

Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2019

AUTORE: Andrea Guazzarotti*

POTERI, DIRITTI E SISTEMA FINANZIARIO TRA CENTRO E PERIFERIA

Sommario: Parte prima: Scenari – 1. La lotta per le risorse e l'incerto orizzonte del regionalismo asimmetrico. – 2. Divari territoriali ed Unione economica e monetaria. – 3. Crisi economica e ri-accentramento del potere di spesa. – 4. I livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti: un baluardo ancora presidabile? – Parte seconda: tecnilità – 5. Perequazione infrastrutturale. – 6. L'effetto sperequato sui territori dei tagli alla spesa pubblica e gli artifici contabili con cui raggiungerlo. – 7. (segue): il sistema dei fondi strutturali europei e le sue storture. – 8. Politiche economiche nazionali condizionate da quelle monetarie europee. – 9. Equilibrio di bilancio vs. equilibri delle bilance commerciali regionali. – Conclusioni – 10. Regionalismo ed europeismo quali epifenomeni dell'abbandono di politiche pubbliche di sviluppo. – 11. (segue): i livelli essenziali dei diritti e la legittimazione dei divari competitivi tra territori.

PARTE PRIMA: SCENARI

1. La lotta per le risorse e l'incerto orizzonte del regionalismo asimmetrico

L'architrave della Relazione di Guido Rivosecchi è costituito dal nesso – doveroso – tra funzioni conferite alle Autonomie territoriali e risorse: queste ultime devono essere determinate *dopo* aver stabilito le funzioni conferite dal centro alla periferia e in modo assolutamente coerente con tali funzioni. E ciò anche nel caso in cui si opti – come in Italia – per un sistema di finanza regionale e locale prevalentemente derivata. Rispetto a questo modello cartesiano, il sistema italiano delle relazioni centro-periferia esibisce, non da ora, un pericoloso disallineamento tra funzioni e risorse.

Si tratta di un fenomeno antico, che la crisi ha purtroppo acuito, ma non ha creato.¹

L'esito è stato che, per molte se non tutte le Regioni ordinarie (e degli Enti locali in esse compresi), le risorse sono state sistematicamente determinate al di sotto del livello ri-

* Associato di Diritto Costituzionale nell'Università di Ferrara.

chiesto dal novero delle funzioni attribuite, mentre per le Regioni ad autonomia speciale e soprattutto per le Province autonome di Trento e Bolzano, si è determinato il problema contrario. Il che, fra l'altro, ha contribuito ad alimentare pericolose reazioni emulative: iniziate con la richiesta di molti Comuni di transitare nella Regione o Provincia autonoma confinante, tali reazioni trovano oggi sbocco nel processo di differenziazione dell'autonomia ordinaria delineato nell'art. 116, co. 3, Cost.² Chiedere e ottenere più funzioni dallo Stato sembra l'unico modo per ottenere più risorse, ossia, per "trattenere" più risorse, nell'ottica distorta per cui queste ultime nascono direttamente sul territorio e lì dovrebbero rimanere.³

Qui si inserisce un primo punto di attacco del mio intervento: l'austerità inaugurata col Governo dei tecnici nel 2011 (e proseguita con i governi politici successivi) ha, tra l'altro, acuito il divario competitivo tra Regioni e Province ad autonomia speciale "ricche" e Regioni ordinarie confinanti, rinfocolando in queste ultime la pulsione alla de-solidarizzazione nazionale, pur senza più l'evocazione politica della secessione dei tempi che furono.⁴ Sebbene non manchino rivendicazioni identitarie⁵, la grammatica prevalente è quella dell'economia: è la concorrenza sleale dei territori autonomi confinanti a fondare pretese aventi effetti de-solidarizzanti.⁶

Che connessione sussiste tra un simile atteggiamento e il contesto delle politiche patrocinate dalle istituzioni europee e dai più influenti governi degli Stati dell'Eurozona durante la crisi? Se la logica europea è, come pare sia stata e continua a essere, quella di puntare sulle esportazioni, quale un unico motore della crescita, cui fa da contraltare la repressione della domanda interna, pare chiaro che le Regioni meglio attrezzate per l'export avvertiranno ogni intervento accentratore della finanza pubblica a scopi genericamente solidali come un intervento ingiustificatamente penalizzante. Non solo, ma anche come un intervento scorretto dal punto di vista della competizione economica "ad armi pari" tra territori.

Curiosamente, l'argomento polemico dell'erba del vicino e dei "privilegi" fiscali che assistono certe autonomie speciali ha oscurato un tema che pure era al cuore della riforma costituzionale in senso "federalista" del 2001: si tratta della c.d. "perequazione infrastrutturale", invocata con forza da esponenti della cultura meridionalista proprio al fine di consentire, in una logica di federalismo (moderatamente) competitivo, a tutte le Regioni di poter partecipare alla competizione "ad armi pari". Ma nonostante il rinnovato impegno a perseguire questa cruciale forma di perequazione anche nella legge delega sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009, art. 22), si è preferito lasciare anche questo istituto inattuato.⁷

L'inarrestabile moto verso il regionalismo asimmetrico senza aver neppure mai portato a regime il federalismo (fiscale) simmetrico di cui all'art. 119 Cost., registra, dunque, una sorta di ribaltamento dei piani. Non sono le Regioni più arretrate quelle nei cui confronti si pone il problema della capacità di competere ad armi pari, bensì quelle più avanzate, per le quali la concorrenza causata dai regimi fiscali eccezionali delle Autonomie speciali confinanti sembra costituire un problema non più rinviabile.⁸ Se fossimo all'interno di un classico giudizio d'eguaglianza, potremmo dire che quel regime fiscale speciale, stante la sua natura eccezionale, non può fungere da *tertium comparationis*. Ma chiaramente la razionalità cartesiana del giudizio trilatero d'eguaglianza non basta a placare rivendicazioni politiche costan-

temente alimentate dall'emulazione competitiva tra territori, una volta scemata la forza originaria delle ragioni storico-costituzionali che fondarono la specialità.⁹

Uno dei concetti più ricorrenti in tale moto di de-solidarizzazione guidato dalle regioni più ricche è quello di "residuo fiscale".¹⁰ Concetto ambiguo, corrispondente alla stima «compiuta sottraendo dalla spesa pubblica complessiva che ha luogo in un territorio, l'ammontare del gettito fiscale generato dai contribuenti residenti nello stesso territorio. Se la differenza è negativa, quel territorio riceve meno spesa rispetto alle tasse versate, ciò significa che se non facesse parte di una comunità nazionale più ampia, potrebbe "permettersi" una spesa maggiore». ¹¹ Concetto ritenuto estraneo alla grammatica costituzionale dalla stessa Corte costituzionale.¹² Concetto polemico che, fra l'altro, ha la caratteristica di occultare il dato per cui la spesa pubblica pro-capite è inferiore nel Sud rispetto al Centro-Nord.¹³

In questa prospettiva, la tesi della stretta correlazione tra autonomia di entrata (scelte di tassazione autonome) e responsabilità (rappresentanza-tassazione), in parte fatta propria dalla stessa revisione costituzionale del 2001,¹⁴ deve confrontarsi col dato dei profondi divari territoriali: una versione troppo semplificata di questo postulato della "democrazia dei territori"¹⁵ rischia di fare velo al fatto che uno stato composito è più di una mera somma di autonomie territoriali che aspirano a gestire democraticamente le "proprie" risorse; il *surplus* di potere dato dall'unione statale deriva proprio dalla maggiore dimensione geopolitica che tale unione rappresenta sul piano globale, un *surplus* i cui costi e benefici vanno redistribuiti tra tutte le componenti territoriali interne.¹⁶ Altrimenti si corre il rischio di replicare sul piano interno la sindrome tedesca di una Germania virtuosa contrapposta all'insieme degli stati-cicale del Sud Europa, nella falsa concezione per cui le regole del gioco competitivo sarebbero neutrali e il successo (o l'insuccesso) degli stati che concorrono nello spazio economico-monetario unificato va tutto imputato alla responsabilità dei singoli stati.¹⁷ Una sindrome che ignora alcuni dati sistemici, come quello per cui il *surplus* commerciale tedesco è dovuto anche alla svalutazione avutasi con il passaggio dal marco all'euro, ossia all'integrazione monetaria con economie a più alta inflazione come quelle del Sud Europa.¹⁸

2. Divari territoriali ed Unione economica e monetaria

Il tema dei divari territoriali è più volte evocato nella Relazione di Rivosecchi, al fine di valorizzare la centralità strategica della fissazione – da parte del "centro" e nel rispetto della leale collaborazione con la "periferia" – dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), di cui all'art. 117.3.lett. *m*), Cost. (ad es. §§ 1, 3 e 8). Così come presente è il tema della *governance* economica europea e l'austerità da questa patrocinata quale rimedio alla crisi (§ 1).

Si tratta di due fili rossi – divari territoriali e *governance* economica europea – che vale la pena di intrecciare, per ragioni che si chiariranno essere connesse al tema centrale della dicotomia "poteri-diritti" emergente dal sistema finanziario tra centro e periferia. Se, infatti, il contenitore teorico del Convegno è quello della *geografia del potere*, uno dei maggiori problemi che lo abitano è, a mio avviso, quello delle spinte competitive che stanno da anni por-

tando verso la de-solidarizzazione, sia entro l'ordinamento europeo (specialmente dell'Eurozona), sia entro gli ordinamenti degli Stati membri.

Il problema era chiaramente messo a fuoco alla vigilia dell'entrata in vigore dell'euro da Wolfgang Streeck, il quale parlava di transito verso una *solidarietà competitiva* e l'abbandono della *solidarietà redistributiva*, riferendosi sia alla solidarietà tra classi sociali (in particolare, tra lavoratori maggiormente produttivi e lavoratori meno produttivi, tenuti assieme dal vincolo di solidarietà del contratto collettivo nazionale di categoria), sia alla solidarietà tra territori, ossia agli Stati ricompresi nell'Unione economica e monetaria.¹⁹ Streeck rilevava, allora, il vantaggio comparativo che Stati membri più piccoli hanno nel realizzare quella specializzazione settoriale richiesta dall'accresciuta competizione territoriale indotta dall'integrazione economico-monetaria: Paesi piccoli e omogenei hanno, infatti, minore necessità di imporre obblighi redistributivi ai settori trainanti dell'economia.

Con il che veniva spiegato anche l'apparente paradosso di piccoli Stati che, contemporaneamente, spingono per la difesa della sovranità nazionale all'interno dell'UE e per l'aderenza di tutti gli Stati membri ai principi di un libero mercato internazionale.

Per meglio attrezzarsi alla competizione con gli Stati piccoli ed economicamente omogenei, gli Stati membri più grandi hanno a disposizione l'opzione del "*federalizing process*" con cui poter attivare strategie di specializzazione settoriale di piccole aree sub-statali, permettendo a queste aree minori un relativo grado di autogoverno, ossia il potere «di costruire una coesione politica e sociale intorno al successo produttivo di determinati settori; di sviluppare la solidarietà sulle basi dell'omogeneità strutturale (...) e del fatto che viene sperimentata in modo collettivo la dipendenza da un mercato internazionale; e, infine, *di evitare i costi in termini di efficienza dovuti a politiche redistributive nazionali*». Per cui, «proprio come nel caso delle imprese più forti e competitive, le regioni economicamente di successo non sembrano essere più intenzionate a dare alcun ulteriore aiuto (...) a quelle regioni che hanno invece il rendimento peggiore». Se a queste regioni "bisognose" vengono tolti i sussidi redistributivi, a parziale compensazione vengono loro concesse quelle risorse immateriali derivanti dall'autonomia politica, ossia quelle risorse di potere con cui «ricostruire le proprie istituzioni e sviluppare nuove politiche di sostegno a una economia regionale specializzata in termini di settori in grado di riscuotere successo nel mercato internazionale». Il modello prefigurato da Streeck nell'ormai lontano 2000 è fatto di «*piccole comunità di destino economico* (...), più o meno confortevolmente radicate in un mercato di grandi dimensioni»,²⁰ modello le cui capacità di proteggere l'integrazione sociale della società europea apparivano allora non scontate allo stesso Autore.

Questa chiave di lettura socio-economica arricchisce le letture politico-costituzionali della crisi dell'autonomia territoriale in Italia che si sono date di recente: non è solo e tanto il centro politico che, approfittando delle manovre anti-crisi ispirate all'*austerità*, ri-centralizza funzioni e poteri di spesa per deprimere le classi politiche regionali concorrenti con il vertice personalistico del sistema partitico nazionale,²¹ bensì è (anche) il centro che "prosciuga i pozzi" e lascia che le aree più competitive vadano per la loro strada, tagliando i legami con le aree bisognose, ormai non più rilevanti per via del superamento della centralità del mercato nazionale.²² Il che, come si cercherà di illustrare più avanti (§ 6), è avvenuto per il tramite di

una riduzione della spesa pubblica che ha inciso molto più al Sud che al Nord, nonché per il tramite del dirottamento dei finanziamenti aggiuntivi per gli interventi straordinari al Sud a favore di iniziative di sostegno della domanda, le quali hanno beneficiato maggiormente le imprese del Nord. Che poi questo si combini perfettamente con la logica della personalizzazione dei partiti nazionali, è questione ulteriore.²³

Le conclusioni provvisorie che possono trarsi da una simile comparazione dei divari (tra Stati membri e tra regioni interne ai maggiori di questi Stati) sono quelle per cui la competizione innescata dal mercato unico, prima, dall'unione monetaria, poi, ha reso sempre più difficile la redistribuzione territoriale da parte dello Stato, senza che il ricorso a processi federativi interni potesse davvero alleviare le difficoltà; contemporaneamente, però, gli strumenti disponibili a livello sovranazionale per compensare, se non proprio surrogare, la funzione redistributiva nazionale si sono rivelati assolutamente inadeguati (fondi strutturali, prima, accesso al credito privato a basso costo, poi).²⁴ Si è infranta l'illusione di diventare tutti più competitivi e, dunque, più ricchi grazie all'integrazione entro un non-stato ove la redistribuzione sembra superflua. Si tratta ora di capire se c'è ancora spazio di manovra per tornare ai "vecchi sistemi" della solidarietà territoriale nazionale.

