



Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*

di

Sara Lieto*

SOMMARIO: 1. Premessa: «questione meridionale» e forma di Stato; - 2. Mezzogiorno e solidarietà; - 3. Riforma federalista e scomparsa del Mezzogiorno dalla Costituzione; - 4. La «questione meridionale» in Assemblea costituente; - 5. L'intervento pubblico straordinario per il Mezzogiorno: cenni; - 6. Conclusioni.

1. Premessa: «questione meridionale» e forma di Stato

Il binomio nord/sud non ha una sua specifica connotazione ed è per questo adattabile su diversa scala a realtà geografiche molto diverse. La polarità, nel senso dell'essere in antitesi, tra nord e sud è, dunque, un tema costante nei processi socio economici e politico istituzionali di tutti i tempi e lo è, a maggior ragione, in una fase storica come quella attuale caratterizzata da forti squilibri e da profonde diseguaglianze di carattere globale che incidono sulla garanzia dei diritti.

Volendo specificamente ricorrere al termine Mezzogiorno, che è quello che più ricorre nella nostra esperienza repubblicana ed anche nella fase antecedente dell'unificazione, si potrebbe dire che esso ha una valenza paradigmatica. E' in altri termini un concetto trasversale che coinvolge tutti i livelli di governo, da quello locale a quello dell'Unione europea. Le problematiche del Mezzogiorno, di qualsiasi Mezzogiorno, richiedono, quindi, di essere affrontate attraverso un progetto organico che veda coinvolte tutte le istituzioni. Non è possibile, infatti,

* Il testo costituisce la versione più estesa dell'intervento al Convegno «Nord e Sud nella Costituzione tra promessa mancata e attuazione», 19 dicembre 2018, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Napoli Federico II.

* Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Napoli Parthenope.

immaginare alcun percorso di sviluppo e di benessere, sia a livello nazionale sia sovranazionale, senza cercare di dare delle risposte alle criticità economico-sociali dei territori del sud.

Il termine Mezzogiorno è stato, spesso, adoperato per esprimere una condizione di minorità e di arretratezza di alcune aree rispetto ad altre. Il termine però ha prevalentemente un significato positivo, che rimanda, ad esempio, a condizioni climatiche miti, paesaggi pregevoli, luoghi generalmente salubri, patrimoni culturali di particolare valore. In altre parole, il termine Mezzogiorno evoca l'esistenza di risorse che se valorizzate non possono che contribuire allo sviluppo complessivo di un intero paese¹. Non a caso i padri costituenti nel "costituzionalizzare" il Mezzogiorno adoperarono la parola «valorizzazione», che forse può essere letta proprio in questa prospettiva, e cioè il Mezzogiorno non solo come problema ma anche, e soprattutto, come risorsa.

Alle criticità del Mezzogiorno in Italia si è tentato nel tempo di dare delle risposte. In questo lavoro saranno esaminate le principali soluzioni, a partire dal dibattito in Assemblea costituente fino alle iniziative più recenti del governo in carica. Alcune di esse hanno prodotto effetti positivi, si pensi ad esempio ai primi anni dell'esperienza dell'intervento straordinario nel sud del Paese, altre non hanno "colto nel segno". Sta di fatto che il tema del divario tra nord e sud si ripropone oggi in tutta la sua attualità, principalmente per le ricadute sul piano dei diritti, e postula l'elaborazione di risposte nuove ad un problema in sostanza mai risolto.

Vi è, tuttavia, una questione preliminare che il tema del Mezzogiorno pone in una prospettiva di diritto costituzionale ed è quella relativa alla forma e al tipo di Stato, così come definiti dall'Assemblea costituente. Pur tenendo conto che, in linea generale, i modelli teorici e i loro caratteri distintivi assumono sempre, quando sono calati nella realtà, connotazioni che li rendono in un certo senso unici e non

¹ Una chiave di lettura innovativa in questo senso, in un'ottica di sviluppo sociale complessivo, è quella di A. Lucarelli, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *costituzionalismo.it*, 9 gennaio 2015.

