

Dinamiche della frattura Nord-Sud. Il perdurare dell'asimmetria territoriale come questione democratica

Sandro Staiano

RPS

Il contributo analizza la questione meridionale – interpretata alla luce del concetto rokkiano di «frattura» – quale tema che trova campo nell'Italia repubblicana, in uno snodo fondamentale del processo di democratizzazione che la Costituzione incentra sui partiti politici e sulle autonomie territoriali. Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, il tema emerge proprio nel dibattito sull'istituzione delle regioni. Tuttavia, nella fase immediatamente post-costituzionale, prima, e con la messa in opera delle regioni, dopo, il problema del divario Nord-Sud resta senza

risposta adeguata, dando adito ad una narrazione che contrappone alla questione meridionale una «questione settentrionale». Di tale narrazione si nutrono le recenti richieste di regionalismo differenziato, che concepiscono la differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost. come strumento per «restituire» alle regioni settentrionali quanto loro sottratto a beneficio delle regioni meridionali. Una concezione distante dal modello costituzionale, e inadeguata a far fronte all'ulteriore crescita dei divari territoriali determinata dalla pandemia.

1. I caratteri specifici del dualismo Nord-Sud come «frattura»

Ci sono alcune buone ragioni per applicare lo schema analitico delle «fratture» di Stein Rokkan¹ nella lettura della «questione meridionale», per come essa si presenta oggi, non facendone l'oggetto di un mero richiamo suggestivo, o riducendolo a un'evocativa risonanza lessicale. Tra queste buone ragioni, v'è la concezione della doppia dimensione del processo politico, segnato dal conflitto culturale-territoriale e dal conflitto economico-funzionale (cfr. Rokkan, 1970, p. 98 ss.), il primo tra identità locali e integrazione nazionale (che Rokkan disegna, nel contesto europeo, nell'opposizione Nord-Sud), il secondo tra interessi contrapposti. V'è il grado elevato di permanenza dei *cleavages*. V'è la storicità dei tratti connotativi dei sistemi politici, tali da renderli uniformi

¹ La prima enunciazione di quest'approccio teorico è compiuta da Rokkan insieme a Seymour Martin Lipset: cfr. Lipset e Rokkan, 1967.

o da differenziarli, e dunque la necessità di collocarli nel processo storico. V'è la centralità dei sistemi di partito, le trasformazioni dei quali segnano ogni scansione di tale processo.

Lo schema rokkiano può consentire di liberare la lettura del dualismo Nord-Sud da certe ipostasi, da certi ritardi analitici a base ideologica, da certe semplificazioni assimilatrici di quelle che invece sono diversità interne. Quello schema si attaglia alla frattura Nord-Sud, che presenta carattere di elevata permanenza, connotando l'Italia fin da quando essa è riconoscibile come entità statale unitaria, poiché quella frattura si manifesta sia come conflitto economico, per la mai realizzata integrazione e il perdurante dualismo oppositivo tra Sud e Nord, sia come conflitto culturale.

Alla sfera del conflitto culturale appartiene quanto deriva dalla diversità di rendimento delle istituzioni e delle legislazioni, identiche in principio per tutto il territorio nazionale, ma sempre segnate dalla marcata diversità di esiti nelle due grandi aree del Paese. Se si guarda al tempo più lungo molto di questa diversità di rendimento può ascriversi al tipo di unificazione, anche giuridica, dell'Italia, avvenuta come «piemontesizzazione», cioè come traslazione forzata di un modello estraneo al contesto meridionale.

Guardare al tempo, cioè considerare la questione meridionale come un «problema storico» (cfr. Galasso, 2016, p. 321): ecco un altro elemento di congruenza dello schema di Rokkan nella lettura specifica di tale «frattura».

Ancora, e soprattutto, per le connotazioni che la questione meridionale è venuta assumendo sempre più marcatamente in epoca repubblicana, il concetto di «frattura» elaborato da Rokkan offre un percorso ricostruttivo epistemologicamente assai utile del dualismo Nord-Sud, poiché questo è segnato dalle connotazioni e dalle trasformazioni del sistema dei partiti. Si può anzi affermare che, su questo versante, lo schema rokkiano può essere applicato nel modo più appropriato e organicamente corrispondente ai suoi tratti originari e specifici.

E, infine, una indicazione metodologica di primario rilievo: nessun singolo studioso, di una singola disciplina, può aspirare a comprendere davvero la questione meridionale, a depurarla dall'eccesso di scorie ideologiche e a restituirla nella sua irriducibile complessità. Tale comprensione non può che venire dall'integrazione di più discipline nell'opera di una molteplicità di studiosi. E da Rokkan proviene appunto tale indicazione di metodo (cfr. Panebianco, 1982, p. 37).

Se si guarda alla «frattura Nord-Sud» senza smarrire il senso della ri-

chiamata complessità dell'approccio, anche quando si assume il punto di vista giuridico-istituzionale, costituzionalistico in ispecie, sono opportune alcune precisazioni concettuali e una scelta motivata.

Le precisazioni concettuali sono acquisizioni storiografiche, da tenere ferme in ogni integrazione interdisciplinare: la «frattura» è il dato storico che connota il processo di unificazione nazionale in Italia; il Mezzogiorno fu annesso con la forza di un'occupazione militare, attraverso un aspro conflitto protrattosi per quasi un decennio, a partire dal 1860 (cfr. Barra, 2016, p. 30 s.), e ciò che i vincitori chiamarono «liberazione», Guido Dorso, con ben maggiore aderenza ai fatti, chiamò «conquista regia» (Dorso, 1977, p. 73 ss.).

Con la «frattura» come dato vanno tenute in stretta connessione, e tuttavia da essa distinte con chiarezza, la storia e l'analisi critica della cultura, dell'economia, delle politiche nel Mezzogiorno o riguardanti più strettamente il Mezzogiorno: cioè va tenuto distinto il terreno della «questione meridionale», che è storia di idee e di idee tradotte in militanza politica e culturale. La «questione meridionale» è formulata nei suoi tratti di fondo a qualche distanza temporale dal prodursi del fatto originario «frattura» (cfr. Bevilacqua, 2016, p. 16), e darà poi di questa una pluralità di letture, ma tenendo ferma l'ispirazione originaria: la questione meridionale è questione nazionale; non averla risolta ha conservato al Paese intero i tratti di fragilità che segnarono la sua genesi come entità unitaria.

La scelta motivata: le vicende della «frattura» Nord-Sud sono qui considerate a partire dal punto di scansione della storia nazionale segnato dalla Costituzione repubblicana e dalla sua genesi, e seguite nella messa in opera di questa. Una scelta che si spiega col fatto che il tema trova campo nell'Italia repubblicana come parte integrante di quel processo di democratizzazione che si incentra sui partiti politici e sulle autonomie territoriali. E, infatti, la questione meridionale entra nei programmi dei nuovi partiti di massa e induce le prime politiche di riequilibrio territoriale. Sicché può ben dirsi che, con la Costituzione, la frattura Nord-Sud e la consapevolezza della necessità della sua ricomposizione assumono centralità nel contesto politico-istituzionale, e che, in ragione di ciò, si può parlare di «nuova» questione meridionale.

2. *«Questione meridionale» e fondazione della Repubblica*

Nel dibattito costituente, il Mezzogiorno entra per volontà e impegno dei deputati meridionali, con la cultura del meridionalismo storico, la

cultura dei Salvemini, dei Dorso e dei Villari: è «il Mezzogiorno all'opposizione», come lo qualificherà Emilio Sereni, rotta ormai l'unità dei partiti antifascisti e formato il IV Governo De Gasperi².

