gli interessi nazionali, non poteva non organizzarsi in modo decentrato, regionale o federale).

10.3. L'attuale crisi economico-finanziaria e le ripercussioni sul regionalismo.

La crisi iniziata sul finire del 2007 e ancor oggi non esaurita sembra mettere nuovamente in discussione l'assetto sorto dopo le riforme istituzionali della fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio.

La ricorrenza di congiunture particolari, in Italia, sembra toccare sempre l'articolazione regionale del nostro ordinamento e il sistema delle autonomie territoriali.

Tuttavia, sussiste una profonda differenza tra le misure economiche e gli orientamenti istituzionali, che furono posti a fondamento delle riforme legislative e costituzionali nel periodo tra il 1997 e il 2001, e le misure economiche e le scelte istituzionali che stanno caratterizzando la presente crisi; anche il dibattito attuale, fornisce utili indicazioni per comprendere la diversità.

La nuova crisi economica venuta dagli Stati Uniti ⁽⁴⁶⁾ che ha interessato l'Italia e l'Europa, per lo meno all'inizio, nel nostro Paese è stata affrontata alla luce del tentativo di completare il disegno riformatore del nostro regionalismo, attraverso il c.d. "federalismo fiscale", cui è stata dedicata la legge n. 42 del 2009 e gli innumerevoli decreti legislativi, adottati nel corso del 2010 e del 2011 ⁽⁴⁷⁾.

⁴⁴ Il Trattato di Maastricht, con i criteri di convergenza e l'istituzione del sistema europeo delle banche centrali, mostrò da subito la debolezza finanziaria dell'Italia, dovuta al suo debito pubblico, e la sua scarsa propensione alla competitività internazionale, in assenza di politiche basate sulla svalutazione monetaria. Occorreva sin dall'allora porvi rimedio e, invece, nulla è stato fatto sino a oggi per contrastare il debito e la sua crescita, così come per rendere maggiormente competitivo il Paese.

⁴⁵ Ugo De Siervo, in proposito, ha parlato di un "insopportabile degrado" del nostro regionalismo.

⁴⁶ Efficacemente esaminate da R. Posner, *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Harvard University Press, 2009.

⁴⁷ I decreti legislativi approvati nel 2010 sono: quello sul federalismo demaniale (85/2010); quello su Roma Capitale (156/2010); quello in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province (216/2010). A lungo dibattuti, con ripetute e diverse stesure, nel corso del 2010 sono state le proposte di decreto legislativo riguardante il federalismo fiscale municipale e quello riguardante l'autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province, al cui interno sono state collocate anche le disposizioni concernenti la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Entrambi questi decreti legislativi sono stati emanati nel 2011 (il primo d.lgs. 23; e il secondo d.lgs. 68); sempre nel 2011 sono stati adottati il d.lgs. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali", il d.lgs. 91, "Adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili", e il d.lgs. 149, sui "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Re-

Il tutto come se la legislazione rivolta a fronteggiare la crisi economico-finanziaria fosse pienamente compatibile con un maggior decentramento del prelievo fiscale e con politiche essenzialmente regionali rivolte a sostenere la crescita economica e lo sviluppo del Paese.

Solo nel 2010, quando ci si accorge che la crisi appare più ostinata del previsto e che, in assenza di crescita vera, le questioni finanziarie dello Stato ci espongono agli strali dell'Unione europea, si comprende che il tentativo di attuare il federalismo fiscale è concretamente impossibile e così comincia una legislazione fondata essenzialmente sui tagli delle risorse alle Regioni e alle autonomie locali e sull'accentramento delle funzioni.

A partire, poi, dall'inasprimento del conflitto politico, dovuto alla vicenda dello *spread* dei titoli italiani a lungo termine sui titoli tedeschi, nell'estate del 2011, complice anche una per più versi misteriosa lettera della BCE (4 agosto 2011), prima le autonomie locali e, a seguire, le Regioni diventano oggetto di una serie di misure che riducono, anziché completare, il disegno regionalista e autonomista previsto dal Titolo V revisionato.

Circa un decennio dopo, pertanto, nella politica e nella legislazione della crisi si segnala un deciso cambio di passo, rivolto a ridurre fortemente il potere di decisione politica attribuito alle Regioni e si inizia anche un percorso per la soppressione delle Province, nonostante lo stesso Governo che ha proposto l'eliminazione del livello di governo di area vasta ha dichiarato che la misura aveva una rilevanza nulla, ai fini della realizzazione di un risparmio di spesa. Ciò che sorprende è che la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 220 del 2013, nonostante la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni legislative, abbia di fatto supportato la possibilità di "sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost." o, comunque, di "togliere allo stesso la garanzia costituzionale".

Appare evidente, perciò, come sia quanto mai opportuno chiedersi se le decisioni costituzionali e istituzionali, sulla distribuzione territoriale del potere politico di decisione, abbiano corrisposto, o meno, ai bisogni reali della Repubblica. Tanto più che un approfondimento – dal punto di vista dell'analisi economica (quella più appropriata per spiegare le misure istituzionali in periodo di crisi economico-finanziaria) – delle vicende del regionalismo italiano mostra un'attuazione non coerente con la legislazione e con le nuove norme costituzionali, essendo l'esperienza concreta dell'ordinamento segnata da una costante discontinuità, tra tentativi di riforma della riforma e ritorno a schemi centralistici propri del primo regionalismo.

10.4. Le Regioni senza il regionalismo e la filosofia dei tagli alla spesa pubblica.

Il federalismo a costituzione invariata e la riforma del Titolo V⁽⁴⁸⁾, hanno oggettivamente comportato un incremento del personale occupato nelle pubbliche amministrazioni delle Regioni e della spesa regionale, passata dal 1990 al 2009 (e cioè: prima dell'effetto delle prime misure anticrisi più importanti) da 63,9 a 171,9 miliardi di euro, con un incremento sul totale della spesa delle pubbliche amministrazioni di un +5% (dal 17%, al 22%). Entrambi questi due aspetti sono chiaramente legati al travaso delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e alla crescita nel tempo della spesa sanitaria (v. figura n. 2).

Ciò che sorprende, per contro, è che nel contempo la spesa pubblica statale non sia diminuita e che il numero dei dipendenti statali, se si considerano anche quelli a tempo determinato, sia rimasto invariato.

Dall'esame della spesa delle pubbliche amministrazioni, poi, si evidenzia che quella statale non ha subito modifiche reali. La distribuzione, infatti, tra il centro (lo Stato) e la periferia (le Regioni e gli enti locali) tra il 1990 e il 2009 è passata dal 61%, al 52%, per il centro e dal 39%, al 48%, per la periferia. I dati assumono un particolare rilievo in relazione all'effettiva incidenza della spesa statale, regionale e locale in relazione al PIL e tutte le curve mostrano come le rimodulazioni sembrano essere collegate all'introduzione dell'euro, raggiungendo nel 2000 dei livelli contenuti, i quali successivamente tenderanno a salire.

L'analisi degli andamenti dei flussi del personale e della spesa, perciò, mostra una certa regionalizzazione del sistema italiano, e il fenomeno si deve essenzialmente alla crescita della spesa sanitaria, che è considerata regionale quanto all'erogazione, mentre è statale quanto alla definizione, e alla diminuzione di quella per l'istruzione e la ricerca, che è statale.

A prescindere dall'allocatione di determinati servizi, come quello sanitario, rileva che comunque alla riforma del Titolo V non ha corrisposto un'effettiva trasformazione dello Stato: mentre la spesa locale – prima dei tagli (2009) – oscilla intorno al 5% del PIL, in modo pressoché stabile e quella regionale (compresa la

gioni, Province e Comuni". Nel 2012 è stato deliberato il d.lgs. 61, "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale".

⁴⁸ Rapporto 2/2012 dell'IRPA *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della costituzione*

sanità) si attesta sull'11%, gli apparati centrali continuano a costare ancora il 30% del PIL, con una diminuzione sensibile della "finanza finale", che genera beni e servizi pubblici per i cittadini, e una crescita della "finanza strumentale", che costituisce sostanzialmente la spesa per il personale (v. figura n. 1).

La considerazione istituzionale più semplice che deriva dall'osservazione di questi dati, è che dal punto di vista organizzativo sussiste nel nostro sistema dei poteri pubblici un *overlapping* sulle materie regionali; il Parlamento e la Corte costituzionale, perseguendo una linea di ricentralizzazione della legislazione e delle funzioni amministrative, non si sono accorti che hanno generato un enorme *gap* di funzionamento nella Repubblica. Nella stessa direzione si sono posti anche il mancato adeguamento dei raccordi istituzionali, tra centro e periferia (per intenderci la riforma costituzionale del Parlamento e la creazione del Senato delle regioni e delle autonomie), e la scarsa trasparenza nella formulazione del federalismo fiscale, soprattutto lì dove frantuma le basi imponibili, distribuendole tra i diversi livelli di governo, e nei casi in cui, di fatto, sostituisce i trasferimenti con misure pressoché analoghe, quali le compartecipazioni.

Si tratta, per entrambe le ipotesi, di scelte che hanno ostacolato la realizzazione di un regionalismo più efficace e responsabile.