Per controbilanciare tale competitività territoriale, l'architettura di Maastricht puntava sul ruolo delle Regioni e sul riequilibrio dei divari attraverso gli interventi strutturali e di coesione dei fondi europei. Anche di questo la Relazione di Rivosecchi si premura di dare conto (al suo paragrafo 1). Si tratta di un profilo che merita un approfondimento particolare in relazione non solo al ruolo dello Stato centrale nella negoziazione con Bruxelles e con le proprie Regioni, ma anche al ruolo svolto dalle istituzioni e dalle regole europee rispetto alla concorrenza tra territori arretrati all'interno dell'UE (cfr. *infra*, § 7).

L'esito del fallimento degli strumenti di riequilibrio territoriale dell'UE, almeno con riguardo al Sud d'Italia e alla Grecia ma forse anche alla Spagna,²⁵ è stato quello colpire al cuore l'ideale di un'Europa delle Regioni, accarezzata nel passato da Bruxelles. La totale chiusura di Bruxelles nei confronti delle istanze separatiste della Catalogna mi sembra sia un segno tangibile di tale riflusso: la gestione intergovernativa della crisi e le manovre di austerità impostate entro i singoli Stati hanno mostrato chiaramente che le chiavi del motore dell'Europa di Maastricht restano saldamente in mano ai governi centrali.²⁶ L'implicito spalleggiamento di Bruxelles al centralismo praticato dai governi nazionali non è, però, servito a placare le spinte disgregative all'interno di alcuni Stati membri. Potremmo dire che, come avvenuto per l'unione monetaria introdotta in assenza di unione politica, l'Europa delle Regioni è stata un'idea in grado di accendere speranze di autonomismo attraverso promesse che però le istituzioni europee non erano assolutamente in grado di mantenere (cfr. § 10).

3. Crisi economica e ri-accentramento del potere di spesa

La centralizzazione del potere di spesa e il conseguente blocco degli investimenti locali è un tema anch'esso ben presente nella Relazione di Rivosecchi (specie nel paragrafo 1). Si tratta di un tema che, in un'impostazione focalizzata sui divari territoriali, è degno di

essere ulteriormente sviluppato. Per Rivosecchi, condivisibilmente, il blocco degli investimenti locali dettato dalle esigenze centrali del rigore di bilancio ha impedito il rilancio della crescita, posto che «proprio a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa». Potremmo trarne l'amara conclusione che la debole e poco strutturata autonomia costituzionale delle autonomie territoriali si è dimostrata incapace a svolgere un'efficace funzione di contro-potere rispetto a politiche tanto drastiche quanto unilaterali, decise in "splendido isolamento" dal centro (pluralismo territoriale come aspetto del pluralismo costituzionale).²⁷ Un ruolo di contro-potere che può essere declinato anche in termini meno funzionali e più impegnativi per la teoria politica.²⁸

Ricorrendo a uno slogan, potremmo dire che la garanzia costituzionale dell'autonomia territoriale ha fallito nel suo ruolo di baluardo contro gli eccessi dell'*austerità*.²⁹ Se si va alle origini di quello che fu il moto di decentramento negli anni novanta (poi sfociato nell'affrettata revisione costituzionale del 2001), si comprende però quanto fragili siano in Italia i presupposti per l'attribuzione di un simile ruolo alle Regioni. L'analisi del rapporto funzioni-risorse svolta negli anni del federalismo a costituzione invariata lascia supporre che quel moto federalista della seconda metà degli anni novanta fu un modo per tagliare i poteri di spesa pubblica, più che un convinto rilancio dell'autonomia regionale e locale.³⁰ Lo Stato, costretto dai vincoli di Maastricht e dalla crisi economica, anziché somministrare dal centro le amare medicine della riduzione del *welfare*, preferiva devolvere questo compito ingrato alle Regioni, con tutto ciò che ne conseguiva in termini di abbandono a se stessi dei territori meno sviluppati,³¹ che era, poi, anche l'abbandono dell'ideale meridionalista iscritto nel dovere costituzionale di lottare contro i divari Nord-Sud.³²

Tutto ciò, riguardato dal punto di vista politico, si traduce nello schema per cui il sistema partitico nazionale, più forte dei gracili sistemi partitici regionali, ha deciso di schermarsi delegando a questi ultimi la funzione di riduzione del *welfare*.³³ Vero è che, pure dove quelle garanzie di pluralismo (anche nelle scelte economico-fiscali) sono costituzionalmente garantite in modo ben più strutturato e coerente che in Italia, si sono avuti fenomeni analoghi di strangolamento della spesa per investimenti delle autonomie locali: si tratta dei comuni dei Länder tedeschi, i quali hanno subito restrizioni finanziarie draconiane, sia pure attraverso una gestione dell'austerità coordinata, oltre che dal centro, dagli stessi Länder.³⁴

La malaugurata idea di perseguire, nell'Unione europea, contemporanee e generalizzate politiche di austerità ha avuto effetti negativi sperequati: questa idea serviva a sviare l'opinione pubblica (specie dei Paesi "core" dell'Eurozona) dai fallimenti del debito privato (banche francesi e tedesche), per dirottarla verso i fallimenti del debito pubblico.³⁵ In termini di politiche economiche, si è finito per ignorare la fondamentale regola per cui l'austerità è una ricetta che uno Stato in crisi può ragionevolmente perseguire al fine del proprio rilancio economico a patto che gli Stati vicini in grado di farlo praticino politiche espansive. Che se, invece, tutti praticano la stessa ricetta, lo stimolo esogeno che può alleviare lo Stato in crisi viene meno e quest'ultimo si ritrova ad aver depresso la domanda interna per niente.³⁶ Se guardiamo alle modifiche costituzionali (art. 119, co. 6, Cost.) e alle regole di finanza pubblica che hanno impedito di spendere anche agli Enti territoriali in grado di farlo,³⁷ pare che quell'idea di generalizzata austerità abbia pervaso anche le relazioni finanziarie interne al

nostro Stato (ma un'analoga constatazione è stata fatta per i Comuni tedeschi).³⁸ Al contrario, lasciare che gli Enti territoriali, specie i Comuni, in grado di spendere, compiano scelte di investimento, anche indebitandosi in modo sostenibile (i piani di ammortamento di cui alla già citata disposizione costituzionale), potrebbe servire da volano anche alle economie più disastrose degli Enti territoriali circostanti.

4. I livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti: un baluardo ancora presidabile?

Potremmo dire che neppure il ricorso allo strumentario dei diritti, via l'attivazione della clausola dei livelli essenziali di prestazione a questi relativi, è risultata in grado di opporsi a quell'operazione centralista di tagli lineari alla spesa sociale.

A monte della percezione del ruolo costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost., potrebbe stare un fraintendimento di fondo: i LEP servono a impedire che un più accentuato grado di autonomia innescato dalla riforma "federalista" del 2001 conduca alla perdita di coesione sociale e dunque all'unicità della cittadinanza nazionale;³⁹ essi, però, sottendono anche l'idea che i diritti valgono anche come "limite" alla spesa pubblica, ossia come tecnica di razionalizzazione di quest'ultima.⁴⁰

La mia tesi è che quella clausola dei diritti, anche per l'ambiguità di fondo che l'abita, non può essere un *prius* bensì un *posterius*, ossia che la logica perequativa in essa insita non può stare in piedi da sola: l'*a-priori* necessario risiede in adeguate politiche pubbliche di sviluppo e riequilibrio territoriale, politiche che il nostro Paese ha da tempo trascurato, così come sembra averle sistematicamente trascurate l'UE (cfr. §§ 6 e 7). A sua volta, la funzione statale di riequilibrio territoriale necessita della presa d'atto che le rivendicazioni di de-solidarizzazione dei territori ricchi del Nord, più attrezzati alla competizione internazionale, non sono o sono sempre meno addomesticabili con lo strumentario ideologico del pari godimento dei diritti di cittadinanza su tutto il Paese, quale dovere inderogabile cui lo Stato centrale è chiamato facendo leva anche sugli obblighi di solidarietà territoriale. Quella funzione riequilibratrice si dimostra politicamente sostenibile (in Italia come altrove) soltanto tenendo ferma l'idea che il benessere e il successo economico della parte più competitiva del Paese è debitrice *anche e crucialmente* del contributo della parte meno competitiva.⁴¹ Il che, se ben si attagliava a una relativa segregazione dei mercati nazionali, ossia alla situazione esistente prima dell'affermarsi del mercato unico e, soprattutto, della moneta unica, si attaglia sempre meno a una situazione in cui il mercato di riferimento non è più quello nazionale bensì quello europeo e addirittura mondiale.

Ma a questo processo di "centralizzazione" dei capitali⁴² non ha fatto seguito alcun intervento redistributivo da parte delle istituzioni poste al livello del "nuovo" mercato transnazionale di riferimento. Insomma: abbattendo le protezioni insite in un sistema economico-monetario nazionale (prima tra tutti la leva del cambio), la forza attrattiva esercitata dalle aree economico-finanziarie del centro forte produce spinte disgregative che le sole istituzioni privatistiche dei mercati transnazionali non sono in grado di controbilanciare.⁴³ L'acuirsi dei problemi nelle relazioni finanziarie tra centro e periferia registratisi in Paesi caratterizzati,

come l'Italia, da forti divari territoriali, sono uno degli effetti di un simile squilibrio "sovranazionale". Se il *topos* della tutela multilivello dei diritti ha, in questi ultimi venti anni, puntato a mostrare l'accrescimento di tutele che l'apertura sovranazionale degli ordinamenti nazionali è in grado di produrre, l'opposto sembra potersi dire per la "tutela multilivello dello sviluppo".

La dicotomia "poteri-diritti" nelle relazioni centro-periferia andrebbe allora completata e resa ancora più problematica introducendo, dunque, l'ulteriore elemento dello *sviluppo*. Fondamentale, in quest'ottica, la connessione tra l'art. 119, comma quinto e 3, comma secondo, Cost., sapientemente accennata nella Relazione di Rivosecchi (al suo paragrafo 2.3). Ciò perché tale connessione rende l'intervento "aggiuntivo" e "speciale" dello Stato non un mero *optional* ma un vero e proprio dovere di riequilibrio territoriale, dovere imposto da quello di rimozione degli ostacoli socio-economici iscritto nel principio di eguaglianza sostanziale che caratterizza, fin dalla sua apertura, la Costituzione repubblicana.

PARTE SECONDA: TECNICITÀ

5. Perequazione infrastrutturale

La perequazione infrastrutturale esprime l'esigenza fondamentale per cui, affinché possa esservi la tanto agognata "auto-responsabilità" e/o "auto-propulsività" economica delle Regioni del Sud, queste ultime devono essere messe in condizione di competere ad armi pari, ossia, poter beneficiare dell'eguaglianza nelle posizioni di partenza.⁴⁴ Si tratta di un programma di intervento pubblico statale contemplato dalla stessa Costituzione: se il vecchio art. 119, al suo terzo comma, parlava del potere dello Stato di assegnare contributi speciali «particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole», oggi il nuovo art. 119, comma quinto, contempla il potere dello Stato di destinare «risorse aggiuntive ed effettua(re) interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» al fine, fra l'altro, di «rimuovere gli squilibri economici e sociali». Se la disposizione ha perduto l'idealismo politico originario che ha segnato la costituzionalizzazione della "questione meridionale",⁴⁵ essa ha, almeno, guadagnato in analiticità, sancendo proprio l'esigenza di rimuovere le cause dei divari profondi esistenti tra i territori. Resta sempre l'evidente ambiguità se quello dello Stato sia solo una "facoltà" di intervenire in deroga ai principi regolativi che dovrebbero presiedere alla gestione della finanza pubblica delle Autonomie territoriali, oppure un più impegnativo "dovere". Ambiguità che, invero, dovrebbe sciogliersi una volta letto l'art. 119, comma quinto, Cost., alla luce dei principi fondamentali, primo tra tutti il dovere di rimuovere gli ostacoli economico-sociali che impediscono lo sviluppo della persona e la partecipazione dei lavoratori «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» sancito all'art. 3, comma secondo, Cost.⁴⁶

Ricollegandosi esplicitamente alla previsione dell'art. 119, comma quinto, Cost., l'art. 22 della legge sul federalismo fiscale, n. 42 del 2009, si intitola proprio alla perequazione infrastrutturale, contemplando una procedura di «ricognizione degli interventi infrastrutturali

(...) riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali».⁴⁷

La disposizione sarebbe dunque finalizzata al nobilissimo obiettivo di programmare l'opera di rimozione di tutti i divari territoriali esistenti, rimediando a questi ultimi con politiche di investimenti straordinari da delineare annualmente nel Documento di finanza pubblica. Ma, rispetto a un tanto ambizioso obiettivo, è apparsa fin da subito criticabile la scelta di affidare l'attuazione dell'articolo 119, comma quinto, Cost., all'applicazione di una norma transitoria anziché a una disciplina a regime ordinario.⁴⁸ «Le differenze infrastrutturali esistenti (...) necessitano infatti di un obiettivo accertamento di carattere ricognitivo *in progress* e di una particolare attenzione sulle soluzioni praticabili, certamente di lungo periodo, nonché di un loro attento monitoraggio».⁴⁹ L'altra ambiguità di fondo della disposizione sulla perequazione infrastrutturale è quella per cui non si capisce bene se oggetto della ricognizione siano gli interventi programmati (o programmabili) o le dotazioni esistenti.⁵⁰ Oltre a ciò, la disciplina secondaria che ha dato attuazione a tale previsione è apparsa lacunosa quanto alla definizione degli indicatori e degli altri aspetti tecnici indispensabili per poter *quantificare* il fabbisogno infrastrutturale. Quantificazione, invero, cruciale, se è al maggior fabbisogno infrastrutturale che la stessa disciplina attuativa collega il dovere di garantire una quota di risorse pubbliche proporzionale all'entità del fabbisogno.⁵¹

Il tema rientra in quello più generale della c.d. "*spending review*", sotto il profilo della necessità di dotarsi di meccanismi di verifica per la localizzazione territoriale della spesa pubblica in infrastrutture, da allocare in base alla capacità degli interventi progettati di contribuire allo sviluppo.⁵² Un settore ove si è assistito al proliferare di strumenti programmatici, finanziari, ecc., nonché al depauperamento del capitale umano della pubblica amministrazione chiamato a maneggiare questi strumenti, elementi che certo non hanno agevolato l'efficienza amministrativa, in un settore così delicato come quello dell'infrastrutturazione dei territori.⁵³