Gramsci, con la sua visione di classe, compare, invece, nel dibattito costituente sul Mezzogiorno seguendo una via laterale e inattesa: è il Gramsci della discussione sul libro di Dorso *La rivoluzione meridionale* (Dorso, 1925), discussione alla quale fa riferimento un giovane deputato democristiano, Fiorentino Sullo, per vero forzandone i termini, come vi fosse stata una opposizione polemica tra Dorso e Gramsci in ordine al ruolo delle classi dirigenti meridionali³; è il Gramsci dell'alleanza tra il proletariato del Nord e i contadini poveri del Sud per distruggere il «blocco agrario meridionale».

Al di fuori di questo ambito, il meridionalismo è discorso estraneo tiepidamente coltivato, e la questione meridionale considerata priva di rilevanza specifica⁴. Sicché non è senza fondamento il rilievo di Emilio Sereni, che coglie l'oscuramento della questione meridionale anche nella esclusione di ministri provenienti dal Mezzogiorno «dalle posizioni chiave economiche» nel IV Governo De Gasperi⁵.

Nonostante tale limitatezza del campo di riflessione, fino a una sorta di personalizzazione del dibattito sulla questione meridionale secondo una logica di schieramento di singoli parlamentari per territorio di nascita e di formazione, la frattura Nord-Sud alla Costituente riesce tuttavia ad assumere la dimensione di problema generale. Ciò avviene perché quella frattura si raccorda e intreccia indissolubilmente alla questione della regionalizzazione: il dibattito sulla regionalizzazione è il veicolo attraverso il quale la frattura Nord-Sud assurge a tema centrale nel dibattito costituente e, sia pure per questa via indiretta, a tema di dimensione nazionale.

La connessione tra questione meridionale e questione regionale ha poi un altro effetto positivo sulla qualità del dibattito costituente. Essa costringe, invero, a dare maggiore concretezza, in virtù del riferimento alla realtà materiale dei territori meridionali, alla riflessione sulla frattura Nord-Sud, imponendo di aggiornarne l'analisi, spesso ancora legata a certi stilemi, a certe acquisizioni tramandate e non verificate, e viziate

² Emilio Sereni, AC, 3 ottobre 1947, pp. 799-800.

³ V., ad esempio, Sullo, AC, 27 maggio 1947, p. 4258. In tema cfr. Giasi (2016, spec. p. 125 ss.) e Biscione (1990, p. 39 ss.).

⁴ V. Luigi Einaudi, AC, 13 maggio 1947, p. 3970.

⁵ V. Emilio Sereni, AC, 3 ottobre 1947, p. 796.

da un certo intellettualismo astratto, alieno dall'aderire ai fatti, con la conseguenza di perdere il contatto con due connotazioni che è invece sempre necessario tenere ferme nel considerare lo stato del Mezzogiorno: la complessità per differenziazione, interna al Sud, delle condizioni materiali e del disporsi delle premesse storiche; la combinazione di fattori endogeni e fattori esogeni nella determinazione dello stato di disfavore del Mezzogiorno.

Senza attribuire soverchio rilievo al vagheggiamento, in chiave antilluminista, di una mitica «età dell'oro» borbonica⁶, v'è tuttavia da considerare che solo la visione regionalista consente di far intravedere un problema di classi dirigenti meridionali accanto alla questione dell'estrazione di risorse meridionali in direzione Nord e della demolizione del tessuto produttivo del Mezzogiorno attraverso politiche protezionistiche «piemontesi».

Il meridionalismo arriva, invero, in Assemblea costituente con la denuncia del perdurante «feudalesimo nelle campagne»⁷, dei danni del protezionismo, dei vizi dell'unificazione finanziaria del Regno⁸, delle conseguenze deteriori della confisca dei beni ecclesiastici, del «pompaggio» dei risparmi meridionali⁹. Gli interventi indicati come necessari a colmare la «frattura Nord-Sud» sono la riforma agraria e l'infrastrutturazione e l'industrializzazione del Mezzogiorno promossa attraverso un'adeguata politica fiscale e finanziaria¹⁰.

Ma, finché la visione del Mezzogiorno rimane ancorata a quelle linee analitiche «classiche», e finché le misure indicate a rimedio della frattura Nord-Sud recano il contrassegno della rivendicazione di un «risarcimento morale» per l'ingiustizia subita in forza dei modi dell'unificazione nazionale, la questione meridionale non può assumere i connotati di problema nazionale; e manca ogni chiara idea della strumentazione istituzionale necessaria a colmare quella frattura.

⁶ Cfr. Vincenzo Cicerone, AC, 30 maggio 1947, p. 4360.

⁷ Cfr. Fausto Gullo, AC, 28 maggio 1947, p. 4292; Palmiro Togliatti, AC, 11 marzo 1947, p. 2002; Ilio Bosi, AC, 6 maggio 1947, p. 3639; Giuseppe Di Vittorio, AC, 7 maggio 1947, p. 3690.

⁸ Cfr. Mario Zotta, 28 maggio 1947, III, p. 4275; Umberto Nobile, AC, Seconda Sottocommissione, 30 luglio 1946, p. 39 ss.; Francesco Saverio Nitti, AC, 15 luglio 1947, p. 5789.

⁹ Fiorentino Sullo, AC, 27 maggio 1947, p. 4262; Gennaro Cassiani, AC, 7 giugno 1947, p. 4541.

¹⁰ Così era detto nel programma del secondo Governo De Gasperi, AC, 15 luglio 1946, p. 36.

La regionalizzazione offre una soluzione plausibile. Essa viene vista, da un lato, da chi la sostiene, come una radicale discontinuità col centralismo statale protrattosi per ottant'anni, al quale sono ascritti molti dei problemi strutturali del Mezzogiorno, e, in gran misura, è imputata la sua arretratezza. Dall'altro, come lo strumento risolutivo per affrontare il principale dei fattori endogeni di tale arretratezza: la debolezza, se non l'inconsistenza assoluta, di una classe dirigente meridionale, la carenza di una élite all'altezza dei compiti di governo, capace di concepire il tema dello sviluppo meridionale¹¹.

Ma, se il tema della regionalizzazione trascina al centro del dibattito la frattura Nord-Sud come problema nazionale, esso è tra i più controversi, e le diverse idee che si hanno dell'autonomia regionale manifestano anche le diversità di approccio alla questione meridionale, nell'ambito di concezioni generali della «Costituzione economica» italiana e delle politiche da condurre per metterla in opera.

Nel dibattito costituente vi sono due grandi correnti politiche e culturali avverse al regionalismo: una è la componente comunista e socialista, di formazione latamente marxista, ma che, quando affronta la questione meridionale, mostra i segni di altre matrici culturali, identificabili nel meridionalismo di Dorso, con la sua teoria della classe politica in ambiente democratico¹², e nel lascito del Gramsci «liberista», del tempo in cui egli, avendo già aderito al partito socialista, conduceva aspra polemica contro il protezionismo, pernicioso per il Mezzogiorno d'Italia (cfr. Giasi, 2016, p. 119 s.).

L'altra è la componente liberale più legata all'ideologia e all'esperienza dello Stato prefascista nella fase aperta con lo Statuto del 1848.

I motivi dell'avversione erano diversi.