In queste condizioni, peraltro, le misure interne di contrasto alla crisi, adottate con i decreti legge nn. 78 del 2010, 138 e 201 del 2011 e n. 95 del 2012, pur evocando enfaticamente misure di rilancio dell'economia e più in generale del sistema Italia, sembrano aggravare i problemi evidenziati dall'analisi dei flussi di spesa pubblica.

L'idea di fondo sembra essere costituita dalla convinzione che le regioni e le autonomie locali rappresentino uno spreco di risorse finanziarie da eliminare, senza alcuna considerazione delle conseguenze sui cittadini e sui territori. Infatti, per un verso, la menomazione della democrazia locale e regionale e i tagli lineari attenuano la capacità di funzionamento degli enti locali e delle Regioni e deresponsabilizzano la classe politica locale, che di fronte alla mancanza di risorse finiranno col non erogare più servizi ai cittadini; per l'altro, lo svuotamento di tutti i fondi di perequazione (art. 16 DL n. 95, cit.), non pone più il problema allo Stato di assolvere a un compito importante, per l'appunto: la perequazione territoriale, ma determina di certo l'acuirsi del divario tra le regioni.

La condizione della spesa pubblica quando già i tagli si sono avviati nella legislazione e cominciano a essere applicati in sede regionale e in sede locale riscontra la tendenza sopra descritta del rapporto tra spesa centrale e spesa regionale e locale (**per un esame della spesa pubblica v. tavole nn. 1 e 2**).

La politica dei tagli sulla base dei provvedimenti richiamati ci mostra i dettagli della filosofia antiregionalista che si va affermando, come è stato evidenziato dalle analisi della spesa pubblica compiute dalla Corte dei conti in un rapporto del maggio 2012⁽⁴⁹⁾, che hanno preso in considerazione i singoli provvedimenti a partire dal DL n. 112 del 2008, continuando con il DL n. 78 del 2010, i DDLL nn. 98, 138 e 201 del 2011 e il DL n. 95 del 2012 (**v. tavole n. 3 e 4**).

Il complesso delle manovre nette è stato quantificato in 17 miliardi nel 2010, 46 miliardi nel 2011, 106 miliardi nel 2012, 133 miliardi nel 2013, 139 miliardi nel 2014. Si nota, in particolare, il pesante inasprimento tra il 2011 e il 2012, risultato delle due manovre d'estate approvate dal Governo Berlusconi e del decreto "Salva Italia" varato dall'esecutivo Monti.

Su questi dati sono stati elaborati gli altri elementi che chiariscono la composizione dei tagli alla spesa nelle manovre finanziarie⁽⁵⁰⁾, dai quali emerge come sinora siano state le Regioni e gli enti locali a sopportare il maggior onere dei tagli e nelle aspettative si situa una consistente riduzione delle spese previdenziali.

Se si aggiungono gli effetti della manovra del 2012 (DL n. 95, c.d. *spending review*) il divario tra i tagli del centro e quello delle Regioni e delle amministrazioni locali non è colmato, nonostante in un primo momento il Governo avesse annunciato la revisione della spesa soprattutto per le amministrazioni statali. Secondo i dati contenuti nelle relazioni al provvedimento, alle Amministrazioni locali nel 2012 è stato richiesto un contributo pari al 73% delle risorse recuperate grazie alla *Spending review*, percentuale che dovrebbe scendere leggermente negli anni successivi attestandosi al 62-63% (**v. tavola n. 5**).

Più in particolare, poi, la collocazione della sanità – dal punto di vista della spesa – è particolarmente problematica atteso il finanziamento con il fondo nazionale e il sistema c.d. *top down* e residuando alle Regioni semmai solo il potere di prevedere una spesa aggiuntiva sia per coprire i LEA e sia per le eventuali

⁴⁹ Corte dei conti, Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2012.

⁵⁰ Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti (Unioncamere Veneto, *Il federalismo in tempo di crisi. Analisi della spesa pubblica italiana tra riforme inattuata e politiche di riaccostamento*, Quaderni di ricerca n. 18, gennaio 2013, 63 ss).

prestazioni extra-LEA. In ogni caso i tagli complessivi per provvedimento, riferiti alle prestazioni attese dagli utenti del servizio, sono ormai particolarmente consistenti (**v. tavola n. 6**).

In definitiva i diversi atti hanno progressivamente aggravato la situazione di bilancio delle Regioni e degli enti locali e, progressivamente, hanno dato corpo all'idea di un neo-centralismo e a una conseguente marginalizzazione del sistema territoriale regionale e locale, a prescindere dal ruolo concreto svolto dalle Regioni e dagli enti locali e dal quadro di riferimento costituzionale, che è risultato disatteso e delegittimato (**v. tavola n. 7**).

Ora, è tutto da dimostrare che la risoluzione dei problemi internazionali ed europei dell'Italia passi attraverso un simile processo di ristrutturazione interna, per il quale il regionalismo diventa un problema, anziché la chiave di volta per la ripresa economica.

Quello che invece è certo è che la **condizione ordinamentale della Repubblica è diventata contraddittoria**, dal punto di vista economico-finanziario: lo Stato non eroga servizi ai cittadini e taglia la spesa degli enti che erogano servizi; l'autonomia finanziaria regionale e locale è incisa dallo Stato, che prende i gettiti dei tributi regionali e locali e non svolge i compiti di perequazione.

Su queste basi appare problematico quanto la legislazione della crisi compie sul piano istituzionale per rafforzare le scelte economico-finanziarie del Governo. Infatti, dal complesso dei decreti legge e delle leggi finanziarie e/o di stabilità emerge la scelta di rinviare continuamente la riforma del Parlamento, della legge elettorale, del finanziamento pubblico dei partiti, del bicameralismo e dei procedimenti di decisione pubblica e, soprattutto, di non riformare gli apparati dell'amministrazione centrale. Per contro, la legislazione della crisi ha ridotto l'organizzazione e la rappresentatività delle Regioni e degli enti locali, senza considerare i limiti costituzionali che al riguardo ancora esistono.

Questa posizione, peraltro è stata supportata in modo deciso anche dalla Corte costituzionale che nella sentenza n. 198 del 2012 sulla composizione dei Consigli regionali ha avallato una disciplina dettata dal decreto legge n. 138 del 2011 e dalla legge di stabilità del 2012 che in nome del contenimento della finanza pubblica hanno profondamente inciso sull'autonomia statutaria costituzionalmente garantita alle Regioni.

10.5. Il contributo delle Regioni nel periodo della crisi.

In questi anni di crisi le Regioni, nonostante siano state destinatarie di una pessima immagine da parte dei media e delle forze politiche, hanno contrastato attivamente la crisi e, in alcuni casi, con maggiore efficacia dello Stato e con minore dispendio di risorse.

Se la strategia per il Paese non è stata elaborata dal Governo, certamente non potevano compierla le Regioni. Resta il fatto che per molte politiche in Italia, anche di importanza strategica, manca una pianificazione nazionale, mentre è presente una pianificazione regionale (energia, rifiuti, turismo, attività produttive, servizi sociali, ecc.).

In ragione della crisi, le Regioni, ancor meglio dello Stato, hanno saputo realizzare una legislazione sulla riduzione delle spese generali di organizzazione e sul trattamento del loro personale politico. Altro elemento di rilievo è il sistema dei pagamenti e la trasparenza della spesa, con l'attivazione di meccanismi di monitoraggio.

Inoltre, dalle leggi finanziarie regionali emerge una partecipazione attiva delle Regioni alle politiche di risanamento nazionale. Tutte le Regioni hanno posto in essere politiche di contenimento dei costi (compresi – come si è detto – quelli della politica), ma questo non ha impedito, soprattutto a quelle finanziariamente meglio attrezzate, di realizzare politiche di sostegno allo sviluppo e anche politiche sociali.

L'esame della legislazione finanziaria mostra, però, anche l'approfondimento del divario nord - sud all'interno del nostro Paese, soprattutto con riferimento alle disponibilità per le politiche di sostegno e alla politica tributaria delle Regioni. In particolare, le politiche di limitazione dell'indebitamento hanno imposto per le Regioni, specialmente del sud, di aumentare (sino al massimo) la pressione tributaria, soprattutto nell'ipotesi di Regioni sottoposte al piano di rientro nel settore della sanità. Di contro, pur con la dovuta attenzione, in alcune Regioni del nord si registra la tendenza a un alleggerimento fiscale, insieme alla proposizione di specifici strumenti (in genere, fondi regionali) anticrisi.

A fronte dei tagli alle risorse regionali, imposti dai problemi della finanza pubblica, le Regioni restano il livello di governo nel quale più concreto è il finanziamento delle attività produttive e delle infrastrutture. Queste, inoltre, sono state in grado di dare una particolare risposta alla crisi, proprio nei settori maggiormente sensibili dei servizi alla persona, operando come un vero e proprio ammortizzatore sociale.