6. L'effetto sperequato sui territori dei tagli alla spesa pubblica e gli artifici contabili con cui raggiungerlo

Un punto fondamentale all'interno della tematica dei divari territoriali e delle loro conseguenze "costituzionali" è quello degli effetti redistributivi dell'accentramento della finanza pubblica: negli anni della crisi, il taglio della spesa pubblica ha determinato esiti profondamente divaricati tra Nord e Sud. Potremmo dire che la scelta politica del centro – a partire dal governo dei tecnici per proseguire in crescendo con quelli di centro-sinistra che lo hanno seguito – è stata quella di puntare sui forti e abbandonare a se stessi i deboli.⁵⁴ Ma neppure questo è servito a placare le tendenze de-solidarizzatrici del Nord, le quali, come già accennato, sembrano sempre più risolutamente dirette verso l'attivazione di strumenti di competizione insiti nella richiesta di maggior autonomia (la retorica di lasciar fare da sé le Regioni efficienti e commissariare quelle inefficienti). Ciò che avviene tra cittadini, dinanzi all'opzione

dell'austerità, avviene anche tra territori ricchi e poveri, com'è ovvio che sia. Le politiche di austerità che hanno redistribuito gli oneri di risanamento della finanza pubblica tra le singole Regioni hanno avuto e hanno l'effetto di ridurre la redistribuzione e di aumentare i divari regionali, posto che l'austerità è la negazione di quelle politiche espansive capaci di convogliare flussi di spesa pubblica al Sud superiori alla capacità fiscale di quei territori. La c.d. "austerità espansiva" sarebbe miseramente fallita in Italia perché il modello, tra l'altro, ignorava il dualismo del sistema produttivo italiano: «l'allargarsi del dualismo Nord-Sud ha prodotto un crollo del mercato interno che ha nuociuto anche al Nord.»⁵⁵ Tuttavia il Nord, grazie alla capacità di agganciare la ripresa di domanda dall'estero e di incrementare l'export, ha risentito molto meno del Sud dei tagli agli investimenti pubblici.⁵⁶

La serie delle manovre restrittive, a partire dal Governo Monti per giungere al Governo Renzi, ha avuto impatti sperequati sia dal lato delle spese correnti che, soprattutto, dal lato delle spese per investimenti.⁵⁷ La crisi acuisce, invero, una tendenza già in atto: dal 2001 al 2012, l'obiettivo programmato di attribuire al Sud una quota minima del 45% del totale della spesa pubblica per investimenti non è stato mai raggiunto.⁵⁸

Interessante notare, a tale proposito, come il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) sia stato progressivamente ridotto e dirottato sulla spesa ordinaria (specie sanitaria), anziché sugli investimenti al Sud.⁵⁹ Non solo, ma per evitare lo sfioramento dei tempi di realizzo dei programmi europei, è stato creato un nuovo canale di spesa attraverso il Piano di azione e coesione (PAC), con l'esito di dimezzare il cofinanziamento nazionale alle Regioni meridionali per poter aumentare le percentuali di spesa ai fini della rendicontazione alla Commissione UE.⁶⁰ Uscito dal Governo Monti il Ministro Fabrizio Barca, le cose sono persino peggiorate: il Governo Letta ha tagliato il PAC di 925 milioni di euro, dirottandoli a copertura degli sgravi contributivi per le assunzioni dei giovani; il Governo Renzi lo ha ridotto di ben 3,5 miliardi per gli sgravi contributivi del *Jobs Act*, così che i 4,4 miliardi destinati al Sud sono stati impiegati per finanziare le assunzioni su tutto il territorio nazionale, assunzioni che, come ovvio, sono avvenute prevalentemente al Nord, con una redistribuzione di spesa pubblica dal Sud al Nord.⁶¹ In termini più strettamente giuridici, l'uso dei fondi per lo sviluppo, anziché essere aggiuntivi rispetto ai fondi europei, come contemplato sia dal diritto dell'UE che dal diritto interno⁶², finisce per essere addirittura parzialmente sottrattivo, ossia dirottato a fronteggiare emergenze altrui.⁶³

Degni di analisi sono anche gli artifici contabili cui fa ricorso il Governo per eludere il dovere costituzionale di destinare risorse aggiuntive per colmare i divari del Sud: se apparentemente il Fondo di sviluppo e coesione (FSC) per il periodo 2014-2020 è stato dotato di ben 38,7 miliardi, le singole manovre finanziarie provvedono poi a spalmare quella cifra programmata negli anni, centellinando per i primi anni le somme effettivamente spendibili e accorpando il grosso nel futuro, paralizzando l'effettivo potere di compiere impegni di spesa.⁶⁴ Il Governo, in altre parole, iscrive a bilancio la somma complessiva di un ciclo di fondi UE (2014-2020), rinviando il grosso della spesa al 2020 e seguenti, assicurando stanziamenti di cassa esigui per l'anno finanziario entrante. Formalmente il rinvio della spesa avviene per il vincolo dell'austerità, diluendo così la spesa per investimenti.⁶⁵ Potremmo etichettare tutto questo sotto il capitolo delle *tecniche dilatorie di (non) sviluppo*.

7. (segue): il sistema dei fondi strutturali europei e le sue storture

Sarebbe facile, dinanzi a questo abbandono dell'impegno per gli investimenti al Sud, accontentarsi della giustificazione per cui i finanziamenti pubblici devono andare a coloro che meglio li sanno spendere e puntare il dito contro le scarse capacità mostrate da alcune Regioni del Sud nello spendere i Fondi europei (e, di conseguenza, i cofinanziamenti nazionali). Vale tuttavia la pena rendere un poco più complesso questo quadro, analizzando le criticità che sono andate emergendo fin qui, tutte collegate alle dinamiche sovranazionali europee.

Gli economisti dello SVIMEZ da tempo parlano, a proposito dell'allocazione dei fondi strutturali europei, di una crescente competizione tra periferie d'Europa. La sedicente politica di coesione dell'Unione europea è, in realtà, un'aspra competizione tra territori calata in un contesto governato da criteri, la cui applicazione (in aggiunta e del tutto indipendentemente da inefficienza e clientelismo nostrani) mette sistematicamente fuori gioco le Regioni del Sud Italia.⁶⁶ Vi sarebbe, infatti, una sorta di competizione ad armi impari tra Stati omogenei, che possono fregiarsi per intero del titolo di "regione europea sottosviluppata", e Stati eterogenei, come l'Italia, ove solo una parte del territorio può godere di tale regime giuridico ai fini della percezione dei fondi. L'Italia, pertanto, è sì contemporaneamente un donatore e un beneficiario, ma risulta al netto un donatore, mentre Polonia e altri Stati dell'Est Europa risultano beneficiari netti. Potremmo dire che, con l'entrata dei nuovi Stati membri dell'Est Europa, quasi contemporanea all'entrata in funzione dell'euro, è andata in crisi l'idea che l'Unione europea potesse essere uno strumento migliore dei singoli Stati membri per risolvere gli squilibri territoriali interni a questi Stati,⁶⁷ almeno laddove si tratti, appunto, di Stati donatori netti aventi caratteristiche come il nostro. La rosea prospettiva di chi, alla vigilia dell'entrata nell'euro, riteneva che l'inadeguatezza quantitativa dei fondi strutturali europei sarebbe stata compensata dalla superiore qualità della spesa pubblica (in termini di razionalità ed efficienza), sembra infrangersi contro amari dati di realtà.⁶⁸ Né il controllo della Commissione, né la concorrenzialità tra amministrazioni più efficienti, sembrano elementi in grado di superare quel tipo di ostacoli quantitativi e strutturali innescati dall'allargamento a Est.

Riguardo ai fondi strutturali UE, la retorica del ritardo nella spesa dei fondi assegnati alle regioni del Sud Italia (ritardo connesso alla scarsa qualità degli amministratori locali) fa velo a cause esogene. Si tratta di un discorso più ampio, rientrante nella retorica ottundente della possibilità di compensare le asimmetrie socio-economiche attraverso l'efficienza imposta ai singoli territori più arretrati a colpi di commissariamenti.⁶⁹ La logica dell'UE è stata, infatti, quella di incentivare una "sana" competizione tra territori bisognosi, disinteressandosi però dell'eguaglianza nelle condizioni di partenza dei soggetti chiamati a concorrere in tale competizione europea: i differenziali di competitività regionale hanno avvantaggiato le economie dei nuovi Stati membri. L'asimmetria a favore di tali economie è dettata sia dalla vicinanza con i grandi mercati europei dell'area del(l'ex) marco tedesco, sia dalla conservazione della sovranità monetaria da parte di questi Stati dell'Est Europa, sia, infine, dall'inesistenza

di una politica europea di armonizzazione fiscale in grado di impedire che il Sud d'Italia finisca vittima del *dumping* fiscale dell'Est Europa.

Saremmo, dunque, in presenza di asimmetrie difficilmente superabili con la sola efficienza, buona più alla retorica dell'auto-responsabilità che ad altro.

L'esito è quello per cui quasi il cinquanta per cento dei fondi europei sono attratti da Stati membri estranei all'Eurozona.⁷⁰ La disparità è quella tra Regioni arretrate all'interno di Stati membri relativamente avanzati, come il nostro, che sono anche contributori netti al bilancio europeo e allo stesso sistema dei fondi strutturali europei, da un lato, e Regioni all'interno di Stati membri meno avanzati, che sono beneficiari netti.⁷¹ Per cui, per l'Italia, i fondi strutturali non rappresentano altro che risorse nazionali conferite al bilancio UE che ritornano (in quota parziale) sotto l'egida delle politiche di coesione (con l'esito per cui l'Italia, in proporzione, aiuta più le Regioni di altri Stati membri beneficiari netti che le proprie Regioni, o meglio, che una parte delle risorse per lo sviluppo territoriale un tempo disponibili esclusivamente per le Regioni del Sud Italia ora devono essere destinate anche agli Stati membri meno sviluppati).⁷² Ne deriva che la natura *addizionale* dei fondi europei è realmente tale solo per quegli Stati membri che risultano svantaggiati "nel loro complesso".⁷³ Nel caso dell'Italia, solo una parte del territorio nazionale soffre di un simile svantaggio in termini di ritardo di sviluppo, per cui, in base al principio normativo europeo dell'addizionalità, lo Stato membro in questione dovrebbe garantire un ammontare pari di cofinanziamento nazionale e ulteriori risorse a valere sul c.d. Fondo Sviluppo e Coesione. Nella pratica, tuttavia, le cose non funzionano affatto in questo modo,⁷⁴ né sembra che quel principio normativo dell'addizionalità sia stato fin qui ritenuto giustiziabile.⁷⁵ L'escamotage utilizzato dal governo italiano per accelerare l'utilizzo dei fondi UE, come accennato sopra, è stato quello di ridurre il cofinanziamento nazionale, dirottando le risorse addizionali per le politiche di sviluppo verso politiche con cui si finanziano interventi non mirati territorialmente.⁷⁶

Quanto al tema, appena toccato, del ritardo nell'impiego dei fondi europei, fin troppo facile è stato, negli anni, addossarne le colpe all'inefficienza delle Regioni del Sud, che pure esiste. Si è trascurato, però, che una delle concause risiede proprio nelle storture del mercato dei capitali indotte dalla sbilenco architettura dell'unione monetaria. Sia l'indebitamento di molti bilanci pubblici regionali e locali meridionali, sia il deterioramento delle condizioni del credito che ha avuto un maggiore impatto al Sud, si ripercuotono negativamente sulla gestione dei Fondi strutturali. Questi ultimi, infatti, non operano sotto forma di anticipi, bensì di rimborsi per le spese già effettuate, così che la minore possibilità di accedere al credito bancario per soggetti privati e, soprattutto per gli Enti locali, ha seriamente pregiudicato la capacità di avviare nuovi progetti o di completare o rinnovare gli interventi già effettuati.⁷⁷

Quello degli accresciuti divari tra Nord e Sud nell'accesso al credito, del resto, è un tema che meriterebbe ben altro approfondimento ma di cui si cercherà di tratteggiare qualche elemento in relazione al tema del condizionamento delle politiche economiche per opera della BCE nel prossimo paragrafo.

8. Politiche economiche nazionali condizionate da quelle monetarie europee

La crisi, come noto, ha determinato una contrazione generalizzata dei prestiti bancari, ma il Sud ha subito la contrazione più rilevante, senza che la politica espansiva della BCE degli ultimi anni abbia determinato l'auspicata riduzione dei tassi praticati dalle banche alle imprese, specie nelle aree più deboli del Paese.⁷⁸

Quel che più rileva, tuttavia, sono due elementi di criticità legati all'assetto sovranazionale della politica monetaria. Il primo consiste nelle conseguenze negative che l'accentramento della vigilanza bancaria in capo alla BCE e il suo conseguente irrigidimento hanno avuto su sistemi creditizi come il nostro: il contemperamento delle esigenze della stabilità del sistema creditizio con quelle del finanziamento dell'economia ha prodotto esiti asimmetrici nel contesto dualistico italiano, a maggior discapito dell'accesso al credito delle imprese manifatturiere del Sud.⁷⁹

Il secondo elemento appare, agli occhi del costituzionalista, ancora più critico del precedente. La contrazione dei prestiti bancari a favore delle imprese manifatturiere del Sud ha fatto registrare picchi negativi nel settore delle costruzioni.⁸⁰ Non si tratta però di un effetto accidentale. In un'analisi svolta su dati elaborati dal 2007 al 2014, Paolo Savona criticava nel 2015 la BCE (e i governi italiani) per non aver puntato sulla crescita attraverso le costruzioni e il rilancio dell'edilizia, ma di aver puntato (con l'adesione della Confindustria) sul modello tedesco di crescita guidata dalle esportazioni.⁸¹ Il riferimento è all'esplicita decisione della BCE di escludere l'impiego della liquidità erogata alle banche private con il programma TLTRO (*Targeted long term refinancing operation*, inaugurato nel settembre 2014) per il finanziamento dell'edilizia (probabilmente per scongiurare una bolla speculativa in Germania, ove già le costruzioni erano in netta crescita), nonché alla esclusione implicita delle costruzioni dall'impiego della liquidità aggiuntiva che il *Quantitative Easing* contribuiva a creare.⁸²

Dal punto di vista dei divari territoriali interni, la questione è cruciale: l'incentivo all'edilizia, infatti, risulta fondamentale per riattivare la domanda interna, così come il suo opposto ne determina la caduta; l'edilizia, fra l'altro, è un comparto ad alta intensità di lavoro con un indotto assai esteso (materiali, arredi, ecc.). L'export, invece, è un modello di politica economico-industriale assai più selettivo, posto che non tutte le Regioni italiane sono attrezzate per competere sui mercati esteri. Il divario Nord/Sud sarebbe, per Savona, aumentato anche e specialmente per questo. Il blocco degli investimenti degli Enti locali (che molto interessano il comparto dell'edilizia) è passato per l'uso draconiano del coordinamento della finanza pubblica da parte del centro. Si tratta di una decisione che pare coniugarsi con questa politica "europeista", che, in Italia almeno, è stata di abbandono delle aree meno attrezzate all'export. Il che ha, probabilmente, provocato le reazioni politiche legate alla crescita della povertà che sono sfociate nella rivolta anti-establishment del voto nel Sud d'Italia.