Uomini quali Benedetto Croce, Vittorio Emanuele Orlando, Francesco Saverio Nitti, Giovanni Porzio pensavano occorresse affrontare il problema delle grandi asimmetrie territoriali con l'uniformità amministrativa, respingendo radicalmente l'idea dell'autonomia politica delle comunità locali: si trattava di una risposta che, mentre era in costruzione il nuovo ordinamento, si poneva in continuità con lo Stato liberale italiano. Da parte marxista, le regioni erano considerate una costruzione artificiosa, sorretta da un'ideologia residuale di parte cattolica. La regionalizzazione era ritenuta in contrasto con gli interessi del Mezzogiorno e

¹¹ Fiorentino Sullo AC, loc. cit.; Luigi Einaudi, AC, 28 maggio 1947, pp. 4283-4284; Giovanni Uberti, AC, 28 maggio 1947, p. 4295.

¹² Come la qualifica Bobbio, 1971, p. 196 s.

con le aspettative del popolo meridionale, il quale versava in larga parte in condizioni di arretratezza e di miseria, non certo a causa del centralismo, ma di politiche economiche contrarie ai suoi interessi, condotte con «la complicità vergognosa delle classi dirigenti meridionali»¹³. Mentre occorreva riconoscere il carattere di «fatto progressivo», anche nei confronti del Mezzogiorno, nell'assetto unitario scaturito dal Risorgimento, che non doveva essere esposto a rischi di «disintegrazione»¹⁴. Soprattutto, si riteneva che solo uno Stato centralizzato fosse in grado di introdurre le riforme profonde di cui l'Italia si riteneva avesse bisogno: la riforma agraria, per modernizzare il Mezzogiorno e incidere sui rapporti di dominio in atto; un intervento radicale sull'apparato industriale¹⁵, in un quadro internazionale di forte interdipendenza economica¹⁶. Nulla di questo sarebbe potuto spettare alle regioni, che, al contrario, avrebbero potuto farsi portatrici di una «politica antinazionale non facilmente sanabile»¹⁷.

Questa posizione della componente marxista non sarebbe mai stata davvero dismessa nel confronto costituente (cfr. De Siervo, 2012, p. 51 ss.). Il gruppo comunista, che quella componente egemonizzava, sarebbe stato indotto a un ripiegamento tattico innanzi alla prospettiva di una saldatura tra cattolici e parte dei liberali che minacciava di condurre a un tipo di regionalismo tanto «forte» da arrivare alle soglie dell'abortito federalismo, attraverso il riconoscimento alle Regioni, a tutte le Regioni, di una potestà legislativa esclusiva e di una finanza propria. Ma il suo sarebbe rimasto un regionalismo «tiepido», poco incline al pieno dispiegarsi del principio di autonomia: la Regione era concepita come «organo amministrativo di decentramento»¹⁸, dotata di «una qualche facoltà di integrare le leggi dello Stato e di dettarne le norme di attuazione per renderle aderenti alle necessità regionali»¹⁹, «debole» non solo nel rapporto con lo Stato ma anche nel tessuto complessivo delle autonomie territoriali.

Solo molto tempo dopo, offuscata la memoria delle sottigliezze tattiche in quelle prime prove di discorso parlamentare democratico, tra proclivi e refrattari si sarebbero invertite le parti, quando, divenuto evidente il

¹³ Fausto Gullo, AC, 28 maggio 1947, p. 4284 ss.

¹⁴ Vincenzo La Rocca, AC, Seconda Sottocommissione, 31 luglio 1946, p. 54.

¹⁵ *Ivi*, p. 55.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Ruggero Grieco, AC, 7 giugno 1947, p. 4548.

¹⁹ Renzo Laconi, loc. cit.

blocco dell'alternanza al governo, e relegate all'opposizione le sinistre, queste avrebbero ricercato «compensazioni» anche nel sistema delle autonomie.

Di quella fase storica si possono disegnare i tratti e il portato nell'oggi. Anzitutto: della frattura Nord-Sud viene percepita la dimensione di problema nazionale quando la considerazione di essa si intreccia con il dibattito sul *tipo* di Stato, cioè sul grado di decentramento dei poteri, in particolare sulla regionalizzazione e sulla *forma* di Stato, cioè sul modo di democratizzazione dell'ordinamento italiano, in ragione della formazione delle classi dirigenti nel loro rapporto con i circuiti della rappresentanza e con i partiti, e della capacità di superare le disuguaglianze in atto lungo linee di demarcazione territoriale.

Poi: sull'efficacia della regionalizzazione come strumento per affrontare la questione meridionale e fondare le politiche necessarie a ricomporre la frattura Nord-Sud vi sono forti riserve tra i costituenti avversi o tiepidi, e v'è forse qualche eccesso di fiducia in automatismi culturali e istituzionali tra i sostenitori del modello regionale.

Infine: è del tutto fuori dell'orizzonte di quel dibattito e dei caratteri originari l'idea che la regionalizzazione possa avere tratti strutturali o esiti regressivi, cioè possa orientare alla restrizione della democrazia e alla cristallizzazione o all'aggravamento della frattura Nord-Sud.

3. Le politiche «meridionaliste»

Queste essendo le premesse all'avvio della vicenda repubblicana, la frattura Nord-Sud si distacca subito dal processo di regionalizzazione, sembrando dar ragione a chi aveva reputato necessario l'accentramento delle decisioni economiche riguardanti il Mezzogiorno. Ma sarebbe assai riduttivo pensare all'immediata e definitiva falsificazione delle premesse costituenti.

La frattura Nord-Sud appare un'urgenza tanto intensa da non poter attendere gli esiti del processo di regionalizzazione. Questo, peraltro, è anch'esso paralizzato nella prima delle «glaciazioni» costituzionali (sulle quali Dogliani e Massa Pinto, 2006, p. 1 ss.), cioè nella generalizzata elusione e deviazione dai principi maggiori della Costituzione e nella loro mancata messa in opera. E quando il disgelo (Pizzorusso, 1995, p. 115 ss.) si compie, e la questione meridionale incontra di nuovo il regionalismo, le regioni sono state costruite, sotto l'impulso dei partiti, secondo un modello assai distante dalle premesse e in modo che il regio-

nalismo non fosse davvero in grado, dando riscontro alle speranze, di farsi motore dell'innovazione dell'intero ordine amministrativo e fattore di innovazione della forma di Stato: le vagheggiate regioni enti legislativi e di programmazione, dotate di apparati leggeri ed efficienti, lasciano prosaicamente il campo, nella realtà, alle «regioni amministrative», con compiti di gestione e con strutture gonfie di personale.

Le due grandi misure politiche destinate a incidere in via diretta sulla frattura Nord-Sud hanno segno spiccatamente centralista: sono condotte dallo Stato, e per lo Stato soprattutto dal governo. Questo il tratto comune; ma, come si vedrà, l'ispirazione dei due interventi è molto diversa. Solo in Sicilia la riforma fondiaria avrà dimensione regionale: il modello della legislazione nazionale è replicato su scala locale con legge della regione.