Nel settore dei servizi socio-assistenziali le Regioni hanno mantenuto inalterato il loro impegno verso le persone che versano in stato di disagio e nei confronti delle famiglie. Risulta aumentata la percentuale dei provvedimenti, con riferimento al totale dei provvedimenti regionali. Nel triennio 2010-2012 l'impegno di risorse nel settore è leggermente cresciuto e i rispettivi fondi regionali sono alimentati anche da consistenti risorse proprie. Si mantiene costante l'interesse regionale nelle politiche abitative, mentre sembrano ridursi gli interventi per le politiche migratorie e per quelle di genere.

I settori di amministrazione attiva in cui si è avuto e si ha un intervento per contrastare la crisi sono diversi; alcune Regioni privilegiano una disciplina per l'accesso al credito; altre hanno istituito fondi per il sostegno allo sviluppo e alla competitività; alcune Regioni come il Veneto stanno prediligendo l'agricoltura; più limitati sono gli interventi per l'innovazione; molto significative anche le politiche attive per il sostegno dei lavoratori colpiti dalla crisi. La spesa per le infrastrutture diminuisce, ma è ancora presente; solo una Regione incomincia a spendere sulla *green economy*; di una certa consistenza sono le norme di semplificazione per l'edilizia, la riqualificazione degli immobili e l'urbanistica.

Infine, le Regioni mostrano una particolare sensibilità verso le famiglie con redditi bassi e verso le famiglie numerose, attivandosi in questo modo anche nel contrasto alla povertà. La loro azione si svolge con l'utilizzo di strumenti diversi: dalle leggi specifiche di settore, alle leggi finanziarie, ai regolamenti e agli atti amministrativi. In questo settore, peraltro, di fronte alla contrazione dei trasferimenti statali, le Regioni sembrano consapevoli della necessità di mantenere quanto meno costante il rifinanziamento dei diversi fondi regionali.

Una considerazione particolare deve farsi per il settore della sanità, nel quale rientrano tutti gli interventi svolti dalle Regioni per tutelare e promuovere la salute delle proprie popolazioni. Qui, nonostante la riduzione dello spazio d'azione delle Regioni, per via del controllo della spesa, specie per le realtà regionali impegnate nell'adempimento dei piani di rientro, permane il tentativo delle singole Regioni di realizzare, attraverso la politica della salute, una propria identità. Questa circostanza – già rilevata da tempo – consente di vedere nei sistemi sanitari regionali dei veri e propri "laboratori di federalismo", in quanto consentirebbero di sviluppare, fuori dall'uniformità, i modelli di autonomia, senza compromettere l'unitarietà del sistema e la salvaguardia dei diritti cittadinanza⁽⁵¹⁾.

Molte Regioni sono impegnate in politiche di prevenzione per determinate malattie e di screening dell'intera popolazione⁽⁵²⁾. Gli interventi nel settore dell'alimentazione e della salubrità dell'ambiente appaiono in crescita nella considerazione dei legislatori regionali.

La differenziazione regionale risente ovviamente dei problemi connessi al contenimento della spesa, soprattutto per quelle Regioni che ancora stanno in una condizione di difficoltà con il rispetto del piano di rientro. Così, accanto alle Regioni che possono permettersi il potenziamento di prestazioni extra-Lea, si incontrano severe politiche del personale e dell'organizzazione territoriale del servizio sanitario regionale.

Dal punto di vista della spesa, inoltre, le Regioni mostrano di incontrare spesso le medesime problematiche, attinenti, oltre che all'organizzazione della rete, con particolare riferimento alla lunghezza delle liste di attesa, al campo delle urgenze e ai laboratori, al settore farmaceutico, all'acquisto di beni e servizi e ai requisiti inerenti all'accreditamento dei privati.

In conclusione, le Regioni italiane hanno saputo reagire alla situazione di crisi meglio di quanto appaia, a causa delle vicende giudiziarie che hanno interessato alcune di esse e che ne hanno offuscato l'immagine.

⁽⁵¹⁾ L'espressione "laboratori di federalismo" è riassunta da G. FRANCE, "Laboratori del federalismo" e miglioramento del servizio sanitario nazionale, in *Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura dell'Issirfa - CNR, Giuffrè, Milano, 2008, 557 ss., il quale rinvia all'accezione fatta propria da Louis D. Brandeis nella *Dissenting opinio* a Corte Suprema degli Stati Uniti, sentenza *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932), nella quale affermava: "It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country".

⁽⁵²⁾ V. G. FRANCE, *Politiche sanitarie regionali nella VIII legislatura*, in *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, cit., 585 ss.; considerazioni ulteriori in S. GABRIELE e N. VICECONTE, *Tendenze nella sanità regionale*, in *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, a cura della Camera dei Deputati, Tomo II, Roma 2011, 150 ss.

11. Il futuro del regionalismo e delle autonomie in Italia.

11.1. Dal regionalismo cooperativo al regionalismo coercitivo.

La filosofia generale che si andava affermando sul regionalismo nel cuore della crisi economica, attraverso la legislazione sui tagli e le misure istituzionali restrittive dell'autonomia regionale e locale trova espressione nel disegno di legge costituzionale (AS/3520 – XVI Legislatura) recante “*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*”, presentato dal Governo Monti, il 15 ottobre 2012, poco prima di entrare in crisi.

La premessa posta a fondamento delle misure inserite nella legislazione della crisi è che il problema dell'Italia sono le Regioni, le Province e i piccoli Comuni. Di conseguenza, si è inteso procedere a ogni costo a concentrare in capo allo Stato i poteri di decisione politica, assemblare i Comuni piccoli (unione o fusione, poco importa), sopprimere le Province e ridimensionare nei poteri le Regioni.

Quanto a quest'ultime le modifiche proposte nel ddlc avrebbero teso a escludere le Regioni dalla “garanzia dei diritti costituzionali”, dalle relazioni con l'Unione europea e, sul piano dell'esecuzione, a un rafforzamento del ruolo dello Stato sull'amministrazione regionale e locale.

Con riferimento al riparto delle competenze il ddlc avrebbe previsto che un complesso di materie ascendessero dal terzo al secondo comma, atteso il loro carattere “nazionale”, anche se in alcuni casi (come in quello dell'energia e dei porti e degli aeroporti) le materie sarebbero state spaccettate e distribuite in ragione dell'interesse.

Nell'insieme, sulla collocazione delle materie si può esprimere la stessa insoddisfazione che era emersa già con la revisione del 2001.

Gli elementi di novità sul versante del riparto sarebbero stati dati dalla circostanza che sia nel caso delle competenze concorrenti, di cui all'art. 117, comma 3, Cost., che di quelle c.d. “residuali” dell'art. 117, comma 4, Cost., la legislazione statale avrebbe potuto determinare una più marcata disciplina degli oggetti in nome dei “profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica”.

Del resto, dopo la giurisprudenza costituzionale sulla chiamata in sussidiarietà (a partire dalla sentenza n. 303 del 2003), l'idea che non possano sussistere campi materiali della legislazione dai quali il legislatore statale sia escluso si è andata consolidando sia nella prassi politica, sia nella riflessione sulla distribuzione del potere legislativo.

Il criterio stesso della materia, strumento tipico del federalismo/regionalismo duale, sembrava essere entrato in una crisi irreversibile; e, invero, l'adozione del criterio delle “politiche pubbliche” richiede ormai, quasi sempre, l'intervento sui campi materiali di entrambi i legislatori, secondo competenze che, perciò, si dovrebbero definire diversamente, ad esempio, in base alla natura dell'intervento (si pensi alla pianificazione strategica, che dovrebbe essere affidata allo Stato, ma che in alcune materie lo Stato l'ha ribaltata alle Regioni) e agli effetti territoriali delle attività (secondo l'insegnamento della teoria economica del diritto)⁽⁵³⁾.

Al di là della riflessione teorica che la distribuzione delle competenze dovrebbe innescare, resta da sottolineare una caratteristica peculiare che avrebbe differenziato la proposta costituzionale del Governo Monti, dalla “chiamata in sussidiarietà” e dal restante strumentario sul riparto delle competenze messo in piedi dalla Corte costituzionale. Infatti, la Corte ha sempre accompagnato l'ingerenza dello Stato nelle materie di pertinenza regionale, a titolo concorrente o esclusivo, prevedendo l'obbligo di rispettare il “principio di leale collaborazione”, e ciò soprattutto “nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)” (sentenza n. 6 del 2004); di conseguenza, si asseriva che la legislazione statale interferente con le materie regionali “(potesse) aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che (prefigurasse) un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”.

Le modifiche costituzionali adombrate nel ddlc, invece, avrebbero permesso allo Stato delle ingerenze nella competenza regionale semplicemente sulla base di “profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica”, senza la previsione di garanzie anche meramente procedurali; tanto più che il ddlc non modificava la struttura delle Camere e il funzionamento dell'attuale bicameralismo, né incentivava una qual-

⁵³ V. R. Posner, *Law and Economics*,

che forma di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo statale come pure faceva l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il quale continuava a restare lettera morta.

Si può notare così che l'idea di fondo di quella proposta era collegata a una gerarchizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni, attenuandosi sensibilmente il riparto basato sul canone della competenza. Il regionalismo italiano, riprendendo delle distinzioni che caratterizzano il dibattito sul federalismo statunitense⁽⁵⁴⁾, non avrebbe più un carattere cooperativo, bensì assumerebbe una connotazione di tipo "coercitivo".