Potrebbe anche ritenersi che tale politica selettiva della BCE abbia avuto l'effetto benefico di preservare da ulteriore cementificazione le aree naturalisticamente più preziose e fragili del nostro Paese, ma il problema è che quella politica è stata ispirata da esigenze estranee agli interessi della periferia dell'Eurozona (l'andamento già molto sostenuto dell'edilizia in Germania, con connesso rischio di bolla speculativa). Quella politica monetaria

selettiva, inoltre, appare quanto mai priva del necessario supporto democratico, specie alla luce degli effetti economici sperequati che è stata in grado di produrre.

9. Equilibrio di bilancio vs. equilibri delle bilance commerciali regionali

Si è più volte accennato alla scelta, ispirata dalle istituzioni europee e dagli Stati “core” dell'Eurozona, di puntare su un'economia trainata dalle esportazioni e del sostanziale abbandono delle aree del Sud d'Italia (ma anche del Sud Europa) che ciò ha contribuito a determinare. Al fondo di una simile scelta sta, forse, la vulgata del Nord locomotiva d'Italia contrapposto al Sud zavorra.

In una ricerca della Banca d'Italia pubblicata nel 2010,⁸³ emergeva abbastanza nitidamente come il Sud non fosse riducibile allo stereotipo della palla al piede del Nord, bensì che lo sviluppo del Nord beneficia(va) del mercato di sbocco del Sud e che l'eventuale, drastica, riduzione dei trasferimenti operati attraverso la spesa pubblica in favore del Sud avrebbe comportato un calo della domanda alle merci del Nord che non avrebbe potuto essere rimpiazzata da una mirabolante impennata dell'export.

Si tratta di una ricerca che può aiutarci a integrare la nostra visuale disciplinare, fin qui così monopolizzata dai divaricati andamenti dei bilanci regionali e locali, specie riguardo ai famigerati disavanzi nella sanità pubblica al Sud. La crisi greca e quella dell'eurozona, più in generale, ci ha insegnato che, più e prima del debito pubblico e dei disavanzi annuali di bilancio, a contare è il debito estero, ossia la bilancia dei pagamenti.⁸⁴ Sarebbe interessante applicare la lezione appresa sul piano dei rapporti economico-finanziari degli Stati dell'Eurozona ai rapporti tra Regioni italiane e guardare ai saldi nell'import-export tra aree regionali.

Lo squilibrio nella bilancia commerciale delle Regioni, fra l'altro, si ripercuote negativamente anche sul sistema delle entrate tributarie regionali, aggravando la posizione delle Regioni del Sud rispetto a quelle del Nord. Con particolare riguardo all'IRAP, la disciplina della tassazione sottostimerebbe il carico effettivo di tale tributo sull'economia del Sud, per il fatto di non tener conto del maggior carico tributario derivante dall'importazione di merci da altre Regioni, così come essa sovrastimerebbe il carico del tributo rispetto alle Regioni del Nord, ignorando che parte di esso finisce per essere traslato sulle Regioni del Sud, ossia su quelle più deboli.⁸⁵ Una prospettiva, questa, che rende ancora più attuale la riflessione svolta a margine del già citato studio della Banca d'Italia sulle bilance commerciali regionali da alcuni studiosi, tra cui lo stesso ex Ministro degli affari europei, Paolo Savona: dove esiste un deficit commerciale, «l'economia regionale è soggetta a un continuo stress di compensazione del potere di acquisto defluito dall'area, che abbassa le potenzialità di sviluppo».⁸⁶

Finché perdureranno i divari, registrabili a partire dal saldo negativo di tali bilance commerciali regionali, non solo i trasferimenti Nord-Sud operati per il tramite della spesa pubblica (ancora relativamente) uniforme defluiranno di anno in anno come acqua immessa in una “pentola bucata”,⁸⁷ bensì meccanismi impositivi apparentemente neutri (come appunto l'IRAP) contribuiranno ad aggravare quei divari.

Senza un riequilibrio dei saldi della bilancia commerciale regionale a favore delle Regioni del Sud, non servirà a molto puntare sull'equilibrio di bilancio e alla responsabilizzazione di politici, amministratori ed elettorati regionali e locali nella gestione delle finanze pubbliche. La retorica dell'auto-responsabilità – che trova il apice nel meccanismo punitivo di aumentare al massimo la tassazione regionale, tagliando contemporaneamente le prestazioni, nelle Regioni sottoposte ai piani sanitari di rientro⁸⁸ – rischia allora di fungere da foglia di fico all'assenza di politiche pubbliche di sviluppo al Sud.

Il problema italiano, del resto, è un problema europeo. Si guardi agli esiti del Piano Junker per gli investimenti europei: sebbene l'obiettivo della leva finanziaria sia stato raggiunto, l'analisi dei progetti co-finanziati dal piano europeo per gli investimenti dimostra come il settore più bisognoso – quello delle infrastrutture – sia anche quello meno coperto dal Piano.⁸⁹

Il Piano europeo per gli investimenti strategici, in ogni caso, con la sua pur debole copertura dei rischi per gli investimenti privati, ha almeno mostrato che senza garanzie pubbliche, la sola mobilità dei capitali e l'abbassamento del costo dell'accesso al credito (capi-saldi della dottrina degli "effetti inducenti" dell'euro⁹⁰) non è in grado di indurre *ex post* quella convergenza tra economie nazionali (e regionali) che dovrebbe costituire il presupposto per il buon funzionamento di un'Area Valutaria Ottimale.

CONCLUSIONI

10. Regionalismo ed europeismo quali epifenomeni dell'abbandono di politiche pubbliche di sviluppo

Europa e rapporti tra Regioni italiane sono assai più intrecciati di quanto si tenda normalmente a pensare. Il rilievo appena svolto sopra sull'illusione di un euro "inducente" si connette al dato (anch'esso amplificato, se non proprio imposto) della missione "pubblica" affidata ai privati (investitori e speculatori), la missione, cioè, del riequilibrio economico e della redistribuzione territoriale della ricchezza.⁹¹

Si è già accennato alla debolezza e alle storture della politica dei fondi strutturali europei. Potremmo rilevare, a tale proposito, una sorta di parallelismo che si instaura alla vigilia del varo dell'euro tra reticenza della Costituzione italiana revisionata sulla concreta portata della perequazione territoriale (vaghezza dell'art. 119, commi quarto e quinto) e il silenzio di Maastricht su trasferimenti para-federali e strumenti di reazione ai c.d. shock economici asimmetrici.

Un capitolo a parte meriterebbe l'analisi della politica industriale europea. Chi, fra i costituzionalisti, ebbe modo di analizzare l'evoluzione della politica industriale dell'Unione europea, poi codificata nell'art. 130 del Trattato di Maastricht (attuale art. 173 del TFUE), rilevava come quest'ultimo segnasse un mutamento di paradigma e l'assunzione dei connotati

(tipici dell'ordoliberalismo) della legittimità delle *sole* politiche pubbliche finalizzate alla “messa in forma” della concorrenza.⁹²

Non sembra casuale, allora, che, quasi dieci anni dopo Maastricht, la nostra Costituzione veniva riformata in modo da fissare in lunghi elenchi di competenze legislative la divisione dei compiti tra Stato e Regioni senza nulla dire in merito alla spettanza della politica industriale.⁹³ Ciò che campeggiava, invece, era la competenza esclusiva statale sulla tutela della concorrenza.⁹⁴

Se la scomparsa del riferimento al Meridione e alle Isole dal vecchio art. 119, co. 3, Cost., è un dato evidente, esso è intimamente connesso con l'assenza di riferimenti alle politiche pubbliche nelle competenze dell'art. 117 Cost. e con la comparsa in esso della «tutela della concorrenza».⁹⁵ Il federalismo “per abbandono”, evocato sotto altra prospettiva da Pizzetti nel 1996 e ripreso da Pitruzzella nel 2002, ha qui il suo punto di emersione più forte.⁹⁶

“Federalismo per abbandono” era un'espressione che descriveva polemicamente la devoluzione alle Regioni di ulteriori funzioni con contestuale taglio delle risorse operata da un centro politico che aveva, quale primo movente, quello di ridurre la spesa pubblica, mentre l'obiettivo di rilanciare il regionalismo in Italia appariva assai meno convinto. Nell'ottica di Savona e degli studiosi “meridionalisti”, “federalismo per abbandono” consiste, innanzitutto, nell'abbandono dell'idea stessa dell'intervento pubblico nell'economia al fine di colmare lo storico divario territoriale italiano.⁹⁷

Dal punto di vista della politica economica, l'approccio che ha dominato almeno gli ultimi venti anni è stato quello della c.d. “auto-propulsività” delle Regioni del Sud, formalizzato a partire dal 1998 nella c.d. “Nuova politica regionale”.⁹⁸ Ancora nei documenti economici ufficiali del Governo del 2015 (“*Masterplan* per il Mezzogiorno”) si sosteneva la necessità di scongiurare soluzioni dall'alto, privilegiando, invece, le capacità e la voglia di mettersi in gioco dei cittadini e delle istituzioni meridionali, con l'intervento pubblico ristretto al solo ruolo di attivare le forze endogene al sistema. Si è trattato dell'adesione acritica a un modello di intervento che l'esperienza ormai pluridecennale suggerirebbe di rivedere.⁹⁹ Si persevera, invece, nella narrazione tesa a valorizzare le eccellenze locali, a supporto del tentativo, ormai fallito, di esportare al Sud il modello della c.d. “Terza Italia”, ossia dei distretti del Nord-Est: il fatto che, dopo tanti anni, tali esempi di eccellenza restino delle eccezioni dimostra quanto quella narrazione costituisca una lettura fuorviante e auto-assolutoria di politiche pubbliche cui è stata amputata la logica originaria dell'*intervento straordinario*.¹⁰⁰ Con il paradosso che, ancora nel 2015, anziché fare autocritica di quella Nuova politica regionale inaugurata nel 1998, si continua a puntare il dito contro l'approccio “top-down” della Cassa del Mezzogiorno e delle Partecipazioni statali, il cui intervento straordinario è stato abbandonato già nel 1992 (ma sostanzialmente molti anni prima).¹⁰¹

In maniera assai netta, è stato recentemente affermato che la riforma del Titolo V del 2001 «è stata figlia dell'idea dell'Europa delle regioni, dell'idea cioè che si potesse costruire un'Unione europea nel rapporto diretto tra Commissione e entità substatuali, aggirando gli Stati nazionali». ¹⁰² Dell'effettiva forza politica di quell'idea, che risale almeno al 1968,¹⁰³ è lecito dubitare.¹⁰⁴ I presupposti per il suo affermarsi nella realtà dell'integrazione europea si sono rivelati malfermi.¹⁰⁵

Sta di fatto che vi sono tracce importanti, sia alla vigilia della revisione costituzionale¹⁰⁶ che nella “recezione dottrinale” del Nuovo Titolo V, di una simile impostazione.¹⁰⁷ Il che potrebbe ben spiegarsi con la fiducia allora riposta da molti, giuristi compresi, nelle capacità dell’Unione economica e monetaria di influire positivamente sui processi economici e istituzionali del nostro Paese.¹⁰⁸ Non è casuale, allora, che le poche voci allora contrarie a quel tipo di Unione europea “anti-sovrana”,¹⁰⁹ fossero anche voci critiche sull’abbandono dell’ideale meridionalista dall’orizzonte politico¹¹⁰ (e poi da quello costituzionale, con la riforma del Titolo V e la riscrittura dell’art. 119, Cost.).

Duplici e parallele sono state, dunque, le illusioni costituzionali che hanno guidato molte ricostruzioni del moto di “federalizzazione” esterna e interna¹¹¹ degli ultimi venti e passa anni. Da un lato, l’illusione che l’Unione europea avrebbe fornito gli “elementi unificanti” dopo l’esplosione dei poteri delle Autonomie territoriali segnata dal nuovo Titolo V della revisione costituzionale del 2001. Da un altro lato, l’illusione che affidarsi alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti avrebbe potuto arginare le tendenze competitive e disgreganti del federalismo interno.

Con le dovute cautele, si tratta dell’ottimismo di un approccio che riecheggia quanto accaduto a livello di “federalizzazione esterna”, ossia di integrazione europea, con particolare riferimento alla redazione della Carta dei diritti fondamentali dell’UE negli anni dell’entrata in funzione dell’euro. Si tratta, a livello europeo, di diritti fondati su reti istituzionali (la pregiudiziale comunitaria attivabile da ciascun giudice nazionale in perfetta indipendenza) che sembrano voler occultare la lacuna dell’assenza di reti politiche capaci di intessere una cintura di sicurezza contro gli esiti della integrazione economico-monetaria (l’aumento dei divari e la c.d. “centralizzazione dei capitali”, i quali, sempre più liberi di muoversi, convergono verso le aree economicamente più forti abbandonando quelle più deboli¹¹²). Non è poi tanto paradossale, in questa logica di occultamento, che, proprio negli anni in cui si glorificava l’acquisto di piena giuridicità della Carta dei diritti fondamentali, la politica di coesione dell’UE versava in profonda crisi esistenziale.¹¹³

La perdita della consapevolezza dell’interdipendenza delle Regioni del Nord rispetto a quelle del Sud d’Italia, quale chiave della crescita e della ricchezza nazionale, è risultata non compensabile dalla retorica dei diritti. Un’operazione culturale che rispecchia, a suo modo, quanto avviene da anni nell’Unione europea e, in minor modo, nel Consiglio d’Europa, ove si immagina un insieme di individui tenuti assieme dal comune orizzonte del rispetto della dignità umana, per il tramite della tutela uniforme dei diritti fondamentali, ignorando al contempo i profondi squilibri che l’unificazione economica e monetaria è in grado di innescare.

