

Elezioni politiche: un Sud differenziato che necessita di una politica dedicata

di Enrico Caterini ed Ettore Jorio

Sommario: 1. Le differenze che dividono; 2. Federalismo a geometrie variabili, anacronismi e sostituzioni istituzionali; 3. L'esigenza di una rinnovata istanza politica, differenziata nei contenuti ma unitaria; 4. Le riforme istituzionali e il rapporto con l'Unione Europea; 4.1 Un «Mezzogiorno comunitario»; 5. Concludendo.

La nostra bell'Italia si sta ridisegnando rispetto alle tradizionali aree territoriali identitarie che la compongono sulla base delle rinnovate condizioni di vivibilità, sia economica che sociale. Sono venuti a determinarsi, infatti, segmenti aggregativi del Paese diversi da quelli di sempre.

1. Le differenze che dividono

C'è il Nord, «campione» di produttività ed efficienza dell'apparato pubblico, con il quale arriva sempre di più ad omogeneizzarsi il Centro più «imprenditorializzato», anch'esso buono esempio di un benessere diffuso e della qualità dei servizi offerti alla collettività. Un Centro, questo, da considerarsi tale al netto di Roma (ma anche dall'Abruzzo che, afflitto dai disastri naturali che si avvicendano con cinica ciclicità, non brilla in relazione all'offerta istituzionale territoriale!) che è per molti versi ingovernabile e schiacciata da un debito pregresso non autonomamente ripianabile, se non con provvedimenti legislativi *ad hoc* che facciano gravare il risanamento sull'economia nazionale (e, forse, comunitaria), tanto da rimanere immobilizzata dai problemi che si ingigantiscono ogni giorno di più.

C'è, poi, un Sud che, così come ridotto in alcune sue componenti regionali, non può essere più sintetizzato indiscriminatamente come tale. Invero, in esso sono riconoscibili: a) quello ben governato (che rintraccia nella Puglia e nella Basilicata le sue realtà geo-demografiche) da un efficiente apparato autonomistico territoriale affidato a decisori pubblici scelti da una collettività che ha imparato ad eleggerli con

consapevolezza e a rimboccarsi le maniche per conseguire una significativa crescita economica e culturale; b) quello che fa fatica a stare sul mercato dei servizi pubblici (Campania, Calabria e Molise), a garantire i diritti civili e sociali e ad assicurare motivi di permanenza in loco al ceto giovanile, tanto da svuotarsi pericolosamente in termini di popolazione mettendo così in pericolo il minimo dell'autosufficienza finanziaria, al netto della perequazione statale destinata ad ingigantirsi con conseguente decremento delle risorse cosiddette libere del bilancio nazionale; c) quello insulare, infine, che va di pari passo con il Sud più povero (fatta eccezione per le zone della Sardegna più attrattive di elevato turismo), salvaguardato tuttavia, sotto diversi aspetti, dall'essere governato al lordo delle facilitazioni riservate alle Regioni a statuto speciale. Una distinzione che tanto costa al Paese e nulla risolve alle regioni che ne godono anacronisticamente.

A ben vedere, è constatabile un tutto così differenziato da rendere impossibile l'unità giuridica ed economica della Repubblica, il realizzarsi dell'equilibrio di bilancio e delle forti discriminazioni nell'esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), e l'erogazione delle funzioni fondamentali assegnate al sistema autonomistico locale.

A tutto questo va, ovviamente, assicurato il giusto rimedio attraverso l'indissolubile ricerca delle soluzioni per il rilancio della parte più povera del Paese, atteso che da esso dipenderà lo sviluppo delle politiche nazionali e il contributo che esso potrà assicurare a quelle comunitarie e alla tutela dell'euro. Una strategia perseguibile solo a condizione che il problema del Sud più debole diventi, da subito, il piatto forte delle politiche nazionali e conquisti la centralità dell'azione dei governi che si susseguiranno.