In una qualche misura il ddlc del Governo Monti portava alle estreme conseguenze la frattura che la stessa Corte costituzionale aveva inserito nel regionalismo italiano con la sentenza n. 198 del 2012, mandando indenne l'art. 14 del DL 138 del 2011 sulla consistenza dei Consigli regionali. Da quella decisione, infatti, derivava – tra l'altro – una completa disarticolazione del sistema delle fonti del diritto, come delineato dalla Costituzione, consentendo al decreto legge di disporre dei contenuti dell'autonomia statutaria regionale.

11.2. La riduzione delle garanzie costituzionali, la provincializzazione delle Regioni e la mancata riforma dell'amministrazione statale.

L'abbandono del disegno di legge costituzionale del Governo Monti, dovuto alla fine della legislatura, non sembra aver fatto venire meno l'ispirazione di fondo a favore di una riduzione del ruolo istituzionale delle Regioni e delle autonomie locali. Tanto più che a sostenere posizioni riduttive dell'autonomia è ormai la stessa Corte costituzionale.

Fino a poco tempo prima la giurisprudenza costituzionale sottolineava che «il nuovo Titolo V – con l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali – ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare» (Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2002).

Adesso, invece, l'idea di una piena disponibilità delle forme di autonomia territoriale è stata rafforzata dalla Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 220 del 2013, ha ritenuto possibile – sia pure procedendo con legge costituzionale – "sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost.", o comunque "togliere allo stesso la garanzia costituzionale".

Si tratta di una posizione che suscita parecchie perplessità dal punto di vista del valore della Costituzione. Infatti, una simile interpretazione della Carta riduce la portata dell'art. 5 Cost., perché contraddice il principio del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, che avrebbe nell'ordinamento una forza espansiva, come risulta dall'espressione che "la Repubblica (...) adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Non si tratta di sostenere ad ogni costo una lettura "originalista" della Costituzione che pure ha, dalla sua, ottimi argomenti, giacché porta a una valorizzazione delle garanzie costituzionali, contro le tesi che tendono a svalutarle, quanto di osservare come le forme in cui si manifestano le autonomie nella Costituzione non sono nella piena disponibilità del legislatore di revisione costituzionale come pure si evince chiaramente dalla IX disposizione transitoria e finale della Carta per la quale "la Repubblica (...) adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni", e non viceversa.

Prescindiamo, qui, dal considerare i pericoli insiti in un modello che si basa sulla soppressione delle Province e sull'istituzione delle Città Metropolitane (ddl Del Rio), che configura implicitamente un sistema di gestione del territorio basato sull'abbandono di ampie porzioni di questo e financo in contrasto con i principi generali sulla tutela del paesaggio italiano, cui già il Costituente aveva dato rilievo nell'art. 9 della Carta.

⁵⁴ V. J. Kinchaid, *Territorial neutrality and coercive Federalism in the United States*, in *Federalism, Regionalism and Territory*, Stelio Mangiameli Ed., Milano 2013, 133 ss.

Le modifiche al sistema delle autonomie emergenti dalla legislazione della crisi entrano in conflitto con il disegno complessivo della Costituzione; tale conflitto appare particolarmente evidente, da una parte, con riferimento alla soppressione delle province, che rappresentano una forma storica e concreta del principio autonomista in Italia; dall'altra, considerando il progetto di Regione delineato dagli interventi effettuati e dalle proposte in itinere. Infatti, ribaltare sulle Regioni le funzioni di area vasta, che competerebbero alle Province, senza una chiara scelta per un regionalismo/federalismo di esecuzione, significa snaturare il ruolo delle Regioni provincializzandole, e cioè riducendole al rango di grandi enti locali (Dipartimenti) con una funzione politica residuale, nel senso che a esse andrebbero le competenze legislative non trattenute dallo Stato e quelle amministrative non trattenute dai Comuni (e dalle Città metropolitane).

Questo fenomeno è ben noto anche ad altre esperienze di Stati decentrati (in particolare, la Germania) ed è la conseguenza dello svilimento della potestà legislativa delle entità federate. Pur tuttavia, in quegli ordinamenti si manteneva una forte sostanza federale sul piano amministrativo, dal momento che l'esecuzione della legislazione federale costituiva una prerogativa dei *Länder* o degli Stati. La stessa esperienza del c.d. federalismo cooperativo degli Stati Uniti, iniziata con il *New Deal*, come risposta alla grande crisi, si è basata su questo principio: l'Unione aveva iniziato a legiferare in campi costituzionalmente di spettanza degli Stati (come il *Labour Law*) e gli Stati ricevevano in cambio fondi che gestivano sotto la propria responsabilità.

Nel caso italiano, invece, volutamente, manca una scelta a favore di un regionalismo di esecuzione, perché ciò obbligherebbe lo Stato a rivedere la propria amministrazione. Questo è il nodo reale della crisi in corso. La questione del regionalismo italiano, infatti, appare speculare a quella dell'amministrazione dello Stato, come bene era stato intuito dall'Assemblea Costituente e formalizzato nell'VIII Disposizione transitoria e finale che prevedeva "per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni" e "il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, (...) reso necessario dal nuovo ordinamento".

Si potrà ancora riformare e deformare il sistema regionale e locale, decretare persino la soppressione delle Regioni, oltre che delle Province, ma se non si decide di riformare lo Stato e, in particolare, la sua amministrazione (compresa la giustizia), riducendo la spesa e riorganizzando i servizi e le prestazioni, la crisi continuerà a logorare le imprese e le famiglie italiane.

È evidente a questo punto come sbagliata e inefficiente si sia rivelata la risposta data alla crisi: aumento delle tasse statali e di tagli delle spese delle Regioni e degli enti locali, solo per continuare a reggere apparati statali che invece avrebbero dovuto essere riformati profondamente. Il fenomeno è stato ancora più anomalo, dal momento che lo Stato ha incamerato un gettito derivante da imposte locali che il cittadino riteneva di avere versato ai Comuni.

Insistere ancora in questa direzione significherebbe un altro aumento della disoccupazione, in particolare quella giovanile e una ulteriore contrazione dei consumi e degli investimenti. Né è pensabile un ricorso, generalizzato e all'infinito, agli ammortizzatori di sicurezza sociale, perché la ricchezza del Paese si esaurirà e ogni spesa diventerà progressivamente insostenibile. In una parola, se si continuerà a mantenere immobile la condizione dello Stato centrale, in Italia, non ci sarà alcuna ripresa, ma semplicemente una stagnazione che logorerà ulteriormente la democrazia e che potrebbe condurre il Paese al fallimento. A quel punto sarà anche indifferente se ci saranno ancora le Regioni o le Province.

Come abbiamo osservato (nel 2012) lo Stato mantiene circa il 52% della spesa (al netto degli interessi per il debito, della previdenza e dei trasferimenti), mentre le Regioni, le Province e i Comuni circa il 48% (comprensivo della spesa sanitaria). Se si dovesse scorporare la spesa sanitaria, le proporzioni della spesa pubblica sarebbero 65,4% per lo Stato e 34,6% per tutti i livelli di governo infra-statali, la qualcosa appare sproporzionata rispetto al riparto costituzionale delle competenze fondato sull'enumerazione (e quindi sulla limitatezza delle materie) statale. In altre parole, questo non è l'assetto di una spesa pubblica caratterizzata da un autentico regionalismo o da un ordinamento autonomista, ma quello di uno Stato ancora fortemente centralista.

Il progetto costituzionale di regionalismo varato nel 1947, sia pure con le incertezze e le aporie che lo hanno contraddistinto, mostra certamente un punto fermo nella volontà espressa di modificare la struttura dell'ordinamento della Repubblica da uno Stato unitario in uno Stato regionale.

Non avere realizzato, nel corso del tempo, quest'aspetto della Repubblica, e cioè avere creato le Regioni, senza dare vita a un autentico regionalismo, significa mantenere l'ordinamento in una evidente contraddizione con il disposto della Costituzione, se non una vera e propria rottura costituzionale.

Per rendere meno contraddittorio il nostro ordinamento occorrerebbe ripensare le misure interne, cercando di rispettare il disegno istituzionale previsto dalla Costituzione.

Ma che cosa vuol dire Stato regionale? E perché dovrebbe essere necessario, ancora nel 2013, seguire la scelta compiuta dall'Assemblea Costituente?

11.3. Il modello regionale nelle recenti proposte di riforme costituzionali.

Gli Stati federali (o regionali) sono una macchina di governo molto più raffinata, anche culturalmente, rispetto agli Stati unitari, perché consentono una flessibilità maggiore e strumenti di controllo più efficaci: perseguono la dimensione nazionale, ma rispettano anche la diversità regionale; conoscono nelle loro storie fasi alterne, a volte con la prevalenza del centro, altre volte con quella della periferia; centralizzano e decentralizzano, secondo le esigenze storiche ed economiche.