3.1. Meriti e inadeguatezze della riforma fondiaria

Quanto alla riforma fondiaria, invero, la legge 12 maggio 1950, n. 230 (cd. «Sila»), disegna uno schema incentrato su un impiego peculiare della delega ex art. 76 Cost.: l'approvazione dei piani di esproprio della grande proprietà terriera, l'occupazione d'urgenza, il trasferimento dei terreni vengono compiuti con decreti legislativi delegati (art. 5), cioè con atti di tipo provvedimentale. Questi atti scandiscono e definiscono un procedimento che presenta alcuni tratti riconducibili alla tipicità amministrativa. A essere «atipica» è la richiamata natura legislativa, e la conseguente forza passiva della legge, attribuita agli atti che in quel procedimento si collocano e che lo concludono, i quali sono sottratti in tal modo alla cognizione dei giudici comuni. I soggetti di autonomia sono del tutto esclusi dal processo: le regioni non sono ancora costituite; gli altri enti locali territoriali vengono esplicitamente pretermessi. L'Opera per la valorizzazione della Sila è messa sotto lo stretto controllo ministeriale.

Il modello è replicato con la legge 21 ottobre 1950, n. 841 (cd. «Stralcio»), ed esteso a ogni altro territorio, tra quelli «suscettibili di trasformazione fondiaria e agraria» determinati dal Governo «con decreti aventi valore di legge ordinaria» (art. 1, c. 1). Si stabilisce che, per tale determinazione, saranno «sentite le Amministrazioni regionali, ove siano state costituite» (art. 1, c. 2). I «soggetti attuatori» sono destinati a essere identificati dal governo, ancora con decreti legislativi delegati.

Si vuole operare rapidamente, poiché si comprende che la rapidità è condizione di successo, occorrendo evitare che si organizzino contro-

forze capaci di impaniare un intervento da prevedere esteso e complesso. Dunque, non si può attendere che il sistema delle autonomie si strutturi, per poter affidare a esso la guida del processo, né si può rischiare che siano gli apparati amministrativi tradizionali, a partire da quelli ministeriali, a intervenire con le modalità ordinarie, incappando fatalmente in un esteso e agguerrito contenzioso giurisdizionale. Ed ecco allora gli strumenti: decreti legislativi ed enti speciali. Retrospectivamente si sarebbe detto: «Abbiamo agito bene perché abbiamo fatto rapidamente»²⁰; e «l'effetto sorpresa fu determinante. Gli elementi di forza furono l'attuazione rapida e il fatto che non si potevano impugnare i decreti di espropriazione»²¹.

Peraltro, benché la riforma sia di ampia portata, sia introdotta e guidata dallo Stato e non frammentata in centri di imputazione territorialmente limitati, sia intesa a introdurre elementi di modernizzazione, cioè abbia caratteri corrispondenti al disegno che della legislazione economica necessaria hanno da poco tracciato, nel dibattito costituente, le componenti comunista e socialista, queste esprimono voto contrario. Le ragioni dell'opposizione sono nella insufficienza dell'intervento, nell'approccio astrattamente tecnocratico alla questione contadina nel Mezzogiorno²², nell'addotta irragionevolezza di alcuni meccanismi²³.

Ma sfugge al dibattito del tempo la questione maggiore che da quel modello di riforma fondiaria derivava: la diversità di rendimento dei medesimi strumenti legislativi nelle diverse aree del Paese. E sfugge quindi l'incerta capacità della riforma di incidere efficacemente, contribuendo a ricompilarla, sulla frattura Nord-Sud.

Il legislatore avrebbe potuto fare affidamento sulle articolate risultanze del lavoro della Sottocommissione per l'agricoltura istituita in Assemblea costituente²⁴, che aveva fornito una gran mole di dati distinti per aree geografiche, e disegnato le linee di una possibile riforma²⁵. Il conto in cui il legislatore della riforma tenne queste risultanze si può dire nel complesso limitato. Di certo, nei lavori preparatori aleggiavano tracce di

²⁰ Questa l'affermazione di Giuseppe Medici, riportata da Barbero G., 2017, *Intervista*, in *Construyendo la nación: Reforma agraria y modernización rural en la Italia del siglo XX*, Zaragoza, p. 383.

²¹ Barbero, *ibidem*.

²² Mario Alicata, in Atti Camera, 20 aprile 1950, p. 17302.

²³ Cfr. Fausto Gullo, in Atti Camera, 21 aprile 1950, p. 17339 ss.

²⁴ *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, I. Agricoltura, I - *Relazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1956.

²⁵ *Relazione*, cit., p. 106 ss.

polemica di taluni esponenti dell'opposizione nei confronti degli «esperti» che hanno contribuito a preparare la *Relazione*, quasi essi abbiano condizionato le determinazioni non condivise della maggioranza parlamentare. E il fatto che, con entrambe le leggi, si circoscrive l'intervento di limitazione quantitativa della proprietà ad alcune aree con caratteristiche specifiche, individuate in misura prevalente nel Mezzogiorno, raccoglie l'indicazione della Sottocommissione a non ritenere utile dappertutto una simile misura.

Ma della ricca articolazione della proposta non rimane molto. In particolare, quanto al Mezzogiorno, l'eccessiva limitatezza dell'intervento non è solo relativa al numero dei contadini coinvolti, ma all'assenza di misure ulteriori, in grado di considerare l'agricoltura meridionale nel suo complesso e nelle sue differenziazioni. E ciò ne rende impossibile la razionalizzazione sia quanto alle forme e alle relazioni giuridiche sia quanto all'efficienza organizzativa. Ne risulta il permanere e l'aggravarsi del gap con l'agricoltura settentrionale. E dunque tra i maggiori effetti positivi generali della riforma (Fabiani, 2016, p. 185; in senso analogo, già Fabiani, 1986 e Barbero, 1960) non può essere ricompreso un contributo adeguato al superamento della frattura Nord-Sud.

Le ragioni di un tale «fallimento riformatore» sono principalmente istituzionali e politiche. Il centralismo che connota l'intervento con le leggi «Sila» e «Stralcio» si dimostra inadeguato al cospetto dei problemi generati dalla complessità e dalla differenziazione. I partiti politici dominanti, che avevano dato al principio costituzionale di autonomia un'adesione largamente segnata da tatticismi, riserve mentali e strumentalismi, si conformano, all'avvio della vicenda repubblicana, in assetti organizzativi centralizzati e a vocazione oligarchica. Il rapporto di essi con i territori del Mezzogiorno è segnato dalla competizione per il consenso di ceti e categorie localizzati, che mette temporaneamente da parte il processo di regionalizzazione prefigurato dalla Costituzione. E la frattura Nord-Sud recede sullo sfondo di tali relazioni politiche e istituzionali, poiché ai partiti, per come sono fatti e per come operano, riesce più agevole considerarla un dato permanente di sistema, piuttosto che aggredirla come «questione meridionale», nei termini in cui questa era stata prospettata nel dibattito costituente.

3.2. *Dall'intervento straordinario alla normalizzazione inefficiente*

Una certa maggiore efficacia della riforma fondiaria nel Mezzogiorno deriva dall'interazione delle leggi che la introducono con la coeva legi-

slazione sull'intervento straordinario, attraverso la Cassa per il Mezzogiorno²⁶.

Anche la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno è ispirata a logica centralista. Anch'essa si colloca fuori del contesto della «questione meridionale». Ma, a differenza di quanto avvenuto per la «riforma agraria» nel caso dell'intervento straordinario, si tratta di piena estraneità.