così del tutto corrispondenti all'idealtipo da cui discendono², in Assemblea costituente si definirono gli elementi portanti della forma di Stato sui quali la relazione tra società ed autorità si sarebbe fondata. La forma di Stato, infatti, è un concetto attraverso il quale tale relazione si definisce nei suoi tratti essenziali e in quella specifica esperienza essa acquisì i caratteri dello Stato democratico basato sulla sovranità popolare e il riconoscimento dei diritti fondamentali, che è la forma di Stato più diffusa nei paesi europei dalla fine della seconda guerra mondiale e dopo la caduta dei regimi totalitari. Pur ereditando alcuni principi tipici dello Stato liberale, tra cui quello dello Stato di diritto, nonché alcune strutture istituzionali tipiche di quel modello, esso si contraddistingue per alcuni caratteri precipui, tra cui il pluralismo, il riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali e l'uguaglianza, soprattutto nella sua dimensione sociale³. Il principio pluralistico, nelle sue diverse declinazioni, da quella politica a quella istituzionale, ha costituito la base per definire all'interno di questa forma di Stato anche il tipo di Stato⁴, la cui organizzazione si è fondata, pur nel rispetto dell'unità e indivisibilità della Repubblica, sull'autonomia, e dunque sul riconoscimento di altri livelli di governo, che più compiutamente avrebbero contribuito al rafforzamento dell'impianto democratico e pluralista⁵. Un altro tassello importante è rappresentato dall'eguaglianza che, soprattutto declinata nella sua dimensione sostanziale, ha costituito il fondamento per il riconoscimento di una serie di diritti sociali, quali l'istruzione, la salute, il lavoro, etc⁶.

² Sull'evoluzione delle forme di Stato, si veda, *exempli gratia*, G. Amato, F. Clementi, *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, 2012.

³ Sul ruolo dei diritti nella configurazione delle forme di Stato la letteratura è molto estesa; si veda, e.g., L. Carlassare, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1995.

⁴ Sul tipo di Stato si veda, e.g., S. Staiano, *Art. 5*, Roma, 2018.

⁵ A riguardo G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, Bologna – Roma, 1975

⁶ Sul principio di eguaglianza la letteratura è molto estesa; si veda, e.g., per ampi riferimenti L. Paladin, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965; A. Cerri, *Eguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc., giur.*, Roma, 2005; P. Biscaretti di Ruffia, *Uguaglianza (principio di)*, in *Novis. Dig. it.*, XIX, Torino, 1973; B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; A. Pizzorusso, *Che cos'è l'eguaglianza*, Roma, 1983; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; V. Onida, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *AA.VV.*, *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, 2003; F. Sorrentino, *Eguaglianza*, Torino, 2011.

Considerati i tratti essenziali che definiscono la forma e il tipo di Stato, il tema del Mezzogiorno pone sostanzialmente una domanda fondamentale, ovvero se la questione meridionale rappresenti, o meno, rispetto ad essi e alle loro specifiche connotazioni un'anomalia. All'epoca della Costituente la realtà italiana presentava delle evidenti differenze a livello territoriale⁷, questo è un dato di fatto, e sulle ragioni che avevano determinato tale asimmetria si avrà modo, in seguito, di tornare. I Costituenti, in altre parole, si trovarono a dover operare in una realtà complessa, dove le diseguaglianze tra nord e sud erano ormai sedimentate e particolarmente acute dal secondo conflitto mondiale. Con la definizione della forma e del tipo di Stato si andava a delineare un modello che certamente applicato alla realtà avrebbe acquisito caratteri peculiari ma, comunque, in una prospettiva di lungo periodo avrebbe dovuto definitivamente eliminare la specificità meridionale, intesa nel suo significato negativo, ovvero di arretratezza e di involuzione. Tale modello avrebbe dovuto trasformarla, in un'ottica pluralista ed egualitaria, in una realtà che, pur conservando il suo tratto individuale, si ponesse su di un piano di parità con gli altri territori, in particolare con quelli del nord. In altre parole, ciò che si vuol evidenziare è che mentre nel dibattito costituente il nostro Paese presentava gravi discrasie tra le realtà territoriali del nord e quelle del sud, in una prospettiva al di là da venire, considerata la scelta della forma e del tipo di Stato, esse si sarebbero dovute gradualmente attutire, fino a scomparire del tutto. In altre parole, all'epoca della definizione della struttura costituzionale democratica la questione meridionale era una realtà con la quale il neonato Stato repubblicano doveva *ex novo* misurarsi. Tuttavia, la circostanza che tale questione continui oggi a porsi come un problema può essere, in un certo senso, interpretata come una falla nella nostra forma e nel nostro tipo di Stato. La parziale attuazione dello Stato sociale, in particolare negli anni cinquanta, gli interventi pubblici nei processi economici e il consolidamento nel tempo della forma e del tipo di Stato, soprattutto attraverso l'implementazione dei diritti e il riconoscimento di un più ampio spettro di autonomia ai diversi livelli di governo territoriale, non sono stati