Insomma, lo Stato federale (o regionale) è uno strumento che può suonare più note di quanto non sia concesso allo Stato unitario e, sul piano politico, presenta degli sviluppi positivi che sono in genere negati allo Stato centrale, come la prossimità, l'autogoverno e un più diretto coinvolgimento della responsabilità dei cittadini. Consentono altresì al Governo centrale di avere una migliore cura della politica estera volta al posizionamento strategico dello Stato e una più opportuna attenzione alle negoziazioni con gli altri governi per la salvaguardia dei propri interessi nazionali.

Sia consentito su questo terreno, onde trarre alcune conclusioni del nostro percorso, richiamare il modo in cui gli ordinamenti di consolidata tradizione federale hanno affrontato le varie crisi.

Ad esempio, si consideri che, allorché si trattò di reagire alla grande depressione del 1929, gli Stati Uniti passarono attraverso un percorso federale, grazie all'evoluzione segnata dalla giurisprudenza della Corte Suprema: in primo luogo, si comprese che l'era del federalismo liberale, segnato dalla dottrina *Lochner* (1905), si era conclusa⁽⁵⁵⁾ e subito dopo, superate le tentazioni della pura centralizzazione⁽⁵⁶⁾, con una varietà di casi si favorì l'esercizio del potere di spesa della Federazione, attraverso una diversa interpretazione della *Welfare Clause*⁽⁵⁷⁾. Ciò consentì al presidente *Roosevelt* di dare corso al suo *New Deal*, sia prevedendo misure federali nel diritto del lavoro, che vincolavano gli Stati membri nel dettare la loro disciplina lavoristica⁽⁵⁸⁾ e poggiavano sulla *Commerce Clause*, sia attraverso il complesso meccanismo dei *Grants-in-Aid*, costituito da incentivi federali per opere pubbliche⁽⁵⁹⁾.

Per affrontare la depressione del 2008 il Congresso statunitense ha adottato una legge (l'*American Recovery and Reinvestment Act* 2009) per prevedere un programma di spesa per 787 miliardi di dollari. Le principali componenti del programma sono state tre: sovvenzioni agli Stati per evitare che fossero costretti a tagliare drasticamente la propria spesa pubblica o ad aumentare le tasse; agevolazioni agli individui, e soprattutto sgravi fiscali a livello federale; opere pubbliche, e in particolare costruzione di strade⁽⁶⁰⁾. Anche se l'analisi di questi provvedimenti, come già di quelli adottati in occasione della crisi del 1929, sta portando a una approfondita verifica della loro validità effettiva, in termini di reazione efficace alla crisi, emerge un dato costante dell'esperienza istituzionale statunitense ed è che la struttura federale dell'ordinamento è una risorsa per affrontare meglio la crisi.

Analoghe considerazioni potrebbero farsi per il federalismo tedesco, quanto meno relativamente alle seguenti fasi della storia recente, dove pure sono presenti sia l'esperienza cooperativa, che quella competitiva: la realizzazione dei c.d. "compiti comuni" (1968); la riunificazione tedesca (1990); il processo di integrazione europeo (1993-94); la rifederalizzazione dell'ordinamento tedesco (2006); la revisione della Costituzione finanziaria (2009), che prevede già i meccanismi per fronteggiare, in collaborazione tra *Bund* e *Länder*, i problemi determinati dall'acuirsi della crisi economica.

La differenza tra l'Italia e questi Stati è perciò considerevole e denota un diverso approccio culturale anche al metodo delle riforme e al modo di adeguamento dell'ordinamento alle crisi.

Dopo la formazione del Governo Letta (28 aprile 2013) – sostenuto da una maggioranza tutt'altro che coesa, composta da tre partiti che durante la campagna elettorale si erano schierati in contrapposizione

⁽⁵⁵⁾ *Parrish*, 1937.

⁽⁵⁶⁾ *New State Eis Co. v. Liebmann*, 1932.

⁽⁵⁷⁾ *Butler*, 1936.

⁽⁵⁸⁾ *National Labor Relations Board*, 1937; *Darby*, 1941.

⁽⁵⁹⁾ *Steward Machine Company v. Davis*, 1937; *Oklahoma v. United States Civil Service Commission*, 1947.

⁽⁶⁰⁾ R. Posner, *La crisi della democrazia capitalista*, Milano 2010, 106.

– i partiti politici della maggioranza hanno lanciato l'ipotesi di aprire una stagione di ampie riforme costituzionali.

Nel mese di giugno è stato presentato dal Governo un disegno di legge costituzionale volto all'“*Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*” (AS/813 – XVII Legislatura, 10 giugno 2013), il quale avrebbe il compito di coordinare e predisporre le proposte di modifica dei Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione; le disposizioni del ddlc prevedono un iter di approvazione in deroga all'art. 138 Cost. e rappresentano il terzo tentativo di accordo tra i partiti per disattendere il procedimento di revisione costituzionale fissato dalla Carta, dopo quelli del 1993 e del 1997.

Il ddlc è stato approvato dal Senato in data 11 luglio e nel medesimo testo è stato approvato dalla Camera (AC/1359 – XVII Legislatura) in data 10 settembre; quindi subito reincardinato al Senato (AS/813-B – XVII Legislatura).

Al contempo, in vista dell'operazione grandi riforme costituzionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, On.le Letta, con proprio decreto in data 11 giugno 2013, ha nominato una Commissione di esperti e un Comitato di redazione per le riforme costituzionali, con “*l'obiettivo di offrire utili elementi conoscitivi e di riflessione per il Governo e per il Parlamento cui spetta il potere di iniziativa e di deliberazione, e per la stessa opinione pubblica che ha il diritto di conoscere le questioni discusse e le proposte presentate*”.

La relazione della Commissione, edita in data 17 settembre 2013, sia pure in una *Bozza non corretta*, affronta quattro temi costituzionali: il superamento del bicameralismo paritario, il procedimento legislativo, il Titolo V, la forma di governo e la questione della legge elettorale. La relazione è molto ricca di contenuti, e da questo punto di vista ha il merito di avere raccolto e sintetizzato una molteplicità di proposte e orientamenti che da tempo sono discussi e prospettati, ma al contempo, per contro, essa sconta la difficoltà di formulare un indirizzo. Infatti, pur affermandosi – con eccezione della tesi monocameralista – la necessità di addivenire ad una revisione del bicameralismo, al fine di istituire una Camera di rappresentanza territoriale, si offrono diverse soluzioni per la strutturazione concreta del Senato delle Regioni e delle autonomie, le quali non sono equivalenti e, soprattutto non sembrano dare una fisionomia al nostro regionalismo.

È rimessa, perciò ai partiti politici la decisione sul tipo di camera di rappresentanza territoriale.

Inoltre, per quanto riguarda il riparto delle competenze legislative, sembra che i due orientamenti espressi nella relazione, e cioè: quello che “*tende a riscrivere il Titolo V alla luce dello spostamento dell'asse verso i processi europei*” e quello che “*ritiene che i livelli di autonomia oggi costituzionalmente raggiunti debbano essere fondamentalmente rispettati, nonché ulteriormente sviluppati*”, in realtà finiscano con il ravvicinarsi molto al modello già delineato nel disegno di legge costituzionale del Governo Monti. Infatti, a prescindere dallo spostamento di alcune materie, dal terzo (competenza concorrente), al secondo comma (competenza esclusiva), dell'art. 117 Cost., e dall'inserimento, o meno, di una enumerazione di materie di competenza concorrente, sembra di capire che il momento di sintesi delle due prospettive sia proprio l'accettazione del principio che lo Stato possa intervenire sui campi materiali di competenza regionale (concorrente o esclusiva) “*tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica, la realizzazione di programmi di interesse nazionali e le grandi riforme economico-sociali*”.

Di conseguenza, il problema diventa procedurale, e cioè se l'intervento statale debba essere preceduto da una legge bicamerale, deliberata anche dal Senato costituito in rappresentanza dei territori e, perciò, sarà rilevante – ancora una volta – che si faccia la riforma del Senato e che si delinei una camera autenticamente di rappresentanza territoriale. Entrambi questi due aspetti non sono affatto scontati.

Anche sulle funzioni amministrative, che rappresentano un nodo insoluto del regionalismo italiano, la relazione si muove su due proposte che risentono delle incongruenze dell'esperienza vissuta dall'ordinamento. È noto che nel primo regionalismo vigeva il principio del parallelismo; mentre nel secondo regionalismo le funzioni si sarebbero dovute allocare in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La relazione avrebbe potuto essere più incisiva sul punto e, invece, si limita, o a “*mantenere l'attuale formulazione del I comma dell'art. 118 Cost., con l'argomento che il principio di sussidiarietà debba riguardare allo stesso modo lo Stato e gli altri enti territoriali*”; oppure, a “*coniugare l'esigenza di raccordare l'amministrazione alla legislazione laddove la prima sia chiamata ad attuare la seconda, con il riconoscimento del ruolo cruciale dei Comuni nello svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi*”.