Il Mezzogiorno è riguardato come un caso di area territoriale in condizioni di arretratezza e di sottosviluppo, che, pur con le sue peculiarità, presenta problemi che possono «essere affrontati con gli strumenti dell'analisi keynesiana» (Saraceno, 1976, p. 540). La risposta deve far affidamento su una strumentazione istituzionale; ma questa non è ritenuta rinvenibile nel nuovo tipo di Stato autonomistico prefigurato dalla Costituzione, con il portato di una nuova classe dirigente meridionale. È, invece, conformata come struttura tecnocratica, ispirata a principi di efficienza, che taglia anche il nodo del rapporto con il sistema partitico. Le regioni, in quel modello, non hanno campo: sono assunte a elemento di identificazione del campo territoriale di incidenza dell'intervento straordinario. Solo molti anni dopo, la Cassa per il Mezzogiorno incontrerà lo Stato regionale «maturo» e il sistema dei partiti a esso strettamente congruente: ciò avverrà quando essa avrà perso le sue connotazioni originarie, sarà ormai oggetto di discredito, e vedrà terminare la sua parabola.

Ma, al suo avvio, il meridionalismo che ispira gli uomini della Cassa, tutti di alto valore individuale e collocati in un severo orizzonte morale, non è conforme alla declinazione compiutane in Assemblea costituente e che aveva segnato i caratteri originari della Costituzione. Lo si potrebbe definire un meridionalismo «pretercostituzionale», fortemente orientato dalla teoria economica. Esso mette fuori quadro il «meridionalismo classico», che Pasquale Saraceno riduce all'alternativa tra fautori della naturale capacità dei meccanismi del mercato di superare il dualismo Nord-Sud, da una parte, e rivoluzionari, convinti della impossibilità di risolvere la questione meridionale senza un mutamento radicale degli equilibri politici e dell'ordinamento dello Stato, dall'altra (Saraceno, 2005, p. 97). Lo mette fuori quadro, scavalcando l'elaborazione costituente, e ricollegandosi alla sua «ascendenza», individuata negli «uomini del primo Iri» del 1933 (*ivi*, p. 98). Dei meridionalisti «classici», per Saraceno, merita menzione solo Nitti, poiché solo in lui «possono trovarsi *in nuce* spunti che, in una mutata situazione culturale, saranno poi al centro del nuovo meridionalismo» (*ibidem*).

²⁶ Legge 10 agosto 1950, n. 646.

Forse la mancata piena integrazione nel contesto costituzionale, per estraneità al modello di «organizzazione» della democrazia apprestato dalla Costituzione, contribuirà, nel medio periodo, alla crisi (cfr. Del Monte e Giannola, 1997, p. 13) del «neomeridionalismo» (cfr. Cafiero, 1997), che dell'intervento straordinario guidato dalla «prima» Cassa per il Mezzogiorno costituisce l'impalcatura ideologica. Una crisi che si compie a esito di un processo di «deterioramento della spinta meridionalista» (Galasso, 2005, p. 9), e che condurrà «[...] a parlare della necessità di considerare il Mezzogiorno senza il meridionalismo: che significava, al tempo stesso, considerare l'ottica della famosa "questione" inappropriata alla realtà meridionale non solo dell'oggi, bensì anche del passato» (*ivi*, p. 8), dando campo a una certa storiografia «revisionista» (cfr. Lepore, 2011, p. 57 ss.).

E, tuttavia, nessuno può dubitare del fatto che il modello dell'intervento straordinario guidato dalla Cassa per il Mezzogiorno consegua risultati rilevanti, attivando per la prima volta nella storia dell'Italia unita dinamiche di ricomposizione della frattura Nord-Sud.

In una prima fase (cfr. Giannola, 1986 e 2016, p. 263 ss.), con la infrastrutturazione del territorio e l'immissione di spesa pubblica nel circuito economico meridionale, il mercato del Sud si integra in quello nazionale. La prima legge di proroga dell'attività della Cassa, nel 1957²⁷, ne corregge anche la missione, e dà avvio all'industrializzazione diretta «esterna» del Mezzogiorno. L'apertura reciproca dei mercati dapprima provoca la sofferenza della piccola impresa meridionale, poi ne induce la razionalizzazione. L'esito permanente è un modello di integrazione lungo l'asse Nord-Sud nei settori in cui operano le imprese settentrionali.

Le imprese meridionali continueranno a soffrire la competizione delle imprese nel Centro-Nord nei comparti tradizionali, specie quando, a partire dal 1974, il modello distrettuale a Nord sarà fortemente incentivato «dalla svalutazione competitiva del cambio, che rappresenterà fino al 1998 la vera politica industriale italiana» (Giannola, 2016, p. 264). Tuttavia, grazie alle grandi ondate di investimenti, soprattutto alla seconda, che si sviluppa per tutta la prima metà degli anni Settanta, il Mezzogiorno diviene l'area economicamente più dinamica del Paese (cfr. Svimez, 2017 e Giannola, 2016, pp. 265-266; Graziani, 1975, p. 545 ss.).

Dunque, la composizione della frattura è possibile. Ma i processi che avrebbero potuto produrla si interrompono e infine essa non si compie, anzi si cristallizza e tende ad aggravarsi.

²⁷ Legge 29 luglio 1957, n. 634.

In concomitanza con fattori di crisi, quali gli «shock petroliferi» degli anni settanta, a essere incentivati sono soprattutto i processi di ristrutturazione e riconversione nelle aree del Paese con più risalenti insediamenti industriali, cioè precipuamente quelle del Nord.

Infine, la politica attiva di industrializzazione del Mezzogiorno viene abbandonata, sul presupposto indimostrato che quell'area del Paese abbia ormai adeguata capacità autopropulsiva. Il Sud viene reso dipendente da trasferimenti non più (transitoriamente) mirati agli investimenti industriali, e destinati a cessare con il conseguimento di successi attesi, ma all'assistenza a famiglie e imprese (Giannola, 2016, p. 266). È probabile che le cause della regressione delle politiche economiche meridionaliste siano molteplici, e compierne la ricostruzione non è agevole.

Ma, per quanto rileva in una prospettiva di storia costituzionale, un elemento di sicuro rilievo è nella perdita della relativa autonomia della Cassa come tecnostuttura e nella sua attrazione nel campo gravitazionale dei partiti.

Nel 1965, una delle leggi di proroga dell'attività della Cassa, la n. 177²⁸, ridefinisce su basi nuove il modello organizzativo dell'intervento straordinario. A una figura di nuova istituzione, il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, vengono attribuiti poteri di approvazione dei programmi della Cassa e di direttiva per l'attuazione di essi, di vigilanza sull'attività dell'ente, di proposta nella nomina del presidente, del vicepresidente e dei membri del Consiglio di amministrazione. Viene configurato il nuovo strumento dei Piani pluriennali di coordinamento; al ministro spetta anche di valutare la conformità dei progetti di intervento ai Piani, ai fini della concessione di finanziamenti a tasso agevolato e di contributi (art. 12); e ciò prefigura una certa possibilità di interferenza politica anche nel settore creditizio.

Si tratta del primo smottamento verso il dominio politico-partitico dell'intervento straordinario (cfr. Cafiero, 2000, p. 86).

Quello ulteriore si sarebbe compiuto con l'incontro tra intervento straordinario e regioni. Con la legge n. 853 del 1971, il Comitato dei ministri previsto dalla legge n. 177 del 1965 viene soppresso, mentre viene istituito, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, «un Comitato composto dai Presidenti delle Giunte delle Regioni meridionali o da assessori incaricati». Le attribuzioni «relative a leggi speciali riguardanti singole Regioni e specifici territori», già spet-

²⁸ Legge 26 giugno 1965, n. 177.

tanti al Comitato soppresso e al ministro per gli interventi straordinari, «sono trasferite alle rispettive Regioni» (art. 1, c. 7). L'ispirazione generale della legge è nella dislocazione dell'intervento straordinario dalla Cassa verso le regioni, nelle materie elencate dall'art. 117 Cost. La Cassa diviene anche soggetto attuatore di progetti speciali elaborati dalle regioni meridionali (art. 3).