2. Federalismo a geometrie variabili, anacronismi e sostituzioni istituzionali

In rapporto a questa neodistinzione, che sta sempre di più evidenziandosi nella quotidianità, viene a generarsi qualche legittima preoccupazione rappresentata dalla ricorrente iniziativa di alcune regioni che, consapevoli della loro forza produttiva,

rivendicano spazi di maggiore iniziativa legislativa, a mente dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. I due referendum celebrati il 22 ottobre scorso costituiscono, infatti, un segnale importante ma pericoloso per l'unità nazionale, ma anche disgregante per le politiche solidaristiche che garantiscono l'attuale livello di *welfare state*.

Proprio per questi motivi, la politica nazionale, che andrà a formare il prossimo Parlamento a seguito delle elezioni prossime, sarà chiamata a valutare, da subito, una revisione della Costituzione mirata esclusivamente a rivedere gli attuali siti di rappresentatività parlamentare, istituendo una Camera delle Autonomie che: a) costituisca, da una parte, la messa in soffitta dell'inutile sistema delle Conferenze; b) costruisca, dall'altra, l'occasione per istituire un organo costituzionale ove il sistema autonomistico territoriale possa confrontarsi, a regime, con il Governo relativamente alle attività che rivestano, comunque, i loro interessi specifici individuando soluzioni moderatrici e soddisfattive delle diverse istanze, in quanto tali cautelative dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, che appare in qualche modo in pericolo, e dell'uniformità dei Lea sul territorio nazionale.

Non solo. Una revisione costituzionale che ridisegni l'attuale sistema legislativo, individuato nel vigente art. 117 della Carta, per far sì che le regioni possano ridurre, sino ad eliminarle, le pericolose attuali differenze, determinate dai loro storici *deficit* normativi e di governo, che stanno svuotando quelle più povere di risorse finanziarie a tutto vantaggio di quelle ricche e a tutto svantaggio delle rispettive popolazioni che registrano una sensibile tendenza ad assottigliarsi. Nondimeno, dovrà eliminare l'anacronistica prerogativa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, le cui motivazioni istitutive, risalenti al dopo guerra, sono francamente cessate da tempo sino a determinare la permanenza di inconcepibili discrimini, rispetto alle regioni ugualmente povere, e di facilitazioni che producono più problemi che soluzioni nella necessità di rendere più autosufficienti, impegnate e più produttive le collettività ivi residenti.

Una esigenza improcrastinabile per le regioni più deboli che avrebbero dovuto, già da tempo, cogliere ogni occasione per formalizzare una istanza politica, la più possibile unitaria, su un tema che nessun partito, ancora oggi in competizione, sembra fare propria, rivendicativa di una riforma istituzionale che porti a garantire a tutti, nessuno escluso, le prestazioni essenziali alla vita concernenti i diritti civili e sociali, inesigibili alle latitudini di quella parte del Sud non ancora affrancato in termini di *best practice* istituzionale. Un obbligo costituzionale che non può rimanere inosservato a causa di una consolidata inefficienza delle Regioni incapaci, cui la Carta riconosce, comunque, l'attribuzione della legge di dettaglio e la gestione organizzativa, del tipo quella riservata all'assistenza socio-sanitaria.

L'attuale lettera della Costituzione rende uguali le regioni «forti» a quelle «deboli» sul piano dell'esercizio della *potestas* legislativa e relativamente all'applicazione del c.d. federalismo fiscale nonché, entrambe, sfavorevolmente diseguali nei confronti delle regioni a statuto speciale. Le debolezze perenni di quelle regioni che non sono riuscite, persino nei momenti economicamente favorevoli, ad uscire in oltre mezzo secolo dal loro stato di inferiorità produttiva in senso lato non consentiranno alle stesse di emanciparsi in tale senso in presenza della situazione di crisi, generatasi nel 2008 e della quale permangono gli effetti, se non attraverso una revisione costituzionale, nel senso indicato, ovvero - in difetto - quantomeno mediante un radicale cambiamento delle regole attuative della Costituzione, soprattutto di quelle riferibili all'intervento sostitutivo e all'intervenuto «pareggio di bilancio».