11. (segue): i livelli essenziali dei diritti e la legittimazione dei divari competitivi tra territori

Certo, diversamente dall’ordinamento dell’Unione europea, la Costituzione italiana proclama diritti la cui eguaglianza nel godimento è garantita non solo dalla formula dell’art. 117, co. 2, lett. *m*, ma anche da un bilancio pubblico degno di questo nome. La gestione an-

cora fortemente centralizzata di tale bilancio, tuttavia, non è servita, specie negli anni della crisi, a impedire esiti fortemente divaricati delle economie territoriali. La garanzia di livelli equivalenti o almeno non troppo divaricati di welfare non sembra sufficiente a impedire la crisi della tenuta dell'unità nazionale in assenza di un adeguato impegno pubblico per l'eliminazione o almeno il contrasto – e non il mero alleviamento – dei divari strutturali tra Nord e Sud del Paese.

Viene quasi da pensare che, al fondo, vi sia una sorta di fraintendimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti: essi compaiono in Costituzione proprio per *legittimare* la differenziazione competitiva,¹¹⁴ esibendo, da un lato, la pretesa di garantire il livello minimo di prestazioni pubbliche che rendono effettivi i diritti oltre cui non è consentito spingersi, ma occultando, dall'altro lato, ciò che dovrebbe stare a monte, ossia l'intervento dello Stato nell'economia attraverso adeguate politiche industriali e di sviluppo. Una lacuna che la colpevolizzazione delle classi politiche e dei loro elettori nei territori più arretrati non è capace di colmare, semmai solo di nascondere temporaneamente, attraverso la riconcettualizzazione del tema dei divari Nord-Sud in quello della sanzionabilità delle inefficienze. L'idea, teoricamente corretta, che la cittadinanza implichi l'eguaglianza nel godimento dei diritti costituzionali su tutto il territorio nazionale, in assenza di un radicato impegno alla lotta ai divari territoriali, rischia di riprodurre il vizio di fondo delle politiche economiche per il Sud inaugurate negli anni settanta: agire sul reddito pro-capite (ad es. con la fine delle gabbie salariali, ovvero con politiche di assunzioni nel pubblico impiego) anziché sugli interventi straordinari e la politica industriale.¹¹⁵

Né la salvezza è venuta dall'Europa: la quale, attraverso le due istituzioni più autenticamente sovranazionali quali Commissione e Parlamento europeo, non ha mostrato la capacità politica di imporre agli Stati membri quegli investimenti che l'Unione stessa è impossibilitata a compiere per assenza di budget.

Perequazione e solidarietà rischiano di essere intese come essenzialmente finalizzate a garantire una certa soglia di eguaglianza nel godimento dei diritti; ciò potrebbe far dimenticare l'imperativo di fondo che uno Stato composto ha nel mantenere e, anzi, promuovere i presupposti fattuali della propria *indivisibilità*.

La solidarietà e la perequazione possono essere deformate entro una prospettiva "irenica", perché finalizzate a un obiettivo facilmente condivisibile, quale quello della tutela dei diritti.¹¹⁶ Il vero problema è quale sia l'impegno strategico che lo Stato e le Autonomie territoriali sono congiuntamente disposti a prendere nei confronti del superamento dei divari tra i territori, che sono innanzitutto divari *infrastrutturali*.¹¹⁷ Qui le scelte si fanno ben più divisive e complicate da gestire attraverso formule costituzionali. Ma non può trattarsi di mera discrezionalità politica estranea al discorso giuridico-costituzionale. Che se così fosse, ci troveremmo a gestire la deriva dei territori coi soli strumenti dell'eguale garanzia dei diritti. Quando il divario socio-economico tra territori, però, raggiunge livelli troppo divaricati, lo strumentario dei diritti (specie quelli sociali) non regge più e si innesca la logica dell'auto-responsabilità e della sanzionabilità delle inefficienze nella stessa gestione delle risorse frutto della perequazione. Il mancato godimento di determinati diritti diventa allora il "giusto contrappasso" per non aver saputo razionalizzare l'uso delle risorse "perequate".

Questa impostazione mi sembra strettamente imparentata con la logica neoliberista degli economisti della *Law and Economics*, secondo i quali la giustizia sociale non può che assumere connotati compensativi e non autenticamente distributivi.¹¹⁸ Seguendo l'impostazione della *Law and Economics*, secondo cui il diritto va costruito in modo da massimizzare il benessere, prescindendo da come il benessere stesso viene distribuito, potremmo benedire la scelta di concentrare gli investimenti pubblici infrastrutturali nelle aree già più avanzate del Paese anziché diluirli in modo da compensare i deficit infrastrutturali delle aree più arretrate (lo *Human Technopole* di Milano anziché il sostegno ad alcune Università del Meridione, ad es.). Il benessere complessivo del Paese, inteso come aumento del PIL nazionale, sarebbe probabilmente più elevato nel primo caso e più basso nel secondo.

L'accrescimento del benessere complessivo, per i fautori dell'impostazione sopra accennata, sarebbe frutto di scelte allocative "efficienti" (come quella di concentrare, anziché diluire, gli investimenti infrastrutturali dove possono dare più frutti nel breve periodo); gli effetti eventualmente sperequati di tali scelte vanno compensati *ex post*, attraverso trasferimenti redistributivi (che garantiscano su tutto il territorio almeno i livelli essenziali dei diritti). Ma si tratta di esiti allocativi iniqui che nessuna successiva redistribuzione fiscale è in grado di compensare.¹¹⁹ In una società polarizzata tra pochi individui che hanno sviluppato al massimo le loro potenzialità e molti che le hanno sviluppate al minimo a causa della scelta allocativa "efficiente" di attribuire più risorse a chi già era meglio piazzato, una redistribuzione fiscale a favore dei "perdenti" fatta di sussidi di vario genere non riequilibrerebbe in alcun modo tale polarizzazione.¹²⁰

Qualcosa di simile rischia di prodursi rispetto ai territori e alla loro polarizzazione.

¹ Cfr., tra gli altri, F. Pizzetti, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino 1996, 100ss.; F. Guella, *Crisi e redistribuzione nella disciplina della perequazione finanziaria regionale* (30 dicembre 2015), in *Forumcostituzionale.it*, 9.

² Cfr. A. D'Atena, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, in Id., *Tra autonomia e neocentralismo*, Torino 2016, 92ss., il quale osserva come le migrazioni comunali siano espressione di un disagio che non può essere affrontato con gli strumenti costituzionali delle procedure sulle variazioni territoriali delle Regioni, bensì attraverso l'attuazione della norma costituzionale sulla finanza regionale e locale.

³ La l.r. Veneto 19 giugno 2014, n. 15 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto), sottoponeva a

⁴ Ma cfr. il quesito oggetto di referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto approvato con l.r. 19 giugno 2014, n. 16 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto) e dichiarato incostituzionale, per violazione dell'art. 5, Cost., dalla sent. n. 118 del 2015.

⁵ Cfr. la l. Reg. Veneto 13 dicembre 2016, n. 28, che qualificava il «popolo veneto» come «minoranza nazionale» ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata e resa esecutiva con l. 18 agosto 1997, n. 302), annullata con sent. n. 81 del 2018, ove si afferma che «non è consentito al legislatore regionale configurare o rappresentare la «propria» comunità in quanto tale come «minoranza»», posto che ciò equivarrebbe «introdurre un elemento di frammentazione della comunità nazionale contrario agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost.»

⁶ Cfr. lo strano ricorso deciso con la sent. n. 251 del 2015, in cui la Regione Veneto impugnava la norma di modifica delle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige diretta ad ampliare la competenza tributaria della Regione autonoma (art. 80 del d.P.R. n. 670 del 1972, come modificato dall'art. 1, co. 518, della l. n. 147 del 2013 - legge di stabilità per il 2014), paventando l'ulteriore aggravamento della competitività delle imprese (specie quelle turistico-alberghiere) venete rispetto a quelle del Trentino-Alto Adige. Per la Regione ricorrente, si sarebbe trattato di una discriminazione delle popolazioni confinanti con quelle collocate nella Regione autonoma derivante dagli «ulteriori differenziali economici che saranno causati dal diverso regime fiscale attivabile in Trentino-Alto Adige in deroga a quello nazionale; e ciò con una ricaduta diretta anche sul bilancio regionale veneto che sarà costretto ad intervenire in via perequativa per rimuovere le ulteriori differenze territoriali»; una discriminazione capace di alterare anche il «canone di sana ed effettiva concorrenza» tra imprese che operano nello stesso settore turistico e in un territorio omogeneo. La decisione di rigetto da parte della Corte si fonda principalmente sulla genericità delle censure, formulate in modo da tradire un uso politico improprio del giudizio in via principale.

⁷ A. Giannola, *Dalla dipendenza alla interdipendenza Nord-Sud: una nuova stagione per la ripresa dello sviluppo*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2017, n. 4, 850, il quale paventa l'uso strumentale dell'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost., da parte delle tre Regioni coinvolte (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) per giungere al riconoscimento formale delle pretese sulle «risorse proprie» da trattenere e, per questa via, vanificare nei fatti l'impegno preso proprio con la legge n. 42 del 2009 al finanziamento integrale della perequazione infrastrutturale e di quella a garanzia dei diritti civili e sociali. Si può ricordare che, dopo il fallimento della revisione costituzionale del 2005, alla richiesta di Lombardia e il Veneto di avviare la procedura di differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost., reagirono i Presidenti delle Regioni Calabria e Campania, che obiettarono la necessità di dar vita alla perequazione prevista dall'art. 119 Cost. prima di procedere a qualsiasi differenziazione (G. D'Ignazio, *Il regionalismo asimmetrico*, in E. Jorio, S. Gambino, G. D'Ignazio, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Santarcangelo di Romagna, 2009, 312).

⁸ Si ricorderà che la stessa l. n. 42 del 2009, al suo art. 16 dedicato agli interventi speciali e alle risorse aggiuntive dell'art. 119, co. 5, Cost., contiene il riferimento al problema della prossimità dei territori «al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale», quale criterio per l'allocazione degli interventi speciali e/o delle risorse aggiuntive, al pari del criterio del deficit infrastrutturale o di criteri morfologici (territori montani e isole minori): cfr., in termini critici, C. De Fiores, *Note critiche sul federalismo fiscale*, in *Costituzionalismo.it*, 2009/2, che stigmatizza una simile assimilazione della filosofia degli interventi speciali alla surrettizia azione di contenimento della spirale secessionista dei comuni confinanti con le Regioni e le Province dotate di autonomia speciale.

⁹ Cfr., anche per una comparazione con le tendenze in atto nell'ordinamento spagnolo, A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano 2010, 276ss.

¹⁰ Cui la Relazione di Rivosecchi dedica condivisibili critiche nel paragrafo conclusivo.

¹¹ G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Edizione digitale gennaio 2019, 32. Cfr., in termini più tecnici, F. Pica, *Il «sacco del Nord»: questione o paralogismo?*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2010/1-2, 225ss.

¹² Cfr. la sent. n. 69 del 2016, chiamatasi a pronunciarsi, tra l'altro, sulla denunciata lesione dell'autonomia regionale avanzata dal Veneto nei confronti del d.l. n. 133 del 2014 (che introduceva agevolazioni finanziarie per la realizzazione di opere pubbliche da parte dei Comuni e non delle Regioni), lesione ricondotta all'«esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto»: la Corte osservava che «il criterio del residuo fiscale [...] non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost.» e che «risulta estremamente controversa la possibilità

di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego», ricordando alla Regione ricorrente che proprio il Veneto «risulti la Regione maggiormente beneficiaria, almeno nel primo decennio del secolo attuale, dell'impiego sul proprio territorio di risorse statali per la realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale» (punto 4 del *Considerato in diritto*). Cfr. anche la sent. n. 83 del 2016, ove la Corte ribadisce che « il parametro del "residuo fiscale" non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché "l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata" (sentenza n. 69 del 2016)» (punto 7).

¹³ G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi?*, cit., 37s., ove si osserva, tra l'altro, che tale divario di spesa pubblica «deriva anche da una minore spesa in molti importanti servizi pubblici» (nel 2015, ad es., la spesa pro-capite nella sanità è stata di 1.606 euro al Sud contro 1.960 euro al Centro-Nord). «Tutti i dati disponibili indicano che i cittadini delle regioni più deboli godono di un minore livello di servizi pubblici, in quantità e qualità, rispetto agli altri italiani; particolarmente nella sanità e nell'assistenza» (*ibidem*). Cfr. il libro-inchiesta di M. Esposito, *Zero al Sud*, Soveria Mannelli, 2018.

¹⁴ Stante il riferimento ai «tributi propri» e alle «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» di cui all'art. 119, co. 2, Cost.

¹⁵ Che non è, però, quella che emerge dall'articolata Relazione di Rivosecchi, ove l'elemento della solidarietà è evocato con forza e ripetutamente (specie al § 7, ma non solo), così come quello della perequazione (tanto più necessaria, quanto più si introducono elementi di finanza autonoma: *ibidem*, § 2.1).

¹⁶ G. Viesti, *Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce? Falso!*, Roma-Bari 2013.

¹⁷ M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari 2016, spec. XIII s.

¹⁸ Le quali, a loro volta, hanno dovuto pagare il prezzo della rivalutazione delle loro vecchie monete per effetto del passaggio all'euro, con conseguente caduta dell'export: L. Giordano, A. Lopes, *Politica monetaria, credito e squilibri territoriali in Europa al tempo della crisi*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2016/1, 129; W. Streeck, L. Elsässer, *Monetary Disunion: The Domestic Politics of Euroland*, MPIfG Discussion Paper 14 /17, Max Planck Institute for the Study of Societies, Colonia, ottobre 2014, 5.

¹⁹ W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000/1, 18ss.

²⁰ *Ibidem*, 23. Cfr., per una prospettiva parzialmente sovrapponibile, G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico. Relazione al XXXI Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, 20s. e la dottrina ivi citata.