La traslazione dell'intervento straordinario verso le regioni coincide con l'inizio della parabola discendente della Cassa, che, nel nuovo assetto pervaso dai partiti in chiave deteriore, sopravvive per via di decreti di proroga fino allo spegnimento nel 1984²⁹. L'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno (Agensud), che a essa subentra³⁰, è in tutt'altra logica: essa si limita a riconoscere agevolazioni e a erogare finanziamenti, in pedissequa consentaneità con il sistema dei partiti, e conduce un'esistenza piuttosto asfittica fino alla soppressione nel 1992³¹.

Il fatto è che il «ritorno» dell'intervento straordinario alle regioni si compie mentre viene messo in opera un modello di regionalismo in vistoso scostamento da quello definito dal costituente, il cui dettato è eluso dalla prima legislazione di trasferimento delle funzioni³². E la storia dei decenni successivi sarebbe stata storia di tentativi, più o meno efficaci, di correggere quel vizio di avvio.

Di certo, quando l'intervento straordinario, già destinato a entrare in crisi per fattori economici generali, precipita su quel terreno, per esso non c'è alcuna speranza di salvezza.

E la «questione regionale» coinvolge bensì l'intero Paese; ma quando essa incontra la «questione meridionale» – come questione legata all'attitudine «estrattiva» delle classi dirigenti meridionali, che rende a loro volta «estrattive» le istituzioni politiche ed economiche del Mezzogiorno (cfr. Felice, 2013, Bologna) – prende maggior corpo la percezione e la narrazione del Sud irredimibile, «palla al piede» dello sviluppo del Paese. Percezione e narrazione che oppongono alla questione meridionale una «questione settentrionale» in ragione della quale viene costruita la proposta di condurre lo Stato italiano verso esiti federali: la traduzione normativa di tale pulsione è la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3. La

²⁹ D.p.r. 6 agosto 1984.

³⁰ Legge 1° marzo 1986, n. 64.

³¹ Legge 19 dicembre 1992, n. 998.

³² Legge 16 maggio 1970, n. 281.

Corte costituzionale si incaricherà di liquidare quel «federalismo» come immaginario.

Non si può di certo negare che, dopo aver contrassegnato con la propria funzione la fase regressiva della Cassa del Mezzogiorno, le regioni meridionali abbiano dato cattiva prova, nel nuovo scenario delle «Agende», quanto alla gestione dei fondi ricevuti dall'Europa. Così come non si può negare l'evidenza della tragica sottoutilizzazione delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione³³.

Si è rivelata però particolarmente miope la strategia interna di ridurre i cofinanziamenti nazionali ai progetti europei, quasi la questione meridionale si potesse rimuovere dal quadrante politico italiano, demandando la soluzione dei problemi del Sud all'Europa, e impostandoli come derivanti da un deficit di efficienza della spesa tutto interno al Mezzogiorno.

La realtà delle cose è che non c'è alcuna evidenza analitica che legittimi la contrapposizione di un Nord virtuoso e solo bisognoso, per esprimere il suo dinamismo, di liberarsi del demone meridiano dell'inerzia e del parassitismo, a un Mezzogiorno ostaggio dei suoi ceti dominanti «estrattivi» (criminalità organizzata inclusa). Al contrario, la struttura dipendente dell'economia meridionale è un fattore che conferisce al potere dei ceti dominanti, del Sud e del Nord (criminalità organizzata inclusa, anche colà), egualmente «estrattivi».

Tuttavia, in un contesto di sempre maggiore integrazione economica internazionale, e in una congiuntura della competizione a quel livello sempre meno favorevole all'Italia³⁴, la conservazione dello stato delle cose riesce difficile. La questione meridionale ritorna in un nuovo contesto, e, quanto a essa, le politiche richieste sarebbero quelle conferenti alla convergenza e all'integrazione; cioè sarebbero quelle intese a un «ritorno alla Costituzione», alle sue premesse, alla sua genesi, al suo tenore.

E invece sulle politiche virtuosamente conformi a Costituzione tende a prevalere una risposta adagiata sull'ideologia della inferiorità meridionale, per destino storico se non per struttura antropologica, e di un «sacco del Nord» (Ricolfi, 2010) tanto ampiamente consumato da imporre adesso una «restituzione».

³³ Cfr. *Rapporto SVIMEZ 2019. Note di sintesi*, disponibile all'indirizzo internet: www.svimez.info, p. 44.

³⁴ Cfr. *ivi*, p. 3.

4. *Negazione programmatica della questione meridionale: le proposte dissolutive di regionalismo differenziato*

Abbiamo ora l'emblema di un simile atteggiamento mentale, assunto a programma politico; che è anche l'emblema del ricorrente scostamento dell'opera degli attori politici dal contesto costituzionale: la proposta e la vicenda del cosiddetto «regionalismo differenziato».

In esse, l'estraneità alla Costituzione si manifesta come pretesa di mutazione genetica: laddove le regioni furono concepite come strumento di democratizzazione e di ricomposizione della frattura Nord-Sud, ora esse sono il contesto in cui attecchisce una distopia autoritaria, nella quale la torsione monocratica della forma di governo è moltiplicata dall'affermarsi, in alcune delle regioni del Nord economicamente più forti, di partiti ispirati a «mentalità populista» (cfr. Tarchi, 2015, p. 77). Tale mentalità concepisce il popolo – nella specie il popolo della regione o di più regioni contigue – quale entità indifferenziata, unificata intorno a valori comuni, cui restituire il potere attraverso l'opera di chi sia plebiscitariamente investito di tale missione in via diretta. La «mentalità populista» è ispirata alla logica amico-nemico. I nemici sono: lo Stato centralista, con il suo sistema fiscale ispirato a proporzionalità e progressività a fini di eguaglianza e perequazione territoriale; i «partiti dello spreco» delle risorse pubbliche; le regioni del Sud, che di tale spreco si sono avvantaggiate. Con tutti questi «nemici» non si può venire a compromessi. Per questo l'obiettivo ultimo è rinserrare i popoli del Nord nei loro confini, spingendo il sistema verso la «separazione» Nord-Sud.

La «mentalità populista» rifiuta la complessità. A nulla vale il richiamo alla sedimentazione storica della questione meridionale, alle interrelazioni economiche nel contesto interno, europeo e più generalmente internazionale: il Sud deve «restituire» quanto ha sottratto al Nord, le regioni settentrionali debbono prendere in mano il proprio destino muovendo lungo linee centrifughe, nell'illusione di rinvenire «una soluzione "autonoma" alla crisi»³⁵.

Benché si tratti di partiti «senza ideologia»³⁶ la loro grande forza di captazione del consenso, attraverso un rapporto con gli elettorati che non aspira a «rappresentare», ma a «rispecchiare», cioè ad assecondare senza filtro le pulsioni prevalenti ricostruite con tecniche di rilevazione quo-

³⁵ Cfr. *Rapporto Svimez*, cit., p. 8.

³⁶ Sul punto Sartori, 1992, p. 83; Capoccia, 2002, p. 24.

tidiana e puntuale «in rete» e di «flussi istantanei di connessioni» (Calise e Musella, 2019, p. XII), costringe gli altri partiti sul loro terreno.