3. L'esigenza di una rinnovata istanza politica, differenziata nei contenuti ma unitaria

Una svolta che, sotto certi aspetti, potrebbe pertanto concretizzarsi, in via subordinata, anche con la vigente Costituzione, sempre che venga a materializzarsi in proposito una pretesa politica ineludibilmente unitaria, prescindendo dalle appartenenze partitiche, a che venga opportunamente implementata la relativa

legislazione attuativa, a cura del Parlamento che uscirà dalle urne il prossimo 4 marzo.

Da qui, l'esigenza di mettere su una nuova istanza della politica che, fuori dagli schemi e dalle differenze «ideali», che peraltro non ci sono più, sia rappresentativa della totalità degli interessi del Mezzogiorno povero che, da solo, non riuscirà altrimenti a risolvere i suoi annosi problemi, che forse un tempo avrebbe potuto attenuare e che, per incuria e incapacità di selezionare una classe dirigente all'altezza del compito, non è riuscito a fare. Il tutto all'insegna della formula neo centrista «più Stato e più Unione Europea e meno Regioni» nel processo di trasformazione e crescita delle regioni che compongono il Sud debole. Una rivendicazione indispensabile di rinnovata contrattualità da indirizzare finanche ai decisori comunitari che - naturalmente «distratti» dalle povertà dei Paesi nuovi entrati - sono divenuti scettici nei riguardi delle regioni che lo compongono, a causa della loro incapacità di utilizzare, in circa venti anni, i Fondi comunitari per miliardi di euro, quelli che altrove hanno generato benessere diffuso e credibilità internazionale (Polonia *docet*).

Il tutto finalizzato a riscrivere nelle regioni svantaggiate l'essere Istituzione prioritariamente garante dell'esercizio dei livelli essenziali di prestazioni, così come sono goduti altrove, riguardanti i diritti civili e sociali. Il modo per riunificare il Paese dei servizi e delle prestazioni essenziali e rendere così universale, uniforme e globale la loro esigibilità su tutto il territorio nazionale

4. Le riforme istituzionali e il rapporto con l'Unione Europea

Conseguentemente, il Sud, e in particolare quello più povero, merita la formazione di un programma politico dedicato, che vada ad implementare quello che i partiti stanno definendo e promuovendo nella già avviata campagna elettorale. Un programma che rappresenti, nel particolare, l'elaborazione delle idee realizzabili nei territori della Calabria, Campania e Molise, sia in termini di riforme istituzionali che di ricadute economiche favorevoli dei Fondi comunitari, sino ad oggi dispersi a causa

dell'incuria degli organismi preposti. Il tutto all'insegna dell'aspettativa «più Stato, più UE e meno Regione»

Quanto alle riforme istituzionali cantierabili è necessario intervenire, a cura del novellato Parlamento, ad integrazione e modifica della normativa attuativa dell'art. 120, comma 2, della Costituzione (la c.d. legge La Loggia) nel senso di prevedere una riassunzione di risultato in capo allo Stato, per un tempo ragionevolmente lungo e comunque necessario allo scopo, per la gestione degli ambiti nei quali v'è bisogno di garantire ciò che la Carta pretende e che la Regione non è in grado di assicurare ai cittadini. Non più gli inutili commissariamenti dei quali la Calabria è piena bensì una surrogazione vera e propria dagli esiti periodici vigilati, a valle, dal sistema autonomistico e dalla Corte dei conti.

Insomma, la soluzione potrebbe, pertanto, essere rintracciata - a Costituzione vigente e in presenza delle difficoltà e dei tempi necessari, eventualmente, a revisionarla in senso favorevole ad attrarre l'attuale competenza concorrente in quella esclusiva dello Stato - nell'opzione delle Regioni forti, di rivendicare, a mente dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, l'estensione delle loro competenze legislative (referendum celebrati in Lombardia e Veneto il 22 ottobre 2017 *docent*) e nella compiuta sostituzione dello Stato nell'esercizio gestorio, nelle materie più sensibili, delle attuali funzioni esercitate dalle Regioni ad un livello, francamente, non sufficiente a garantire i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali.