Anche se si comprende la cautela della Commissione, attesa la difficoltà – almeno sinora – di implementare una riforma dell'amministrazione, sia consentito osservare che la prima opzione manterrebbe la formulazione costituzionale dell'art. 118 che non ha trovato applicazione; mentre, la seconda modificherebbe l'articolo della Costituzione sul riparto delle funzioni amministrative, registrando esattamente il funzionamen-

to concreto del riparto amministrativo, che è praticamente rimasto quello precedente, semmai peggiorato da pesanti forme di sovrapposizione delle competenze.

Se la modifica costituzionale non si pone il problema di rimediare al funzionamento dei livelli amministrativi e, in particolare, a quello del livello amministrativo regionale, rispetto all'amministrazione statale, sembra possibile prevedere che la riforma stessa finirà col ricalcare i limiti che hanno caratterizzato il regionalismo italiano sin dall'inizio. Com'è noto l'VIII Disposizione finale e transitoria prevedeva un travaso di funzioni amministrative e, al contempo, di persone e mezzi; anche il federalismo a Costituzione invariata delle leggi nn. 59 e 127 del 1997 e del D. Lgs. n. 112 del 1998 hanno previsto un simile travaso. Entrambi i trasferimenti sono rimasti alquanto inefficaci proprio per la mancata riforma dell'amministrazione statale. Non si deve dimenticare, infatti, che il peso della burocrazia statale è stato decisivo per il duplice fallimento del regionalismo italiano.

Per ciò che attiene all'art. 119 Cost., ovviamente, la questione del federalismo fiscale non poteva essere riconsiderata compiutamente, ma sorprende che nella relazione non vi sia neppure un accenno alla legge n. 42 del 2009 e agli innumerevoli Decreti legislativi che attendono ancora di trovare una compiuta applicazione.

Inoltre, colpisce che si siano ritenute soddisfacenti le formulazioni delle disposizioni dell'art. 119, quando invece, proprio queste con i loro rinvii alla legge statale non hanno consentito di giungere a un sistema equilibrato di finanziamento delle funzioni e a forme di responsabilità trasparente degli amministratori.

L'unico accenno critico che la relazione contiene riguarda la diversa condizione delle Regioni a statuto speciali rispetto al sistema dell'art. 119 Cost.. Certamente la finanza delle Regioni speciali (ma essenzialmente solo di alcune di queste, perché la specialità si sta trasformando sensibilmente, anche per via della crisi, senza che ci sia ancora una compiuta consapevolezza a livello nazionale) rappresenta una deroga alla disciplina dell'art. 119. Ma la relazione appare molto avara di considerazioni sui temi della specialità, dell'asimmetria nei poteri e dell'asimmetria territoriale.

Detto ciò, sembra potersi aggiungere che in definitiva la relazione si sia mossa in sintonia con quel sentire generale, che è stato sviluppato dal Governo Monti e che vede nelle Regioni e nelle Province un problema e non una via d'uscita dalle difficoltà della crisi.

Ciò si può ricavare, non solo dalla convinta accettazione della proposta governativa – “di eliminare la parola ‘Provincia’ dagli artt. 114 e segg. della Costituzione, abrogando conseguentemente il primo comma dell'art. 133” – quanto soprattutto dalla mancata considerazione del principio democratico: relativamente alla rappresentanza nazionale e a quella territoriale con la modifica del bicameralismo parlamentare.

11.4. La crisi della rappresentanza politica e l'emersione della questione “democrazia” in Italia.

Da questo punto vista la crisi ha posto in difficoltà entrambi i versanti della democrazia italiana: per un verso, la rappresentanza politica nazionale che siede in Parlamento (nella composizione attuale) è stata ridotta a un ruolo subalterno e la sua partecipazione alle linee strategiche internazionali ed europee è stata in questi anni così modesta da apparire trascurabile; per l'altro, il ruolo delle rappresentanze locali e regionali è stato fortemente ridimensionato, senza un criterio ordinatore, rivedendo ripetutamente la composizione dei consigli, che ha finito con il promuovere un assetto degli enti autonomi e delle Regioni incentrato sul potere delle figure monocratiche (Sindaci e Presidenti di Regione).

Tutto l'opposto di quanto è accaduto in altri Paesi europei come la Germania e la Francia, dove le procedure di partecipazione del Parlamento nazionale alla politica estera ed europea sono state potenziate persino con adeguate modifiche costituzionali (come nel caso francese) o con una legislazione ordinaria di accompagnamento (come nel caso tedesco) così importante che lo stesso giudice costituzionale (*Lissabon Urteil*) ha imposto al Parlamento nazionale di rivedere le disposizioni legislative per soddisfare adeguatamente il principio della partecipazione parlamentare.

In Italia, invece, il Parlamento nazionale è stato spesso dileggiato e visto come un lacciolo al potere di decisione dell'esecutivo.

Persino il Sen. Mario Monti, in qualità di Presidente del Consiglio italiano, durante una sua visita in Germania si è lanciato in una reprimenda pubblica contro i Parlamenti che legherebbero le mani agli esecutivi. Non dobbiamo sorprenderci se il suo discorso è stato aspramente criticato dalla stampa tedesca. Era il luogo più sbagliato d'Europa nel quale si potevano esprimere simili opinioni. Per i tedeschi, dopo

l'esperienza di Weimar e quella nazista, la sovranità del Parlamento e la democrazia parlamentare sono diventate un punto di riferimento che non ammette alcuna deroga.

L'intera forma di governo tedesca è fondata su un ruolo prioritario dei partiti politici e sulla relazione di questi con il popolo. Solo in questo contesto e con i limiti che ne derivano è riconosciuto un ruolo particolare al *Leader* del partito di maggioranza che ottiene il maggior numero di seggi al *Bundestag*, che è naturalmente designato alla posizione di Cancelliere. In Germania, non esistono i decreti legge e il Governo deve andare regolarmente in Parlamento per ottenere la sua provvista legislativa, per potere operare, e il procedimento legislativo tedesco è di una complicazione tale che quello tradizionale previsto dalla Costituzione italiana (e di derivazione francese che a sua volta filtrava l'esperienza inglese), basato sulla c.d. *navette* sembra un semplice "gioco".

Inoltre, in Germania, il Parlamento e i partiti, nonostante non ci sia il voto di preferenza, sono espressione diretta del territorio, anche per via della presenza dei seggi uninominali da attribuire con uno dei due voti; e i *Länder* tedeschi sono considerati parte integrante del sistema nazionale, a loro viene riconosciuta costituzionalmente la qualità statale (Art. 30 GG – "*L'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai Länder ...*") e la loro partecipazione alla Federazione è assicurata dal *Bundesrat* che rappresenta l'evoluzione storica di organo di partecipazione del *Reich Guglielmino*, perché anche la tradizione storica ha il suo peso (art. 50 GG – "*Attraverso il Bundesrat i Länder collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione europea*").

L'ordinamento degli enti locali (*Gemeinde* e *Kreise*) dipende direttamente dalla legislazione dei *Länder*, ma in un solo articolo della Costituzione è previsto il loro carattere democratico – a nessuno verrebbe in mente di promuovere l'elezione di secondo grado delle Province e, ancor meno, una loro soppressione – una riserva di competenza espressa e la previsione di una chiara autonomia finanziaria (Art. 28 GG); essi possono rivolgersi alla Corte costituzionale per la salvaguardia della loro posizione costituzionale, senza che nessuno paventi valanghe di ricorsi che possano paralizzare l'attività della Corte di *Karlsruhe* (Art. 93, comma 4b, GG).

L'Italia è da vent'anni nel caos e l'instabilità con la perdita sostanziale di democrazia sembra ciò che la caratterizza maggiormente. Non è solo una questione di "indole" del popolo, riprendendo l'espressione romania, ma di condizioni storiche concrete che hanno inciso sulla cultura della democrazia che hanno reso più fragile le nostre rappresentanze, politiche e territoriali.

Peralto, nella storia d'Italia dall'unificazione in poi, la democrazia territoriale ha assolto ad un importante compito di riequilibrio dei poteri politici. Questo aspetto è stato riconosciuto come una peculiarità italiana anche da studiosi stranieri di orientamento diverso, come Colin Crouch (*Postdemocrazia*), che osserva: "L'elemento cruciale è stata l'importanza in Italia delle amministrazioni locali come legame primario tra il popolo e la politica e come linfa vitale dei partiti" (85); e, risalendo nel tempo, come Robert Putnam (*La tradizione civica nelle Regioni italiane*) che così scriveva: "Il mio studio, sebbene non sia da intendersi come una diagnosi esauriente di tutti i mali di cui soffre l'Italia, è, credo, congruente con le speranze di milioni di italiani perché nei prossimi anni il sistema politico diventi più democratico e più efficace. La mia analisi indica che alcuni supposti rimedi, come il progresso economico o la riforma delle istituzioni pubbliche, per quanto necessari e desiderabili in sé, non sono sufficienti ad assicurare la salute della democrazia italiana. Due elementi critici, che sono richiesti dalla terapia, sono al centro della trama che mi son trovato a tessere: il primo è la *decentralizzazione del potere*, e il secondo è il *risvegliarsi dell'impegno civile*. Il successo delle riforme politiche è, in ultima istanza, nelle mani dei normali cittadini italiani che risiedono in migliaia di comunità locali disseminate lungo tutta la penisola" (VIII). Era il 1993 – anno di crisi – quando Putnam scrisse queste parole che a vent'anni esatti mantengono integra la loro validità.