La convergenza di potenti vettori di forza in un punto vitale dell'ordinamento costituzionale, il regionalismo concepito nell'unità della Repubblica, irrompe sulla frattura Nord-Sud, per approfondirla e cristallizzarla.

Il regionalismo differenziato è tema di straordinaria complessità; e riformare il sistema delle autonomie secondo differenziazione sarebbe impresa politica e culturale non lieve.

Ma, in realtà, «differenziazione» è una copertura lessicale; il riferimento all'art. 116, c. 3, Cost. è un pretesto: l'obiettivo perseguito, la «separazione» del Nord, è in vistosa deviazione dal quadro normativo costituzionale evocato. E la «giustificazione» di quest'obiettivo – impossibile sotto i profili logico, giuridico-costituzionale, economico e sociale – è ricercata in nozioni di economia istituzionale, che però sono travisate in pseudoconcetti.

Tra questi, quello di «residuo fiscale»: tra la somma dei tributi pagati in ciascuna delle regioni del Nord e la spesa pubblica erogata in quelle medesime regioni – si assume – v'è una differenza positiva: i tributi pagati eccedono largamente la spesa; tale differenza è il «residuo fiscale», che è quanto le regioni del Sud hanno sottratto e sottraggono a quelle del Nord, e che perciò debbono a esse «restituire».

Sennonché il concetto di «residuo fiscale», come definito da James M. Buchanan (1950, p. 583 ss.), che lo ha originariamente elaborato, è inteso a identificare un parametro idoneo a valutare l'adeguatezza dell'attività redistributiva del decisore pubblico, sul presupposto che residui fiscali derivanti semplicemente dalla presenza in un determinato territorio di cittadini dotati di maggior reddito sono bensì eticamente giustificati, ma al decisore politico spetta garantire che, a parità di reddito, i cittadini ricevano eguale trattamento in qualsiasi parte del territorio dello Stato intendano risiedere. Insomma, ha senso solo se viene adoperato per fondare politiche perequative, intervenendo sulle disegualianze misurabili su scala territoriale, per rimuoverle. Perciò, una volta misurato, esso non potrebbe giustificare alcuna «restituzione» del Sud al Nord; al contrario, dovrebbe condurre a un flusso di risorse statali verso il Sud.

Ammesso che il «residuo fiscale» esista, o almeno esista nella misura solitamente enunciata³⁷.

³⁷ Cfr. *Nota tecnica sull'attuazione dell'autonomia differenziata a cura della Commissione*

Eguale fragilità presenta il connesso argomento, secondo il quale la prova che il Sud debba «restituire» al Nord è nei dati che comproverebbero il più basso livello della spesa *pro capite* nelle regioni che chiedono l'autonomia differenziata a confronto con le regioni del Sud: ma questi dati si rivelano mal raccolti e mal aggregati³⁸.

Ma in realtà tutto questo a nulla vale: ciò che si vuole non è la differenziazione come prefigurata dalla Costituzione. Se si volesse questo, si dovrebbe constatare che l'art. 116, c. 3, guardato con senso delle proporzioni e sulla base dell'esperienza del regionalismo italiano, non può che apparire per ciò che è: la definizione di un modo di razionalizzazione del quadro delle competenze. Esso è tale da consentire aggiustamenti, limature, correzioni del quadro delle competenze in ragione di specificità territoriali comprovate. Non è certo lo strumento per ridefinire la forma di Stato, per condurre una nuova politica fiscale in deroga ai principi di eguaglianza e progressività, e una nuova politica economica intesa, non a colmare la frattura Nord-Sud, ma ad aggravarla.

Se si fosse voluta mantenere la differenziazione entro i suoi confini costituzionali, sarebbe stata anzitutto approvata una legge di attuazione dell'art. 116, c. 3 della Costituzione; sarebbe stata svolta un'adeguata analisi delle funzioni, senza pensare di poter compiere trasferimenti anche in ambiti in cui le economie di scala conseguibili consigliano di conservare le competenze al centro o in cui trasferimenti oltre misura trasmoderebbero in lesione dell'identità costituzionale della Repubblica, o di diritti fondamentali; sarebbero stati preliminarmente definiti, con legge, «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», come comanda l'art. 117, c. 2, lett. *m*, della Costituzione; sarebbe stata compiuta un'adeguata analisi di fattibilità e considerate le implicazioni della riforma proposta sugli equilibri complessivi di sistema.

Nulla di tutto questo è stato fatto, perché ciò che si vuole è la devoluzione di intere «materie», di un numero elevato di intere «materie». E questo si vuole perché il vero obiettivo è che il trasferimento di «materie» trascini con sé le risorse provenienti dalla fiscalità generale corrispondenti all'esercizio di ciascuna di esse.

Svimez sul federalismo fiscale, 10 aprile 2019, nota 5, disponibile all'indirizzo internet: www.svimez.info. Cfr. altresì Giannola e Stornaiuolo, 2018, p. 5 ss.

³⁸ Cfr. Svimez, *Nota tecnica*, cit.; nonché Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 22, novembre 2019, p. 48.

RPS

Sandro Staitano

4.1. *Irrompe la pandemia*

Due sono gli effetti rilevanti, nel discorso sin qui sviluppato, prodotti dalla pandemia da Covid-19: il dualismo Nord-Sud e la debolezza strutturale del Mezzogiorno si rivelano, grazie alla nitida efficacia pedagogica dei fatti terribili che rimodellano la storia, come un problema di tenuta dell'intero sistema economico nazionale, denunciando come un'illusione la prospettiva di uno sviluppo autonomo del Nord. La pandemia e le sue conseguenze mettono sotto pressione il sistema dei poteri regionali, e si scopre come l'efficienza inarrivabile delle amministrazioni regionali del Nord, e perfino la impermeabilità di esse a meccanismi di inquinamento corruttivo, abbiano ben labile fondamento.

Sul primo versante, nessuno può negare che le misure di confinamento si siano rivelate un potente moltiplicatore delle disuguaglianze, essendo molto diverse le condizioni materiali nelle quali esse hanno inciso. E la disuguaglianza come divario su base territoriale, come «frattura» Nord-Sud, viene in primissimo piano e con caratteri specifici quanto al conto che essa presenta allo Stato per antiche carenze di intervento: se, in termini generali, il grande compito cui è chiamato il legislatore è quello di rimuovere le disuguaglianze derivanti dal diritto dell'emergenza sanitaria prodotto nel corso della pandemia, o da esso accentuate, venendo in campo la funzione dello Stato come soggetto redistributore, quanto alla correzione dell'asimmetria territoriale tale funzione è da esercitare integrandola con una forte azione razionalizzatrice del quadro delle competenze. In conseguenza della pandemia, la caduta del Pil³⁹ è severa in tutto il Paese, ma maggiore nel Centro-Nord, perché su di essa incide la crisi del commercio mondiale e dunque la caduta delle esportazioni, maggiore a Sud, ma che incide sul Pil di più nel Centro-Nord. A ciò si aggiunga la caduta della spesa turistica, specie riferita agli stranieri: siccome l'offerta è più ampia e strutturata nel Centro-Nord, qui l'elasticità dell'*output* nei servizi turistici è doppia rispetto al Sud. Di conseguenza, il crollo generale incide in misura proporzionalmente maggiore sul Pil della prima macroarea. Anche la caduta del reddito disponibile per i consumi delle famiglie è molto considerevole nel Paese, per la contrazione del volume dell'occupazione, ma minore a Sud, per l'incidenza delle prestazioni sociali, in cui confluiscono le misure di sostegno al reddito, comparativamente maggiori.