⁷ Sul tema si veda A. Lepore, *La questione meridionale prima dell'intervento straordinario*, Bari – Roma, 1991.

in fondo capaci di dare alla questione meridionale delle risposte definitive, determinando nel tempo, fino ai giorni nostri, una sua costante attualità.

2. Mezzogiorno e solidarietà

Il Mezzogiorno è sia un elemento interiorizzato dalla Carta fondamentale sia una lente attraverso cui leggerla, soprattutto le disposizioni sui rapporti economici⁸ e quelle sull'ordinamento regionale⁹. Del resto, fu in questi due ambiti che il tema, durante i lavori in Assemblea costituente, emerse con maggiore evidenza, anche se la cultura meridionalistica – tenuto conto della presenza nel dibattito costituente dei suoi più eccellenti esponenti – pervase di sé l'intero testo costituzionale.

Nel ripercorrere le tappe fondamentali di quel dibattito e quelle successive, la chiave di volta è rappresentata dall'inversione di rotta del legislatore costituzionale in occasione della riforma del titolo V della parte II, con la de - costituzionalizzazione del Mezzogiorno. In Assemblea costituente la questione meridionale era stata affrontata in occasione di due dibattiti, quello sull'ordinamento regionale e quello sulla proprietà terriera, in vista della riforma fondiaria. A riguardo ci furono interventi importanti¹⁰ e l'esito di quel confronto fu il riferimento al Mezzogiorno nell'art. 119, con l'emendamento approvato dalla II Sottocommissione su proposta dell'on. Mortati: «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». Dunque, qualsiasi riflessione sul Mezzogiorno, in una prospettiva costituzionale, non può prescindere dallo spartiacque rappresentato dalle due diverse formulazioni di questo articolo, la prima che vede il Mezzogiorno come assolutamente integrato in un discorso di

⁸ Sui rapporti economici in Costituzione la bibliografia è molto estesa; si vedano, *e.g.*, M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in Dig. disc. pubbl., V, Torino, Utet, 1990, 374 ss.; M. De Cecco, *Economia e Costituzione*, in La Costituzione italiana (Atti del Convegno organizzato dalla Fondazione Istituto Gramsci, 20 e 21 febbraio 1998), Roma, 1998.

⁹ Sul dibattito in Assemblea costituente relativo all'ordinamento regionale e più diffusamente sul tema dell'autonomia, si veda, *exempli gratia*, S. Staiano, *Art. 5*, cit.

¹⁰ Per una dettagliata ricostruzione del dibattito sul Mezzogiorno si v. P. Barucci, *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Svimez, 1975.

sistema, la seconda che, escludendolo, lo confina ai margini delle politiche nazionali.

Più in generale, però, credo che il tema del Mezzogiorno, in una prospettiva costituzionalistica, anche tenuto conto di quanto evidenziato a proposito del suo rapporto con forma e tipo di Stato, vada analizzato partendo dal principio di solidarietà¹¹, che è probabilmente uno dei fondamenti che andrebbe oggi più valorizzato in una prospettiva di superamento della questione meridionale. Mai come in questa specifica fase della storia repubblicana, caratterizzata dalla riemersione di istanze separatiste di alcune realtà regionali e più in generale di attitudini escludenti il diverso da sé, il divario tra nord e sud si è prepotentemente riattualizzato, rendendo necessario ricondurlo, per una sua risoluzione o temperamento, ai principi fondativi della nostra democrazia costituzionale, in particolare all'eguaglianza, alla solidarietà, all'autonomia e all'unità. L'unità politica di un paese, infatti, non può prescindere dall'attuazione del paradigma solidaristico, che non si esprime soltanto con i doveri dei cittadini, ma anche attraverso una serie di doveri pubblici in un sistema di relazioni che vede coinvolti sia lo Stato sia gli enti territoriali. Pur nel rispetto del principio autonomistico, che nella sostanza sfocia in un'inevitabile e fisiologica differenziazione tra realtà diverse, l'unità della Repubblica postula un dovere solidaristico che investe, allo stesso tempo, in senso orizzontale, gli enti territoriali nei loro reciproci rapporti, e lo Stato, in senso verticale, nei loro confronti. Il dovere di solidarietà, in tutte le sue molteplici declinazioni, ha il suo perno nella necessità di garantire il godimento dei diritti fondamentali, in una prospettiva di piena realizzazione del principio