L'obiettivo non è rinunciare all'autonomia che la Costituzione sancisce in favore degli enti territoriali, bensì proporre una rielaborazione legislativa statale che consenta, in attuazione dell'art. 120, comma 2, al Sud povero di assicurare a regime alle sue collettività regionali quanto ordinariamente goduto dagli altri. Ivi siffatti diritti sono, infatti, appena accennati sul piano del godimento. Basta guardare alla sanità, alla assistenza sociale, alle condizioni del trasporto pubblico locale e alla fatiscenza delle scuole dell'obbligo per rendersi conto dello stato di deficit qualitativo dei servizi, tale da consentire l'accesso straordinario, sino ad oggi negato

nonostante l'apposita previsione costituzionale, alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali (art. 119, comma 5) nonché il ricorso alla surrogazione, di scopo e di risultato, degli organi istituzionali regionali. Quanto a siffatta sostituzione è dato rilevarla, del resto, attuata da anni e a tempo indeterminato in tutte e tre le regioni che compongono il Sud degradato, relativamente alla tutela della salute, rifiuti, ambiente e bonifica dagli inquinamenti, depurazione e rischio idrogeologico, ove il costante stato di drammatica eccezionalità conferma la regola, ovverosia che senza commissariamenti non si va da alcuna parte. Invero, lo stato di inerzia istituzionale e di governo dei temi fondamentali per la tutela del bene comune sono tali da dimostrare l'incapacità quasi innata nel ceto dirigente che ivi si avvicenda ad esercitare il ruolo che la Costituzione impone al sistema autonomistico territoriale. Un limite che ha fatto scuola, in negativo, nelle generazioni della politica locale, sempre di più compromessa nelle scelte, tanto da arrivare a fare presiedere, spesso, le istituzioni ai peggiori, tanto da rendere siffatte regioni le regine dell'inesigibilità dei diritti sociali e non solo.

Una tale «malattia», oramai divenuta endogena, deve ritrovare un rimedio sistematico, non essendo più possibile sperare nel cambiamento prodotto da chi subentra routinariamente ai responsabili del fallimento, che è divenuto una prerogativa di tutti indiscriminatamente, per fare le stesse cose.

Relativamente, invece, alle ricadute economiche più favorevoli derivanti dall'utilizzo più corretto dei Fondi comunitari, occorre l'impegno dell'Unione Europea a che, a mente del già art. 87 del TCE (oggi art. 107), consenta al Sud più debole di godere di quanto goduto dalla Germania ai tempi della sua unificazione. Ovverosia di rendere ivi compatibili gli aiuti concessi a vantaggio della sua economia e, pertanto, usufruibili da tutti, comprese talune imprese operanti nel territorio interessato. Un modo per rendere l'intervento libero, anche rispetto alla comune pressione fiscale, se finalizzato a favorire lo sviluppo delle regioni «ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione».

4.1 Un «Mezzogiorno comunitario»

Una tale esigenza è da considerarsi espressione di un processo più generalmente riformatore che dovrebbe essere fatto proprio dal Paese nell'elaborare le proprie istanze comunitarie. Ciò allo scopo di superare l'attuale destinazione delle facilitazioni finanziarie distinta per «regioni obiettivi» e generare un «Mezzogiorno» comunitario, formato dalle aree deboli dei singoli Stati membri (non necessariamente individuate a Sud dei Paesi interessati ovvero dell'Unione medesima) e unitariamente considerato come «soggetto politico» dell'UE. Una classificazione, di «quasi grande nazione», che lo renderebbe non solo destinatario di apposite regolazioni e facilitazioni bensì regolamentato in modo tale da assicurare crescita unitaria attraverso la somma dello sviluppo delle singole aree geo-demografiche, dalle quali trarrebbero un importante beneficio i Paesi di appartenenza, impedendo così quelle inique concorrenze che stanno facendo tanto male ad ambiti produttivi di primario interesse del tipo, per esempio, l'agricoltura.