Un tale quadro deriva dal carattere «simmetrico» dello *shock* economico da pandemia: questo ha colpito «tutti allo stesso modo», e perciò, se si

³⁹ *Previsioni Svimez 2020-2021*, disponibile all'indirizzo internet: lnx.svimez.info, p. 2.

prende a riferimento il Pil e i fattori che entrano a comporlo, il primo impatto è stato minore per le aree strutturalmente più deboli.

Ma tutte tali debolezze strutturali, se non affrontate adeguatamente e tempestivamente, sono destinate a porre in posizione di grave disfavore il Mezzogiorno nella fase della ripresa: ancora secondo le *Previsioni 2020-2021* di Svimez, il rimbalzo del Pil nel 2021 dovrebbe essere più che doppio nel Centro-Nord rispetto al Sud. Quasi doppio il calo dell'occupazione nel Mezzogiorno rispetto al calo atteso nell'altra macroarea⁴⁰.

Al cospetto di tanto, la domanda è: un tale squilibrio può continuare a essere accettato? E ne può essere accettato l'aggravamento, prospettando l'abbandono del Mezzogiorno a un declino inevitabile, con il solo intendimento di tenere immune il Nord dalle conseguenze di esso, e anzi traendone fattori di maggiore prosperità per alcune aree settentrionali, secondo «mentalità estrattiva»?

A questa domanda rispondono di sì coloro che hanno vagheggiato, già quando la pandemia non era neppure immaginata, il descritto regionalismo «separatista». Gli stessi attori oggi avanzano la pretesa di ottenere, per le aree poste al Nord del Paese, non solo il risarcimento dei costi derivanti dal blocco delle attività e il ristoro delle sofferenze sopportate dalle popolazioni locali, ma anche un accesso privilegiato alle risorse dell'Unione europea.

E, invece, la maggiore «riforma» strutturale per poter consentire la resilienza dell'intero sistema economico, e il migliore e più fecondo impiego di quelle risorse, è proprio un mutamento radicale di paradigma nelle politiche economiche, una linea di governo del dualismo intesa al suo superamento, all'integrazione Nord-Sud, facendo del Mezzogiorno il «secondo motore» dello sviluppo. Tanto più perché i dati economici smentiscono l'idea di un dinamismo della «macroregione Nord» paragonabile alle aree europee più forti (cfr. Giannola, 2020, p. 648).

Insomma, senza politiche di superamento della frattura Nord-Sud, l'intero sistema economico italiano è condannato a un declino sempre più rapido.

Quanto poi alla presunta maggiore efficienza dei servizi in alcune Regioni, sostenuta apoditticamente o con l'ausilio della selezione arbitraria dei dati, il Covid-19 si è incaricato di compiere un'impeccabile analisi delle funzioni, scevra da ogni pregiudizio ideologico, e ha condotto a ritenere che in alcuni ambiti-chiave, quali la sanità, non solo non può trovare campo la richiesta di ulteriori competenze (e risorse) in assenza

⁴⁰ *Ivi*, p. 3.

di qualsiasi analisi di impatto, ma che occorrerebbe rimeditare i processi conducenti a concedere un margine di autonomia tanto ampio da consentire di costruire sottosistemi di scala regionale, organizzativamente non sostenibili e perciò collassati sotto l'incalzare dell'emergenza.

Riferimenti bibliografici

- Barbero G., 1960, *La riforma agraria in Italia*, Feltrinelli, Milano.
- Barra F., 2016, *Pasquale Villari e il primo meridionalismo*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Bevilacqua P., 2016, *La questione meridionale nell'analisi dei meridionalisti*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Biscione F.M., 1990, *Gramsci e la «questione meridionale». Introduzione all'edizione critica del saggio del 1926*, «Critica marxista», n. 3.
- Bobbio N., 1971, *Democrazia ed «élites»*, in id., *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Laterza, Bari.
- Buchanan J.M., 1950, *Federalism and Fiscal Equity*, «American Economic Review», vol. 40, n. 4.
- Cafiero S., 1997, *Continuità e discontinuità fra meridionalismo classico e neomeridionalismo*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 2.
- Cafiero S., 2000, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria.
- Calise M. e Musella F., 2019, *Il principe digitale*, Laterza, Bari-Roma, p. XII.
- Capoccia G., 2002, *Anti-System Parties: A Conceptual Reassessment*, «Journal of Theoretical Politics», vol. 14, n. 1.
- De Siervo U., 2012, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituyente*, in Mangiameli S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano.
- Del Monte A. e Giannola A., 1997, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno*, Carocci, Roma.
- Dogliani M. e Massa Pinto I., 2006, *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase di «lotta per la Costituzione»*, «costituzionalismo.it», n. 1.
- Dorso G., 1925, *La rivoluzione meridionale. Saggio storico-politico sulla lotta politica in Italia*, Piero Gobetti editore, Torino.
- Dorso G., 1977, *La rivoluzione meridionale*, Piccola biblioteca Einaudi, Torino (prima ed. 1925).
- Fabiani G., 2016, *Il meridionalismo di Manlio Rossi-Doria tra impegno scientifico e azione*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Fabiani G., 1986, *L'agricoltura in Italia tra sviluppo e crisi*, il Mulino, Bologna.
- Felice E., 2013, *Perché il Sud è rimasto indietro*, il Mulino, Bologna.

- Galasso G., 2005, *Il Mezzogiorno da «questione» a «problema aperto»*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma.
- Galasso G., 2016, *La questione meridionale, oggi*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Giannola A., 1986, *Industria manifatturiera e imprenditori nel Mezzogiorno*, Guida editore, Napoli.
- Giannola A., 2016, *Mezzogiorno oggi: una sfida italiana*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Giannola A., 2020, *Il Sud in bilico. La fine del blocco e le (non incoraggianti) prospettive*, in Staiano S. (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Giannola A. e Stornaiuolo G., 2018, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2.
- Giasi F., *Gramsci e il meridionalismo da Salvemini a Dorso*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Graziani A., 1975, *Grande e piccola impresa nel Mezzogiorno*, in Annesi M., Barucci P., Dell'Angelo G.G. (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano.
- Lepore A., 2011, *Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall'unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2.
- Lipset S.M. e Rokkan S., 1967, *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*, in Lipset S.M. e Rokkan S. (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments*, The Free Press, New York.
- Panebianco A., 1982, *Introduzione*, in Rokkan S., *Cittadini, elezioni, partiti*, il Mulino, Bologna.
- Pizzorusso A., 1995, *Il disgelo costituzionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana, vol. II: La trasformazione dell'Italia. Sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino.
- Ricolfi L., 2010, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e associati, Milano.
- Rokkan S., 1970, *Citizens, Elections, Parties*, Universitetsforlaget, Oslo; trad. it., 1982, *Cittadini, elezioni, partiti*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno P., 1976, *Politica keynesiana e Mezzogiorno*, «Informazione Svimez», n. 11.
- Saraceno P., 2005, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli.
- Sartori G., 1982, *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano.
- Svimez, 2017, *Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta*, Quaderno Svimez n. 50, Svimez, Roma.
- Tarchi M., 2015, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, il Mulino, Bologna.