²¹ S. Staiano, *Costituzione italiana: Articolo 5*, Roma 2017, 122. Lamenta che siano state le Autonomie territoriali a sopportare il maggior onere dei tagli alla spesa pubblica, S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 4, 28.

²² Un'idea opposta a quella che, negli anni settanta, stava alla base della centralizzazione della finanza pubblica, ossia l'esigenza di conservare e potenziare la capacità economica nazionale e lo sviluppo del welfare: S. Mangiameli, *Le Regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Milano 2012, 4. Si trattò, in altre parole, di un accentramento della finanza pubblica diretto a scongiurare che l'introduzione della regionalizzazione favorisse soprattutto «le aree che hanno già raggiunto traguardi più elevati», come paventato da autorevole dottrina: A. Guarino, *Le Regioni nell'evoluzione politica e costituzionale italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1970, n. 10, 15.

²³ La «esasperata individualizzazione della rappresentanza» che ha, in questi anni, surrogato inadeguatamente il ruolo dei grandi partiti ha comportato che «molti politici, nazionali e locali, "giocino solo per se stessi", massimizzando il rapido ritorno individuale in termini di consenso» delle politiche intraprese sui territori, relegando ai margini l'impegno per iniziative di lungo termine: G. Viesti, P. Luongo, *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, Strumenti Res VI/1, febbraio 2014, p. 9. Il potenziamento di personalismo e spinte plebiscitarie che l'introduzione dell'elezione diretta dei vertici degli esecutivi locali e regionali ha comportato, lungi dal risolvere la crisi del sistema politico italiano, la ha aggravata: S. Mangiameli, *Le Regioni e le riforme*, cit., 6.

²⁴ W. Streeck, L. Elsässer, *Monetary Disunion...*, cit., 11: la concorrenza sull'accaparramento dei fondi strutturali svolta dai nuovi Stati membri dell'Est rispetto ai Paesi mediterranei (i quali sono scesi da quasi il 60% all'inizio degli anni 2000, al magro 30% del 2009) è stata per un poco mitigata dall'accesso al credito privato a condizioni "di favore" per gli Stati mediterranei, grazie alla loro appartenenza all'Eurozona. Il che ha permesso all'UE di poter sterilizzare l'assistenza ai Paesi mediterranei e concentrarsi su quella in favore delle nuove democrazie dell'Est. Per l'esigenza di una «redistribuzione territoriale» entro l'UE, cfr. F. Bilancia, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 2, 11.

²⁵ Riguardo al successo economico della Spagna che la stessa Commissione attribuisce alle politiche di austerità, può osservarsi che: a) si tratta di politiche che aggravano le disuguaglianze (<https://www.indexmundi.com/facts/spain/indicator/SI.POV.GINI>); b) si tratta di politiche che puntano sulla svalua-

tazione interna (abbassamento del costo del lavoro), i cui effetti non spiegano la ripresa economica spagnola (meglio comprensibile a partire da fattori quali la svalutazione dell'euro, la caduta dei costi per l'energia, il *Quantitative Easing* della BCE e l'allentamento delle politiche di rigore di bilancio); c) l'austerità e la deflazione salariale ben possono essere interpretate come fattori che hanno ritardato, anziché favorito, la ripresa spagnola. Cfr. J. Uxò, I. Álvarez, *Is the end of fiscal austerity feasible in Spain? An alternative plan to the current Stability Programme (2015-2018)*, in *Cambridge Journal of Economics* 2017, n. 4, 999ss.; I. Álvarez, J. Uxò, E. Febrero, *Internal devaluation in a wage-led economy: the case of Spain*, in *Cambridge Journal of Economics* 2018.

²⁶ M. Savino, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, n. 3-4, spec. 444; L. Violini, *Le Regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in Mangiameli, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano 2012, 463ss. Cfr. anche L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano 2018, 300ss., che evidenzia una duplice perdita di potere politico, subito tanto delle autonomie territoriali che dallo Stato, per effetto della natura economico-funzionalista, rafforzatasi con la crisi, dell'integrazione europea.

²⁷ Ma sulla resilienza delle Regioni alla crisi e alle politiche di austerità imposte dal centro, cfr. S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale*, cit., 29s. Un'analisi della spesa pubblica degli enti locali e delle Regioni mostra come, già ben prima della crisi, l'andamento era nel senso di un calo degli investimenti e una crescita della spesa corrente, specie sanitaria: L. Marattin, *Liberisti immaginari: 20 anni di boom di spesa pubblica* (12 marzo 2014), in *Linkiesta.it*.

²⁸ Cfr. A. Grasse, *Stimolo agli investimenti, redistribuzione e riforme istituzionali*, Paper presentato in occasione della conferenza «*Va bene?! Le relazioni italo-tedesche al banco di prova*», Berlino dicembre 2011, che, richiamandosi all'opera di Colin Crouch, osserva come «(d)ecentralizzazione e federalizzazione possono fare da contrappeso a una concentrazione delle élites politiche ed economiche». Una visione opposta a quella di chi, dinanzi all'introduzione delle Regioni ordinarie in Italia, paventava il rischio che la maggior debolezza dei governi locali rispetto all'esecutivo centrale rendesse quei governi più facilmente condizionabili da gruppi di pressione esterna: A. Guarino, *Le Regioni nell'evoluzione politica e costituzionale italiana*, cit., 13s.

²⁹ Ma cfr. le sentt. nn. 155 del 2015 (relativa alle sole Regioni speciali) nonché la sent. nn. 247 del 2017, ove ricorsi promossi dalle Province di Trento e Bolzano, nonché dalla Regione Friuli-Venezia Giulia sono sfociati in una pronuncia di accoglimento che ha prodotto effetti "anti-austerità" generalizzati in favore del potere di spesa di tutti i Comuni, anche quelli situati entro Regioni ordinarie: cfr. L. Antonini, *La corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1, p. 7s.

³⁰ F. Pizzetti, *Federalismo, regionalismo...*, cit. Cfr. anche L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit., 303.

³¹ G. Pitruzzella, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le Regioni*, 2002/5, 977ss. Per una lettura in positivo di questo fenomeno, cfr. S. Mangiameli, *Le Regioni e le riforme...*, cit., 5s.

³² A. Cantaro, *Introduzione*, in C. De Fiore, D. Petrosino, *Secessione*, Roma 1996, 17; V. Onida, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni* 2012, n. 4, 796s.

³³ Sullo sradicamento territoriale dei partiti parallelo al loro abbarbicarsi allo Stato centrale, cfr. P. Ignazi, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari 2012. Sulla riduzione delle Regioni a strumenti dei partiti nazionali, cfr. A. D'atena, *La vicenda del regionalismo italiano e i problemi della transizione al federalismo*, in ID.(cur.), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994, 223s. (ma cfr. già S. Bartole, *Il caso italiano*, in *Le Regioni*, 1984, n. 3, 424ss., nonché A. Guarino, *Le Regioni nell'evoluzione politica e costituzionale italiana*, cit., 16s.). L'assenza di classi dirigenti locali, specialmente nel Sud, ha fatto dire a un autorevole ex Giudice costituzionale, che ben ha fatto la Corte costituzionale a seguire un approccio realista nel contenzioso sul Titolo V - riformato *velleitariamente* nel 2001 - nel senso di assecondare l'accentramento di funzioni in capo allo Stato: S. Cassese, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2012, n. 3, 618. Sull'esigenza di un'effettiva regionalizzazione delle strutture politiche al fine di ridare centralità alla funzione di mediazione dei partiti e superare così la crisi della democrazia, cfr. A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano 2018.

³⁴ A. Grasse, J. Labitzke, *Autonomie prive (o quasi) d'autonomia: la situazione politica e finanziaria dei Comuni tedeschi e i loro rapporti con Bund e Länder*, in *Le Regioni*, 2015, n. 5-6, 1031ss. Ma vedi la critica dello stesso Grasse alla politica di «strisciante centralizzazione» perseguita dalla Germania: A. Grasse, *Stimolo agli investimenti...*, cit., 21

³⁵ F. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal crisis and the Preemption of Democracy*, MPIfG Discussion Paper 11/11 2011, 32; E. Brancaccio, M. Passarella, *L'austerità è di destra. E sta distruggendo l'Europa*, Milano, 2012, 66ss.; O. Chessa, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, 2016, n. 3, 476.

³⁶ M. Blyth, *Austerity: the History of a Dangerous Idea*, Oxford 2014, 9s.

³⁷ Cfr., criticamente, M. Salerno, *Solidarietà e cooperazione tra territori*, in B. Pezzini, S. Troilo (cur.), *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Napoli 2015, 51ss.; F. Bilancia, *Spending review e pareg-*

gio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?, in *Dir. pubbl.*, 2014, n.1, 787s. La disciplina di attuazione dell'art. 119, co. 6, Cost., è contenuta negli artt. 9 e ss. della legge rinforzata n. 243 del 2012, cui rinvia l'art. 81, co. 5, Cost.

³⁸ A. Grasse, J. Labitzke, *Autonomie prive (o quasi) d'autonomia...*, cit. Cfr. anche G. G. Carboni, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2014 n. 2; S. Troilo, *Il declino del valore delle autonomie locali: una tendenza non solo italiana*, in B. Pezzini, S. Troilo (cur.), *Il valore delle Autonomie*, cit., 209 ss.

³⁹ Cfr., per tutti, M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della costituzione)*, in *Pol. dir.*, 2002, 345ss.; A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. Bettinelli, F. Rigano (cur.), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 80ss.

⁴⁰ C. De Fiore, *Note critiche sul federalismo fiscale*, cit.; F. Guella, *Crisi e redistribuzione...*, cit., 21s. Cfr. *infra*, § 11.

⁴¹ Sui costi che la costruzione di un mercato unico nazionale in Italia ha comportato, nella seconda metà del XIX secolo, per il Meridione e sugli effetti distributivi (a favore dell'industrializzazione del Nord) di tale unificazione, cfr. F. Bilancia, *Unificazione monetaria, mercato unico ed egemonia economica-finanziaria. Ripensando alla "Questione meridionale"*, in F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, A. Gianelli, M.P. Paternò, F. Rimoli, G.M. Salerno (cur.), *Fardelli d'Italia. L'unità nazionale tra coesione e conflitti*, Napoli, 2011, 51ss.

⁴² E. Brancaccio, M. Passarella, *L'austerità è di destra...*, cit., 86; 91.

⁴³ Saremmo in presenza di un "federalismo" economicamente centripeto che ne innesta uno politicamente centrifugo: cfr. C. De Fiore, *Secessione e forma di Stato*, in C. De Fiore, D. Petrosino, *Secessione*, cit., 102ss.

⁴⁴ E. Jorio, *Il federalismo fiscale esige un eguale punto di partenza. Una prima lettura della proposta Calderoli*, in *Federalismi.it*, 2008, n. 16.

⁴⁵ Cfr., in termini divulgativi, l'efficace pamphlet di M. Esposito, *Zero al Sud*, cit.

⁴⁶ Cfr., oltre alla Relazione di Rivosecchi (§ 2.3), anche L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit., 306, ma già C. Salazar, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)denizione del "federalismo fiscale a Costituzione inattuata"*, in *Le Regioni* 2007, n. 3-4, 618. A rafforzare la doverosità dell'intervento ri-equilibratore dello Stato rispetto ai divari territoriali stanno anche il dovere di promuovere il pieno impiego a favore di tutti i cittadini (art. 4, co. 1, Cost.) e il principio dell'indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), il quale dovrebbe imporre che i presupposti materiali per l'indivisibilità siano presidiati dall'intervento pubblico statale nel rispetto delle autonomie territoriali. Accenna al nesso tra unità nazionale e perequazione infrastrutturale, R. Gallia, *La revisione della spesa per infrastrutture*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2013, n. 1-2, 77.

⁴⁷ Art. 22, co. 1, l. n. 42 del 2009, ove si prevede che tale ricognizione sia effettuata (dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con altri Ministri) tenendo conto, in particolare, della «rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno» (lett. b), del «deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo» (lett. c), delle «carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio» (lett. f), nonché della «specificità insulare» (lett. g). Al secondo comma si prevede che, «al fine del recupero del deficit infrastrutturale (...) sono individuati (...) interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard», interventi da individuare annualmente «nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria» (oggi: Decisione di finanza pubblica). Si tratta dell'Allegato Infrastrutture alla Decisione di finanza pubblica (art. 3, (Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in G.U. n. 75 del 1° aprile 2011), già introdotto dalla c.d. "legge obiettivo", legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, co. 1 e 1-bis., come attuata dal d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190.

⁴⁸ Cfr. E. Jorio, *L'attuazione del federalismo fiscale*, in E. Jorio, S. Gambino, G. D'Ignazio, *Il federalismo fiscale...*, cit., 237. L'art. 22 in esame, infatti, è collocato nel Capo VIII della l. n. 42 del 2009, recante "Norme transitorie e finali"; esso esordisce con la frase «In sede di prima applicazione...» (comma 1), nonché con quella «Nella fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21» (comma 2).

⁴⁹ *Ibidem*; lo stesso A. rileva criticamente anche l'assenza di ogni riferimento alle infrastrutture immateriali indispensabili per uno sviluppo diffuso, quali reti tecnologiche e organizzative stabili e permanenti tra istituzioni pubbliche e privati: *ibidem*, p. 238s.

⁵⁰ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 3 del 2011, p. 712.

⁵¹ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, cit., 715s., in riferimento al D.M. 26 novembre 2011, cit.

⁵² R. Gallia, *Il controllo della spesa pubblica per le infrastrutture*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2012, n. 1-2, 253, in riferimento alla l. n. 169 del 2009, di riforma della finanza pubblica, come attuata dai d.lgs. nn. 228 e 229 del 2011.

⁵³ *Ibidem*, 265.

⁵⁴ Il che avviene, fra l'altro, con scelte tanto discrezionali quanto opache, come accaduto con il finanziamento eccezionale dello Human Technopole situato nelle aree dismesse dell'Expo di Milano, inizialmente affidato

all'Istituto italiano di tecnologia e poi, dietro le critiche di alcuni autorevoli esponenti del mondo politico-scientifico (la Senatrice a vita Elena Cattaneo), affidato a una Fondazione di diritto privato istituita per decreto (cfr. il d.P.C.M. 27 febbraio 2018, n. 28). Cfr. F. Sinopoli, *Human Technopole: dopo le critiche (fondate) la Legge di Stabilità prova a correggere il tiro* (16 gennaio 2017), in *eticaeconomia*.