Un'istituzione, quella del Mezzogiorno d'Europa, che risulterebbe salutare - da una parte - per l'esercizio delle politiche comunitarie, di diretta incidenza e ricaduta su quelle nazionali, e - dall'altra - per una positiva implementazione e, dunque, innovazione della *governance* comunitaria, da integrarsi in tal senso. Un modo, questo, per riunificare l'UE (così come a suo tempo consentita dalla medesima alla Germania), nel progetto di rendere economicamente omogenee le condizioni di vita e produttività degli Stati membri, utile a favorire il processo di costruzione dell'unità politica della stessa. Una opzione che sarebbe, tra l'altro, in linea e quindi complementare alla *ratio* fondatrice - di intervenire per aree predefinite caratterizzate per bisogno omogeneo e predisposte ad uno sviluppo unitario - del «patto» sulla cooperazione territoriale fondata sui fondi Fesr (di sviluppo regionale) relativamente alle quattro c.d. macroregioni «ideali» (Baltica, Danubiana, Ionico-Adriatica e Alpina) fondato: a) sul criterio che ogni Stato coinvolto debba provvedere allo sviluppo di area con finanziamenti propri e non già con risorse *ad hoc*, b)

sull'occasione di generare rinnovate sinergie partenariali, funzionali ad una crescita reale d'insieme.

In breve, le politiche comunitarie, intese a premiare economicamente le macroregioni europee, stressando positivamente tutte le sinergie realizzabili e non già attraverso l'attribuzione di Fondi *extra* dedicati (Corina Cretu *dixit*), lascerebbero supporre l'utilità dell'istituzione del siffatto «Mezzogiorno comunitario» che, quale beneficiario delle invocate facilitazioni ad invarianza di costo, potrebbe programmare la propria crescita unitaria e realizzarla attraverso la somma dei progetti di sviluppo e quindi del prodotto rendicontato *in progress* da ciascun Stato membro che lo compone. Agli Stati membri, poi, con particolare riferimento al nostro Paese, il compito ineludibile di utilizzare ogni strumento in loro possesso per programmare la crescita interna in aree ottimali e non già limitate ai soliti segmenti geografici da sempre destinatari delle solite agevolazioni che non hanno prodotto granché.

Purtroppo, sino ad oggi non è stato così. Ci si è distratti sul tema, supponendo ciascuno di elaborare politiche domestiche, a discapito di quelle unitarie, spesso viziate da pericolose frammentazioni, complici le Regioni interessate. Si pensi alle ZES circoscritte ad aree parziali e non già regionali ovvero addirittura macroregionali, commettendo l'errore di supporre di risolvere i problemi di povertà produttiva miniaturizzando gli interventi agevolativi in segmenti regionali, seppure significativi.

5. Concludendo

Insomma, tenuto conto dell'appuntamento del prossimo 4 marzo, va cambiata la metodologia della campagna elettorale, quasi a realizzare nel corso di essa una sorta di istanza ideale delle collettività regionali ove - in assenza di un Senato delle autonomie chiamato a registrare le istanze e a perfezionarle in decisioni collegiali che impegnano lo Stato - i candidati possano proporre (d'accordo i loro partiti) e i cittadini accettare o rifiutare le proposte da sostenere nel formando parlamento nazionale e, se maggioranza, nel Governo che ci sarà a seguito del risultato elettorale.

Una nuova regola politica che va tuttavia assistita, nel Sud del Paese, dalla ulteriore improcrastinabile esigenza, ove ogni candidato dovrà assumere l'obbligazione politica di lavorare al meglio per la propria regione, per il proprio collegio e per collettività complessiva. Il modo, questo, perché venga garantita al Sud più arretrato la compensazione dei *gap* di arretratezza che la stesso manifesta. Ciò contribuirà, tra l'altro, sul piano sociale alla formazione di un utilissimo insegnamento politico per le collettività beneficiata che rafforzerà il monito che, comunque, «per fare funzionare le cose occorre comunque rimboccarsi le maniche» (Puglia, *docet*).