Perché, allora, ridurre continuamente la composizione dei Consigli comunali, provinciali e regionali? Perché abolire un livello di governo attorno al quale si è formato lo Stato unitario, che in questa fase di riordino delle politiche pubbliche avrebbe una funzione strategica per il riordino delle reti e le altre funzioni di area vasta?

A chi e a che cosa serve la mortificazione della rappresentanza del territorio e della democrazia in Italia? Quando è iniziato questo nuovo corso?

I partiti sorti dalle ceneri della crisi del 1992 che per vent'anni hanno animato la vita pubblica, nelle ultime elezioni di febbraio 2013 hanno ottenuto a malapena il consenso di circa un 50% dell'elettorato: un elettore su due li ha disconosciuti preferendo l'astensionismo o il voto per un movimento inedito. Nelle elezioni siciliane dell'ottobre 2012 è andata ancora peggio: solo tre elettori su dieci hanno votato per loro, il resto o si è astenuto (52,58%), oppure ha votato per una proposta politica esterna al sistema dei partiti, che si

accreditava come nuova (18,20%). In entrambe le votazioni, quella siciliana e quella nazionale, tale movimento inedito è risultato il primo partito. Eppure, non vi è stata una riflessione seria e, soprattutto, pubblica da parte della politica sul rigetto manifestato dai cittadini nei loro confronti. Paradossalmente il fenomeno è stato esorcizzato ignorandolo. Conseguentemente proprio in questa fase la politica genera nei cittadini un senso di disgusto.

Certamente già la crisi del 1992 ha desacralizzato il potere dei partiti politici, soprattutto perché il superamento della crisi non è apparso ai cittadini come il frutto di una decisione politica presa dai partiti, ma di decisioni esterne, assunte in nome e per conto del Parlamento e del Governo, in sedi lontane dai palazzi della democrazia italiana. La crisi del 2008 ha messo in evidenza la carenza di strategia della politica nazionale e ciò ha reso non degni di rispetto i politici e i partiti che sono visti come incapaci o, anche peggio, come traditori della loro base elettorale e politica.

Invero, dalla crisi del 1992 si è fatta strada una relazione tra i partiti e le élites economico-finanziarie (i poteri forti), che ha sostituito – anche ai fini del finanziamento della politica – quella con i militanti e il territorio, ormai emarginati; rileva solo l'elettorato come mercato dei voti (v. **Figure nn. 10 e 11**).

Tra i partiti e le élites economico-finanziarie si è costruito un collegamento molto stretto e caratterizzato da reciprocità. Il distacco dalla base politica ha permesso ai dirigenti dei partiti e ai loro consulenti di riprodursi in modo autoreferenziale. Ogni gruppo così formato per sopravvivere ha avuto bisogno di fidelizzarsi con i gruppi economico-finanziari, con i quali intrattengono rapporti di scambio, non solo di denaro e prebende o contratti pubblici, ma anche di scambi di consulenti: politici entrano nelle banche e uomini delle banche entrano in politica.

In Italia, questo nuovo corso della politica è cominciato con le leggi elettorali del 1993, adottate in conseguenza del famoso referendum del 18 aprile sulla legge elettorale del Senato, il cui intento era l'opposto (e per questo ebbe un successo enorme), grazie alle quali si è determinata una trasformazione dei partiti in senso meno democratico. I partiti prima del referendum, in qualche modo, rappresentavano ancora il territorio, interagivano con gli elettori attraverso una serie di strutture e collegamenti. Lo stretto legame con i cittadini era determinato dalla struttura stessa dei partiti, attraverso tesseramenti, sezioni, federazioni e congressi democratici. Ogni consigliere, anche del più piccolo comune italiano si sentiva parte della classe dirigente nazionale, un rappresentante del territorio e un'espressione del proprio partito.

Più tardi, con la riforma della legge elettorale e con la separazione dal territorio, i partiti sono diventati dei consorzi: gruppi piccoli, autoreferenziali che cercano il loro fondamento nel potere economico e non nella rappresentanza.

Le modifiche legislative del 1993 e del 2005 volevano rimediare alle difficoltà dei partiti politici a formare stabili maggioranze. Invece, hanno permesso il distacco dei gruppi dirigenti dai militanti e dai territori e scatenato un personalismo della politica, a cominciare dai sindaci eletti direttamente e perciò in una posizione di legittimazione assoluta anche rispetto ai consigli: loro erano l'espressione della volontà della città e perciò il loro volere era al di sopra di tutti gli altri; nel 1999, quando con legge costituzionale si incide sulla forma di governo e sull'elezione del presidente della Regione, diventa espressione comune quella di "Governatore" della Regione, per indicare un potere presidenziale che nell'immaginario avrebbe evocato il presidenzialismo americano. La classe politica nazionale oggidi è ristretta ai gruppi dirigenti nazionali dei partiti politici e a poche figure pubbliche, come i membri del governo, i Presidenti delle Giunte regionali e i Sindaci dei grandi Comuni. L'intero circuito democratico rappresentativo, espresso dal Parlamento e, soprattutto, dalla rete dei Consigli regionali e comunali, ne risulta escluso e viene ormai considerato come un problema: se si vuole, come un problema ineliminabile (quanto meno per Regione e Comuni), ma almeno da ridurre. È questo quanto emerge dalla legislazione della crisi che ha dato un duro colpo alla democrazia territoriale (v. **Figure nn. 11 e 13**).

Negli ultimi vent'anni, ogni volta che la crisi si è fatta sentire, il tema delle riforme istituzionali ha sopravanzato ogni altra questione nel dibattito pubblico; è stato così nel 1993; così nel 1997, quando bisognava preparare il Paese per la moneta unica; e sembra che sia così anche adesso.

La crisi non è il momento migliore per fare le riforme costituzionali. Anzi, tutta la dottrina insegna che le riforme vanno fatte in momenti in cui l'economia ha una fase espansiva, e ciò per due ragioni: in primo luogo, perché le riforme, se sono reali, implicano dei costi e, perciò, sono necessarie delle risorse per la loro realizzazione che solo la congiuntura economica favorevole può assicurare; in secondo luogo, in quanto le nuove regolamentazioni richiedono del tempo per entrare a regime e in una situazione di crisi non risolverebbero i problemi che questa causa, ma semmai li aggraverebbero.

La sensazione che si avverte adesso, perciò, è che l'ennesimo tentativo di procedere alle riforme costituzionali, in realtà, celi soprattutto l'intento di alterare l'essenza democratica della Costituzione. Infatti, non si vuole modificare la Carta, per riformarla, o per attualizzarla; bensì la si vuole alterare, per nascondere la crisi della politica, dovuta alla ricerca spasmodica del potere economico da parte dei partiti.

Non possiamo pensare di risolvere i problemi che derivano dalle prassi della politica che minano la democrazia, alterando la Costituzione. I problemi principali che sono sul terreno in questo momento non hanno a che fare con la Costituzione, ma con la spesa pubblica che dovrebbe essere riformata; con il debito sovrano, che dovrebbe essere ridotto; con l'amministrazione dello Stato che è inefficiente e lontana dai cittadini; con il divario territoriale che sta causando l'abbandono di una parte rilevante del Paese. Soprattutto, se si considera che i vincoli derivano dall'Europa e dalla politica di austerità che questa sta imponendo agli Stati membri, dovremmo occuparci dei problemi concreti appena richiamati e non della revisione della Costituzione, e del Titolo V.

Pertanto, per ciò che riguarda le Regioni e le autonomie locali, basterebbe – come è stato detto – *prendere sul serio il vigente Titolo V della costituzione* e “rivitalizzarne il disegno complessivo, utilizzandone gli spazi di elasticità e senza necessità di ulteriori modifiche costituzionali almeno a breve termine” (De Siero).

La crisi nella quale ci stiamo dibattendo ci ha già portato indietro e lascerà alle sue spalle parecchie macerie che pagheremo ancora nei prossimi anni; il paragone con ciò che accade dopo una guerra può apparire improprio, ma è quello che esprime meglio, non solo la realtà vissuta, ma anche i sentimenti che proviamo.

Quando riflettiamo sulle riforme, teniamo conto che abbiamo alle spalle 30 anni di discussioni poco produttive. Adesso non dobbiamo confondere la necessità di riformare la Costituzione, per renderla più aderente al principio democratico, con lo snaturamento della Costituzione, per rispondere a un bisogno di potere dei partiti e delle élites economico-finanziarie.

12. Che cosa abbiamo imparato dalla crisi?

L'espressione “crisi” è quanto mai problematica, secondo un'accezione comune il termine indica una perturbazione acuta nella vita di un individuo o di una collettività, con effetti più o meno gravi e duraturi. Tuttavia, non può sottacersi che la parola “crisi” conserva nel suo etimo greco (κρίσις) un significato positivo di “momento giusto o opportuno” per la decisione; spetterà a chi opera nel concreto della storia umana decidere la valenza positiva o negativa della “crisi”⁽⁶¹⁾.