⁵⁵ A. Del Monaco, *Sud colonia tedesca. La questione meridionale oggi*, Roma 2017, 257.

⁵⁶ *Ibidem*, 264.

⁵⁷ Se in termini assoluti, le correzioni di bilancio operate dai vari governi incidono maggiormente sulle Regioni del Nord, in termini relativi, ossia in rapporto al PIL delle relative aree, quelle correzioni colpiscono più severamente il Sud: se la manovra correttiva operata per il 2013 dal Governo Monti pesa sul Nord per il 5,5% del PIL, sul Sud pesa per il 7,8% del PIL; la manovra correttiva del Governo Letta per il 2014 pesa sul Nord per il 5,9%, ma sul Sud per l'8,7% del PIL; la manovra correttiva del Governo Renzi per il 2015, pesa sul Nord per il 6% e sul Sud per il 9,5%. La componente di riduzione per le spese nette è, al Sud, più rilevante di quella del Nord (ossia: mentre il risanamento al Nord è passato prevalentemente per un aumento del prelievo e meno per un calo della spesa pubblica, al Sud è avvenuto il contrario). Quanto al calo di investimenti pubblici, nel 2013 questi calano al Nord lo 0,5% del PIL, al Sud l'1,6%; nel 2014, lo 0,7% al Nord, l'1,9% al Sud; nel 2015, lo 0,8% al Nord e il 2,1% al Sud. Cfr. A. Del Monaco, *Sud colonia tedesca...*, cit., 261ss.

⁵⁸ Cfr. A. Giannola, *Dalla dipendenza alla interdipendenza Nord-Sud...*, cit., 849s., il quale osserva come lo Stato si è impegnato a destinare al Sud il 34% delle risorse ordinarie in conto capitale delle amministrazioni centrali (art. 7 bis l. 27 febbraio 2017, n. 18), con una norma che contribuisce in modo limitato ad attuare quella "perequazione infrastrutturale" prevista ben otto anni prima dalla l. n. 42 del 2009.

⁵⁹ A. Del Monaco, *Sud colonia tedesca...*, cit., 286.

⁶⁰ Anche di questo la Relazione di Rivosecchi (§ 1) si premura di dare, opportunamente, conto.

⁶¹ *Ibidem*, 287.

⁶² Art. 16, co. 1, l. n. 42 del 2009 ma anche art. 119, co. 5, Cost., che parla di risorse aggiuntive.

⁶³ Così A. Giannola, intervistato da A. Del Monaco, *Sud colonia tedesca...*, cit., 287.

⁶⁴ Questa la ripartizione operata dalla Legge di bilancio per il 2016: 2,7 miliardi nel 2016, 3 miliardi nel 2017, 3,1 miliardi nel 2018 e ben 29,7 miliardi per gli anni 2019 e seguenti. Nella legge di bilancio per il 2017 la cifra complessiva sale addirittura a 46,6 miliardi, ma la distribuzione negli anni chiarisce l'inganno, posto che ancora una volta il grosso (35,1 miliardi) è posticipato al 2020 e seguenti. Dalla scheda del Servizio Studi della Camera risulta chiaramente che le autorizzazioni in termini di spesa sono pari a 2,6 miliardi, per il 2017, 3,5 per il 2018 e 3,8 per il 2019, con un'ulteriore decurtazione in termini di cassa, ossia di somme effettivamente disponibili: A. Del Monaco, *Sud colonia tedesca...*, cit., 290s.

⁶⁵ Nel Documento programmatico di bilancio del 2015 risulta l'impegno a ridurre l'indebitamento netto programmatico su PIL dal -2,4% nel 2016 al -0,2% nel 2019, così che l'impegno a ridurre il deficit strutturale di bilancio fino al 2019 spinge a rinviare la spesa per investimenti di 35 miliardi a dopo il 2020. Il riparto contenuto nella tabella E della Legge di stabilità per il 2016 aggira quanto già stabilito nella legge stabilità per il 2014, secondo cui 80% del Fondo di sviluppo e coesione va investito nel Sud, ossia una quota minima pari a 30,9 miliardi. Il Masterplan per il Sud della tabella menzionata destina, invece, solo 13,4 miliardi, con un ammanco di 17,5 miliardi. Inutilmente il Presidente della Regione Puglia ha inviato una lettera di chiarimenti al Presidente del Consiglio il 26 aprile 2016: A. Giannola, intervistato da A. Del Monaco, *Sud colonia tedesca...*, cit., 287.

⁶⁶ A. Giannola, *Dalla dipendenza alla interdipendenza Nord-Sud...*, cit., 848, ove si rileva anche l'incapacità di un Paese contributore netto come l'Italia di spingere per la fissazione di regole e procedure che garantiscano pari opportunità ai territori in lizza nel gioco truccato della "coesione" europea.

⁶⁷ F. Compagna, *L'Europa delle Regioni*, Napoli 1964, 214s., il quale, ad altro riguardo, osservava come l'integrazione economica europea avesse sì prodotto un'intensificazione degli investimenti nelle aree industriali centrali già forti (convergenti nel bacino della Ruhr), ma avesse anche indotto una progressiva dilatazione territoriale dell'industrializzazione, ossia una compresenza di accentramento e diffusione di capitale industriale: *ibidem*, 188.

⁶⁸ G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica. Un tema al centro del dibattito istituzionale: la finanza pubblica italiana e l'Unione economica e monetaria*, Bologna 1996, 73 ss., in cui, fra l'altro, si rileva come il bilancio dell'Unione era assai inferiore a quanto ritenuto indispensabile dalla pur cauta stima effettuata nel Rapporto Mac Dougall del 1977 (in cui si proponeva di elevare, nel periodo "pre-federativo", la capacità di spesa della CEE dallo 0,7% al 2,5% del PIL delle Comunità, per passare a un 5-7% del PIL nella fase successiva). Sull'esigenza di rimediare alla debole capacità di perequazione economica dell'UE, insisteva O. Roselli, *Governo valutario, liberalizzazione ed Unione monetaria europea. Profili istituzionali*, Torino 1996, 189ss., 213, individuando la fragilità dell'architettura di Maastricht nell'assenza di strumenti di politica sociale e regionale assistiti da regole altrettanto puntuali come quelle della politica monetaria. In termini più generali, il clima politico dominante alla vigilia dell'entrata nell'euro era segnato dall'euforia per i nuovi meccanismi di sviluppo locale che lasciavano grande spazio alle "rinnovate" classi dirigenti meridionali (le c.d. "primavere" dei sindaci), in un poco lungimirante connubio di «nuova tensione meridionalistica e europeismo» che sottovalutava l'inadeguatezza degli

strumenti di riequilibrio europei rispetto ai meccanismi di divergenza che l'unione monetaria avrebbe indotto: G. Provenzano, *Le politiche europee e nazionali di coesione e la mancata convergenza: il caso del Mezzogiorno*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2016/1, p. 179s.

⁶⁹ Opportunamente, nella Relazione di Rivosecchi (§3) si evidenzia come la sottoposizione di alcune Regioni ai piani di rientro dai deficit sanitari finisce per introdurre «uno statuto giuridico sostanzialmente differenziato per le Regioni sottoposte a piano di rientro tanto sul versante della legislazione quanto su quello dell'amministrazione». Il che riecheggia quanto da più parti affermato rispetto alla perdita di sovranità in capo agli Stati membri dell'UE che hanno "beneficiario" dell'assistenza finanziaria apprestata dai vari "fondi salva-Stati" (oggi dal Meccanismo europeo di stabilità).

⁷⁰ Il che, forse, rende meno incomprensibile l'alleanza tra le forze politiche attualmente al governo in Italia: alla polemica anti-euro della Lega (che ha radici profonde e anteriori alla crisi del 2008), si è aggiunta quella di un Sud Italia penalizzato dalla competizione con Regioni (o interi Stati) europei rimasti al di fuori dell'Eurozona.

⁷¹ La riprova di questa disparità è data dal fatto che la crisi ha drammaticamente aggravato la condizione delle aree deboli soprattutto dei paesi forti: G. Provenzano, *Le politiche europee e nazionali...*, cit., 178.

⁷² Vero è che, nel lontano passato dell'Europa a sei, l'Italia ha potuto beneficiare della solidarietà europea, monopolizzando, assieme alla Francia, la gestione degli investimenti della BEI a favore del Sud d'Italia e del Sud-ovest della Francia, destando così le critiche di Stati come il Belgio, anch'esso caratterizzato da regioni meno sviluppate: F. Compagna, *L'Europa delle Regioni*, cit., 214ss.

⁷³ Il cui Pil pro capite risulti inferiore al 75% della media UE.

⁷⁴ G. Viesti, P. Luongo, *I fondi strutturali europei*, cit., 2s., che attestano la carenza di addizionalità a partire (almeno) dal ciclo di finanziamenti europei 2000-2006, con un progressivo deterioramento (in termini di distrazione dei fondi addizionali per le funzioni ordinarie). Per questi Autori, l'entità dei fondi strutturali europei, pur non irrilevante (poco meno della metà del totale della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e meno del 5% del totale della spesa pubblica), non può sostituire l'impegno in investimenti pubblici e in riqualificazione della spesa ordinaria da parte del governo centrale e di quelli locali, analogamente a quanto accaduto negli ultimi quindici anni in Germania Est.

⁷⁵ Cfr. G. Rivosecchi, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti regionali*, 2018 n. 1, 336ss., che ricostruisce le vicende del reimpiego dei fondi del Piano di Azione Coesione in relazione alla rimodulazione di quote dei fondi strutturali europei per il 2007-2013: con l'avallo formale della Commissione, il Governo nazionale può distrarre quote del cofinanziamento nazionale al di fuori dei programmi cofinanziati dai fondi europei, per rivedere modalità e tempistiche dell'attuazione dei programmi di spesa senza perdere il cofinanziamento europeo (cfr. l'art. 23, co. 4, l. n. 183 del 2011, legge di stabilità per il 2012). In quel caso, il Governo e il Parlamento nazionali hanno riprogrammato l'utilizzo dei fondi per finanziare incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato, ponendo una serie di interrogativi, tra cui quello circa la necessità di un coinvolgimento delle Regioni (attraverso l'intesa con il Governo) prima della riprogrammazione in sede europea, nonché quello circa la sussistenza del vincolo della territorialità dei reimpieghi. Tali vincoli per il Governo (e per la stessa Commissione) dovrebbero derivare dall'originario coinvolgimento delle Regioni nell'attivazione della programmazione, posto il ruolo espressamente riconosciuto alle Regioni dal regolamento CE n. 1083/2006. Il tentativo di rendere giustiziabile il vincolo della territorialità dei fondi (che in qualche modo si lega a quello dell'addizionalità, rendendolo effettivo) è sfociato in plurimi ricorsi regionali dinanzi alla Corte costituzionale, tutti dichiarati infondati (sentt. nn. 196 del 2015, 155 del 2016, 143 del 2017). Per la Corte, il vincolo della territorialità non sarebbe presidiato da alcun precetto costituzionale. Il che, per Rivosecchi, comporta – condivisibilmente – un criticabile indebolimento della posizione delle Regioni nel procedimento di programmazione dei fondi strutturali in sede europea, mentre proprio la disciplina procedurale europea sembra comportare quantomeno il rispetto della leale collaborazione tra tutti i livelli di governo interessati.

⁷⁶ Come gli ottanta euro in busta paga del Governo Renzi: cfr. A. Giannola, C. Petraglia, *Mezzogiorno e "crisi" delle politiche regionali*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2016/1, 113ss. La Corte costituzionale ha colpito una di queste operazioni di "storno con destrezza" di fondi strutturali europei nella sent. n. 13 del 2017, in cui si è dichiarata l'incostituzionalità del d.l. n. 78 del 2015, nel punto in cui questo riprogrammava il Fondo di rotazione, stornando risorse già destinate agli interventi del Piano di azione coesione (PAC) e non impiegate entro una certa data: il fondamento della violazione è stato rinvenuto nell'operazione contabile che obbligava, retroattivamente, la Regione Umbria (già precedentemente ammessa a beneficiare delle risorse del PAC) a impiegare le risorse ad essa spettanti entro una data già spirata al momento dell'entrata in vigore dello stesso decreto legge. La Corte ha, tuttavia, considerato la sola violazione del principio di irragionevolezza, ritenendo assorbite le censure relative alle ben più pregnanti violazioni degli artt. 5, 11, 117, 118 e 119 Cost. (tra cui quella particolarmente significativa della violazione dei vincoli derivanti dal diritto dell'UE, posto il coinvolgimento della stessa Commissione UE nella procedura di riprogrammazione dei fondi e posto il vincolo, derivante sempre dal diritto UE, di destinare tali fondi a sostegno dello sviluppo nelle aree sottoutilizzate). A tale sentenza ha fatto seguito la sent. n. 57 del 2019, che ha accolto il ricorso per conflitto tra enti sollevato dalla stessa Regione Umbria contro lo Stato, per non aver quest'ultimo "ottemperato" alla sent. n. 13 del 2017, mediante restituzione dei fondi spettanti alla Regione, rite-

nendo violato sia l'art. 136 Cost. (violazione del giudicato costituzionale), sia il principio di leale collaborazione, in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost.

⁷⁷ G. Provenzano, *Le politiche europee e nazionali...*, cit., 197.

⁷⁸ Negli ultimi dieci anni, il credito al Sud non ha raggiunto nemmeno il 70% di quello del Nord, con aumenti di rischiosità che hanno fatto registrare picchi negativi rispetto al Nord di più del 50%: L. Giordano, A. Lopes, *Politica monetaria...*, cit. 166ss.

⁷⁹ *Ibidem*, 172.

⁸⁰ *Ibidem*, 167.

⁸¹ P. Savona, *J'ACCUSE 1: i motori della crescita sono due: le costruzioni e le esportazioni* (2015), in <https://scenarieconomici.it/jaccuse-di-paolo-savona/>.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ R. De Bonis, Z. Rotondi, P. Savona (cur.), *Sviluppo, rischio e conti con l'esterno delle regioni italiane*, Roma-Bari 2010.

⁸⁴ E. Brancaccio, M. Passarella, *L'austerità è di destra...*, cit., 61ss.; L. Fantacci, A. Papetti, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi* (18 luglio 2013), in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013.

⁸⁵ F. Pica, *Finanza pubblica, "federalismo" e Mezzogiorno*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2016/1, 18.

⁸⁶ P. Savona, *Uno schema logico per l'analisi delle economie regionali*, in R. De Bonis, Z. Rotondi, P. Savona (cur.), *Sviluppo, rischio e conti con l'esterno delle regioni italiane*, cit., 5.

⁸⁷ La metafora risale a risalenti lavori di Savona e Okun, secondo cui i trasferimenti di ricchezza dai ricchi (o dalle aree ricche) ai poveri (aree povere) avverrebbero tramite una "pentola bucata", così che una parte scomparirà nel transito con il risultato che i poveri non riceveranno quanto prelevato dai ricchi: C. Panas, M. Riggi, Z. Rotondi, *Lo sviluppo territoriale: il ruolo degli scambi interregionali e con l'estero*, in R. De Bonis, Z. Rotondi, P. Savona (cur.), *Sviluppo, rischio e conti con l'esterno...*, cit., 11, nt. 1.

⁸⁸ Cfr., criticamente, F. Pica, *Finanza pubblica...*, cit., p. 23ss. Cfr. anche la condivisibile riflessione svolta da Rivosecchi nella sua Relazione (§ 3), per cui «l'applicazione del sistema di finanziamento dei piani di rientro finisce per incrementare il divario tra Regioni "virtuose" e Regioni in disavanzo che non riescono ad assicurare adeguata assistenza alla propria popolazione».

⁸⁹ S. Gordon, *Junker's European investment plan: the rhetoric versus reality* (29 marzo 2017), *Financial Times*. La stessa Banca Europea per gli Investimenti ha riconosciuto che la struttura del Piano europeo è «meno adeguata» a risolvere l'andamento ciclico del calo di investimenti nelle economie più deboli dell'UE: EIB, *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments* (giugno 2018), 3.

⁹⁰ Cfr. le analisi critiche di E. Brancaccio, M. Passarella, *L'austerità è di destra...*, cit., 61ss.; J. SAPIR, *Bisogna uscire dall'euro?*, Verona 2012, 32s.

⁹¹ Sull'idea di un keynesismo privatizzato, cfr. C. Crouch, *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberalismo* (2011), Roma-Bari 2014, 134s.

⁹² V. Angiolini, A. Mangia, *Politica industriale*, in M.P. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 1997, 968ss.

⁹³ G. Falcon, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta 15 maggio 2015, 79: «tra le politiche pubbliche riservate allo Stato non ve ne era alcuna che riguardasse la promozione dello sviluppo economico nelle sue diverse componenti (industria, agricoltura, commercio, ecc.), e che – totalmente assente la problematica generale dei "lavori pubblici" – in relazione alle stesse "grandi reti di trasporto" e ai "porti e aeroporti civili", come pure alla "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" la Costituzione non riservava allo Stato che la posizione dei principi fondamentali della materia». Con riferimento alla sent. n. 303 del 2003 sulla c.d. "legge obiettivo" (n. 443/2001) e alla sent. n. 14 del 2004 sulla l. n. 448/2001, l'A. rileva come fosse evidente che le Regioni non fossero «in grado di assicurare l'operatività e l'efficienza né della politica delle grandi opere, né della politica di sostegno alle imprese e promozione dello sviluppo: le Regioni rivendicavano la competenza, ma non avrebbero potuto garantire il risultato».

⁹⁴ Una simile visione trova conferma in quanto sostenuto dieci anni dopo la riforma del 2001 da uno dei suoi più noti artefici: cfr. F. Bassanini, *Postfazione. Riforma della riforma o ritorno al passato?*, in L. Vandelli, F. Bassanini, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, Bologna 2012, 517s., ove si afferma che, dinanzi alla «declinante possibilità di finanziare con risorse pubbliche infrastrutture, investimenti produttivi, ricerca e innovazioni», l'attrattività degli investimenti esteri diviene cruciale assieme alla capacità dei territori di creare condizioni di vantaggio per le economie e le imprese in essi collocate.

⁹⁵ Sui rischi di un eccesso di valorizzazione della concorrenza nell'interpretazione costituzionale svolta, a partire da Maastricht, in modo "conforme" ai Trattati dell'UE, cfr. M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana* (Relazione al Convegno AIC 2011, Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana, Torino, 28 ottobre 2011), in *Diritto e società*, 2011, n. 4, 655 ss.,

richiamato adesivamente nella Relazione di A. Cantaro, § 10.3; O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, 239ss.; M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico* (Relazione al Convegno AIC 2017), § 3.1.2., in corso di pubblicazione.

⁹⁶ Cfr. F. Pizzetti, *Federalismo, regionalismo,...*, cit.; G. Pitruzzella, *Problemi e pericoli ...*, cit. Per un diverso modo di collegare il federalismo fiscale alla recessività dell'intervento pubblico, specie nell'ambito dei servizi pubblici, cfr. C. De Fiore, *Note critiche sul federalismo fiscale*, cit., § 5.

⁹⁷ G. Viesti, P. Luongo, *I fondi strutturali europei...*, cit., 19s. Per Paolo Savona, l'aumento del divario tra Nord e Sud, in Italia, sta alla base della mancata crescita italiana e trae origine dall'aver «trascurato gli effetti del dualismo Nord-Sud nella decisione affrettata di firmare il Trattato di Maastricht e entrare da subito nell'euro»: P. Savona, *J'ACCUSE 1: I motori della crescita sono due...*, cit.

⁹⁸ G. Pellegrini, *Le politiche europee e nazionali di coesione e la mancata convergenza: il caso del Mezzogiorno*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2016/1, 237.

⁹⁹ A. Giannola, C. Petraglia, *Mezzogiorno e "crisi" delle politiche regionali*, cit., 116.

¹⁰⁰ *Ibidem*, 117.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² B. Caravita, *Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea*, in A. Ciancio, *Le trasformazioni istituzionali a Sessant'anni dai trattati di Roma*, Torino 2017, 11. Lo stesso A. continua rilevando che «le "controriforme" del 2006 e del 2016 – e la giurisprudenza costituzionale che le ha accompagnate e precedute – sono figlie della ripresa di ruolo degli Stati nazionali e della consapevolezza – già kelseniana – della impraticabilità di un federalismo a tre livelli».

¹⁰³ Cfr. G. Héraud, *Principi del federalismo e la Federazione Europea* (1968), richiamato criticamente da C. De Fiore, *Secessione e forma di Stato*, cit., 117s.; ma cfr. anche D. De Rougemont, *La Région n'est pas un mini-Etat-Nation*, in *Institut Universitaire de études européennes, L'Europe des Régions*, II, Genève, 1970, 31, richiamato criticamente da L. Chieffi, *La dimensione statale tra integrazione europea e disarticolazione del sistema delle autonomie*, Torino 2003, 12s. Sul pensiero di De Rougemont, maturato già tra le due guerre mondiali in reazione al nazionalismo e ritenendo che solo disarticolando l'autorità dei grandi Stati europei sarebbe stato possibile dar vita alla federazione europea, cfr. M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna 2003, 199ss. Cfr. anche D.J. Elazar, *Exploring federalism*, University of Alabama Press, 1987, trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Milano 1998, p. 9, secondo cui l'idea «di una Europa di regioni etniche è una forza potente nel continente», richiamato adesivamente da B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, 24.

¹⁰⁴ Già a partire dal dato del rifiuto dei maggiori partiti "regionalisti" (come la CSU bavarese o la Lega Nord) di coalizzarsi entro lo storico gruppo del Parlamento europeo "ALE" (Alleanza libera europea, oggi Verdi/ALE): M. Caciagli, *Regioni d'Europa*, cit., 191ss. Ivi si osserva come l'Europa delle regioni fosse patrocinata, alla fine degli anni ottanta del secolo scorso, dagli euroburocrati a sostegno dell'integrazione e da forti partiti regionali, come la CSU bavarese: una volta ottenute le riforme dei trattati con Maastricht (principio di sussidiarietà, Comitato delle Regioni, possibilità per i rappresentanti di Länder e Regioni di sedere, in casi particolari, nel Consiglio), quella spinta politica venne meno nella seconda metà degli anni novanta (*ibidem*, 199ss.).

¹⁰⁵ Sia perché la politica regionale europea non può aumentare il potere delle regioni, essendo i governi centrali che controllano i flussi di risorse che con quella politica transitano alle regioni, sia perché la grande differenza tra regioni, in termini di forza economico-politica, fa sì che coesistano regioni forti (come alcuni Länder tedeschi) in grado di influenzare i propri governi nazionali accanto a regioni deboli che hanno bisogno del proprio governo nazionale per poter ottenere qualcosa a Bruxelles: M. Caciagli, *Regioni d'Europa*, cit., 202 e 206. Cfr. anche L. Chieffi, *La dimensione statale tra integrazione europea...*, cit., 13s. Sull'assenza di legittimazione processuale delle regioni dinanzi alla Corte di giustizia, al fine di tutelare direttamente le proprie posizioni incise dal diritto dell'UE, cfr. G. Rivosecchi, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, cit.; V. Onida, M. Cartabia, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M. P. Chiti, G. Greco (cur.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 2007, 997ss., in cui si rileva anche la scarsa probabilità che il Governo si attivi presso la Corte di giustizia, su pressione della Conferenza Stato-Regioni, a difesa delle prerogative delle Regioni italiane.

¹⁰⁶ Per G. Bognetti, *Le Regioni in Europa*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano 1987, I, 149, senza federalizzazione europea («esterna») sarebbe stato più difficile ottenere i necessari aggiustamenti necessari all'attuale regionalismo italiano; per S. Bartole, *Considerazioni conclusive*, in S. Bartole, E. De Capitani, G. Pastori (cur.), *Le Regioni e l'Europa*, Milano 1992, 559ss., l'alleanza istituzionale tra Comunità e Regioni avrebbe potuto giovare sia alla causa della prima che delle seconde, in termini di superamento delle criticità di una politica nazionale ancora troppo centralistica; per M. P. Chiti, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, in *Regione e governo locale*, 1993, n. 3, 635-645, un nuovo regionalismo europeo avrebbe potuto offrire un contributo essenziale alla democratizzazione della stessa UE; analogamente si pronunciava M. Scudiero, *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni* 1993, p. 1029ss., che valorizzava l'apertura del partenariato nella gestione dei fondi strutturali.

¹⁰⁷ Cfr. F. Pizzetti, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 2, 221-257, secondo il quale a partire dal nuovo art. 117 era necessario riconoscere che i rapporti tra l'ordinamento europeo e quello italiano sono ora disciplinati in modo tale da configurare qualcosa di molto vicino a un ordinamento complessivamente unitario, così che la perdita di capacità unificante del legislatore statale rispetto alle forze centrifughe delle autonomie territoriali sarebbe stata compensata dalla capacità unificante (tra l'altro) del diritto dell'UE. Cfr. inoltre M. Cammelli, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, San Marino, 2002, 91, secondo cui, tramontato definitivamente il binomio unità amministrativa-unità politica, l'unità politica in Italia sarebbe stata realizzabile con altre forme di garanzia «a partire da quelle offerte dalle istituzioni comunitarie».

¹⁰⁸ Cfr., in particolare, A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica. Un tema al centro del dibattito istituzionale: la finanza pubblica italiana e l'Unione economica e monetaria*, Bologna 1996; O. ROSELLI, *Governo valutario...*, cit.; S. ORTINO, *La Banca centrale nella Costituzione europea*, in AA.VV., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova 1995, 88ss.; G. GUARINO, *Verso l'Europa. Ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997; L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino 2002.

¹⁰⁹ A. Cantaro, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari 2003.

¹¹⁰ A. Cantaro, *Introduzione*, cit., 17.

¹¹¹ G. Bognetti, *Le Regioni in Europa*, cit.

¹¹² Fenomeno da tempo al centro dell'attenzione della Nuova Geografia Economica: cfr. L. Giordano, A. Lopes, *Politica monetaria...*, cit., 126, che rinviano a lavori di Krugman dei primi anni novanta del secolo scorso. Ma cfr. già S. Holland, *Le regioni e lo sviluppo economico europeo*, Roma-Bari, 1976.

¹¹³ F. Barca, *Dove va la politica regionale europea? Riflessioni tra Bruxelles ed esperienza meridionalista*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2009 n. 4, 1176, che rileva come la politica regionale dell'UE, da politica per lo sviluppo, è progressivamente scaduta a «strumento di redistribuzione finanziaria diretto a "comprare" il consenso dei Paesi entranti». Lo stesso consigliere economico dell'allora Presidente del Consiglio Renzi, il Professor Roberto Perotti, ebbe a sostenere l'inutilità dei cicli di programmazione delle politiche europee e nazionali di coesione, stante l'irriformalità dei difetti che ne affliggono le procedure: G. Provenzano, *Le politiche europee e nazionali di coesione*, cit., 180.

¹¹⁴ Cfr. C. De Fiores, *Note critiche sul federalismo fiscale*, cit., § 6.

¹¹⁵ G. Pellegrini, *Le politiche europee e nazionali di coesione...*, cit., 232ss.

¹¹⁶ Prendendo a prestito immagini e concetti altrimenti declinati da M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1643ss.

¹¹⁷ Come più volte ricordato anche nella Relazione di Rivosecchi.

¹¹⁸ F. Denozza, *Il modello dell'analisi economica del diritto: come si spiega il tanto successo di una tanto debole teoria?*, in *Ars interpretandi*, 2013, n. 2, 43ss., spec. 50.

¹¹⁹ Istruttivo l'esempio tedesco: I trasferimenti dall'Ovest all'Est della Germania non sono serviti, in questi venticinque anni, a rendere l'Est autosufficiente in termini di competitività, bensì a prevenire l'ulteriore divaricazione del reddito pro-capite: W. Streeck, L. Elsässer, *Monetary Disunion...*, cit., 19. Il che, invero, può essere spiegato con l'incredibile distruzione di capacità produttiva che si è avuta con l'istituzione della parità tra marco dell'Ovest e marco dell'Est voluta da Kohl (e dagli industriali tedeschi dell'Ovest) nel 1990: cfr. V. Giacché, Anchluss. *L'annessione. L'unificazione della Germania e il futuro dell'Europa*, Reggio Emilia 2013.

¹²⁰ F. Denozza, *Norme efficienti: l'analisi economica delle regole giuridiche*, Milano 2002, 138ss.