La crisi è dunque il momento della decisione e nello spazio del potere si colloca il decisore, colui che è investito del potere reale della decisione e lo esercita in modo da determinare l'ordinamento concreto che rende possibile la convivenza.

Bisogna riconoscere che la realizzazione della decisione è oggi estremamente problematica, dal momento che la crisi (e la decisione) non riguarda uno spazio politico ben delimitato: uno Stato o un insieme di Stati coordinati tra loro, ma l'intero sistema di relazioni economiche e politiche internazionali.

Pur tuttavia, agli Stati continua a competere il ruolo principale sulla scena nazionale, europea e mondiale. A loro perciò è demandato il compito di resistere alle condizioni che determina una crisi economica e finanziaria.

In tal senso, sembra potersi condividere l'opinione che una crisi è un evento politico, oltre che economico⁽⁶²⁾. Essa grava sul Governo (sulle Istituzioni) di uno Stato e gli richiede di agire per contrastarla anche con misure straordinarie, purché in grado di realizzare almeno due risultati: rimettere in moto la crescita economica; e distribuire i sacrifici in modo equo.

Il capitalismo del *laissez-faire* e la deregolamentazione finanziaria hanno messo in cattiva luce la collaborazione tra gli Stati: la globalizzazione e l'integrazione europea. Infatti, quanto è accaduto è la riprova che non esiste la mano invisibile che regola il mercato e che la necessità di una regolamentazione si avverte come necessaria, proprio perché la natura umana, che può giustificare comportamenti individuali o di interesse

⁶¹ Proprio nell'enciclica *Caritas in veritate* di Benedetto XVI, si rinviene una particolare definizione di “crisi”: § 21 - “La crisi ci obbliga a riprogettare il nostro cammino, a darci nuove regole e a trovare nuove forme di impegno, a puntare sulle esperienze positive e a rigettare quelle negative. La crisi diventa così occasione di discernimento e di nuova progettualità”.

⁶² R. Posner, *Un fallimento del capitalismo. La crisi finanziaria e la seconda Grande depressione*, trad. it., Codice Edizioni, Torino, 2011, 98.

categorie sociali, può determinare delle risultanti di questi comportamenti che dal punto di vista collettivo generano dei pericoli o producono delle conseguenze in contrasto con il bene comune.

La disciplina di cui necessita il mercato, perciò, anche in un'economia liberale, deve essere rivolta a orientare il modo di agire di chi opera nel mercato verso un equilibrio non solo economico, ma anche sociale e, nei periodi di congiuntura negativa, in grado di contrastare la crisi economica. Dettare questa disciplina è competenza esclusiva dello Stato, cui spetta di impostare i principi della decisione pubblica, per "scongiorare i disastri del mercato privato" o per "riparare i danni" provocati dalla crisi.

La globalizzazione ha messo in discussione la "capacità ordinante della sovranità territoriale e con essa la forza normativa del principio democratico di territorialità. In altre parole, il territorio non costituisce più il supporto esclusivo della comunità politica, il fattore discriminante della competenza statale, l'elemento necessario e sufficiente per esercitare il controllo sociale e politico" ⁽⁶³⁾.

Se la globalizzazione ha diminuito la potestà decisionale degli Stati quanto al governo dell'economia, su questi è ancorata la fiscalità e la tutela dei diritti sociali, i due elementi più delicati della convivenza, e più in generale la garanzia dei diritti fondamentali.

Dunque, l'interrogativo è non solo sull'intervento pubblico, ma sulla natura di questo intervento, poiché le funzioni dello Stato non sono solo di regolazione, ma riguardano la realizzazione della cittadinanza. Non possiamo, infatti, riformulare e ragionare solo sul ruolo dello Stato nel contesto internazionale, dove la sua azione si articola insieme a quella degli altri Stati, ma occorre risolvere anche il nodo del ruolo dello Stato a livello europeo e al suo interno, verso la comunità territoriale di riferimento. L'interrogativo che si aggiunge riguarda dunque la struttura più funzionale a realizzare questi obiettivi.

In tale contesto, la prima redistribuzione territoriale del potere politico cui guardare con la dovuta attenzione sono i rapporti europei, i quali – sempre a seguito della crisi – sembrano essersi ricomposti intorno ad un sistema di decisione politica alquanto singolare. L'Europa, *rectius*: l'Unione Europea, avrebbe potuto essere un buon antidoto contro la dispersione del potere di decisione politica degli Stati membri e, se così non è stato, occorre chiedersi per quale ragione e, soprattutto, occorre subito provvedere per ricomporre l'edificio europeo.

La cessione di sovranità che l'Europa e la globalizzazione economica hanno comportato, potrebbe essere recuperata in modo unilaterale, denunciando trattati e dichiarando intenti isolazionistici; ma non è questa la strada da proporre o da seguire, perché avrebbe costi così elevati che porterebbero l'Italia in una condizione di povertà ancora maggiore.

Non si vuol dire che l'Unione Europea e l'internazionalizzazione dell'economia siano fatti eterni; nel tempo possono venire meno le condizioni che sostengono il patto europeo ed eventi non previsti possono causare – com'è accaduto tante volte nel passato – una frattura nelle relazioni internazionali, che sostituisca la collaborazione tra gli Stati con l'ostilità e il mercato globale, così faticosamente creato, potrebbe ancora una volta essere frantumato.

In realtà, finché l'UE e le relazioni internazionali "tengono", è questo lo scenario in cui dobbiamo collocare il nostro Paese; e il mantenimento della posizione dell'Italia, nella graduatoria mondiale, ormai visibile per via dei tanti G7 e G20, costituisce la responsabilità principale del potere politico che detiene il Governo della Repubblica.

Più il governo di uno Stato è in grado di giocare il proprio ruolo sui diversi livelli, prevalentemente esterni alla sfera nazionale, più quello Stato sarà apprezzato. In questo senso, la politica e la società civile hanno una responsabilità che si accresce.

Peraltro, se le relazioni internazionali ed europee sono percorse da una crisi, e tanto più se questa assume i caratteri di una vera e propria depressione economica, ancora maggiore dovrebbe essere il ruolo che le Istituzioni dello Stato devono sapere svolgere nell'organizzare il Paese per scenari che possono essere simili a quelli di una guerra combattuta con armi invisibili, ma non per questo meno capaci di causare dolore e vittime.

È un aspetto che ancora non appare compreso neppure dall'opinione pubblica che nella funzione di governo e nell'amministrazione statale, ormai, le relazioni internazionali e quelle europee hanno preso il sopravvento, rispetto alle mere questioni interne.

⁶³ A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano 2010, 290 ss.

La disputa sui mercati europei e internazionali degli “interessi nazionali” ha trasformato soprattutto i compiti dei Governi nazionali e inciso profondamente sulla forma di Stato, diventando una necessità pratica più che una scelta di ordine ideologico, o legata alla tradizione, organizzare in modo decentrato l’assetto interno della Repubblica, per il quale il federalismo o il regionalismo e le autonomie sono una soluzione e non un problema. A tal riguardo, per rendersene conto, è sufficiente guardare alla Francia al suo regionalismo e alla profonda trasformazione della stessa amministrazione statale con il processo di “deconcentrazione” e alle prossime riforme che questo Paese di tradizione unitaria si accinge a deliberare, sempre più rivolto alla “decentralizzazione”, spostando funzioni a livello dipartimentale e rafforzando il ruolo della Regione come “chiave dello sviluppo”.

Se si riflette sulla condizione nazionale, in un modo o nell’altro, nel caso italiano, è lo Stato a emergere come il livello al quale necessitano le riforme: legislativo inefficiente e poco qualificato; esecutivo ridondante nel governo e, soprattutto, nell’amministrazione; giudiziario (insieme con l’amministrazione pubblica) considerato unanimemente come la causa prima della mancanza d’attrattività del nostro Paese per gli investitori stranieri.

La questione della decisione politica ha a che fare con questa incapacità del Governo alla negoziazione europea e internazionale che mette in crisi lo Stato, senza che possano essere messe in discussione le ragioni e, soprattutto, i vantaggi del regionalismo.

Le difficoltà della politica nazionale e del Governo, in Italia, non sono il sintomo della crisi del regionalismo, ma della “malattia” dello Stato. Quand’anche fossero eliminate (o svuotate) le Regioni, oltre che – come si sta tentando di fare – le Province, a prescindere dall’aggravamento della situazione, le difficoltà italiane non troverebbero una soluzione.

Il problema reale è che i limiti delle riforme costituzionali progettate, o in fase di progettazione, risentono dell’assenza di una visione strategica della società e delle istituzioni da parte dei partiti politici.

Il depotenziamento del regionalismo, in atto praticato, sino a portarlo quasi alla paralisi, e la ricentralizzazione delle politiche, a favore dello Stato, sono pratiche che non corrispondono alla Costituzione e non migliorano l’efficienza della Repubblica.

Si può sin d’ora affermare che il neo-centralismo, praticato dalla legislazione della crisi, appare destinato a realizzare, nei prossimi anni, ulteriori problemi, compreso un altro insopportabile aumento della spesa pubblica statale, come già i dati 2013 sembrano mostrare.