¹¹ Sul principio di solidarietà esiste una vasta letteratura; si veda, *e.g.*, E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, 2006, 38 ss.; G. Lombardi, *Contributo allo studio dei diritti costituzionali*, Milano, 1967; B. De Maria, *Le garanzie dei doveri costituzionali*, Napoli, 2012; A. Morelli, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015 ed anche in L. Ventura e A. Morelli, (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano 2015, 305 ss.; ed inoltre, dello stesso autore, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione*, in *Consulta online*, 24 ottobre 2018; F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002; S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2014; A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2016, 20 aprile 2016, 1 ss.; A. Ruggeri, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta online*, 3/2017, 30 ottobre 2017, 445 ss.

d'eguaglianza. Detto in altri termini, «la solidarietà è, [...], condizione dell'effettivo riconoscimento dei diritti, vale a dire della loro complessivamente appagante affermazione, così come, circolarmente, le prestazioni di solidarietà implicano il godimento dei diritti, non possono cioè pretendersi da parte di chi risulti privato dei suoi elementari, vitali diritti»¹². Com'è stato efficacemente osservato, «essendosi eretta l'organizzazione democratica su basi egualitarie ed essendosi previsto l'impegno per la Repubblica di svolgere interventi diretti a consentire il pieno sviluppo della persona umana, secondo l'evocativa formula impiegata nell'art. 3, comma 2, Cost., la solidarietà è così assurta a paradigma fondante la stessa unità dell'ordinamento»¹³.

Della solidarietà sono individuabili due figure sintomatiche, la solidarietà fraterna¹⁴ e la solidarietà paternalistica; la prima investe, in una logica orizzontale, il rapporto dei cittadini tra loro e tra gli stessi e la pubblica amministrazione¹⁵, la seconda riguarda invece, in senso verticale, i rapporti tra Stato e cittadini in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale¹⁶. Queste due diverse caratterizzazioni del principio di solidarietà si prestano, in un certo senso, a essere estese ad altre due specie di relazione e cioè a quella tra enti territoriali e a quella tra questi ultimi e lo Stato. E allora forse, se si è d'accordo sulle potenzialità descrittive di queste due formule linguistiche, si potrebbe dire che mentre la prima fase della storia repubblicana è stata caratterizzata da una solidarietà paternalistica nei confronti del sud, mediante l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno, con l'istituzione delle regioni e con la fine dell'intervento straordinario si sarebbe dovuta

¹² A. Ruggeri, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale"* (nota minima su un'annosa e irrisolta questione), in *federalismi.it*, 28 novembre 2018, 19.

¹³ A. Morelli, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di QC* 20 aprile 2015, 3.

¹⁴ Si veda, e.g., E. Resta, *Il racconto della fraternità*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2016.

¹⁵ A riguardo, e.g., A. Lucarelli, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004.

¹⁶ Si tratta di una riflessione dottrinale riconducibile, tra gli altri, a S. Galeotti, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 10 ss.; F. Giuffrè, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007, 31 ss.; V. Tondi della Mura, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *www.associazionedeicostituzionalisti*, 2 luglio 2010, 10 ss.; F. Retus, *Il principio di solidarietà*, in L. Mezzetti, (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 2011, 819 ss. A riguardo, si veda la ricostruzione di A. Morelli, *Ivi*, 4.

inaugurare una nuova fase di solidarietà fraterna tra i territori. Un nuovo corso in tal senso, però, non sembra essere stato inaugurato. Vanno invece riacutizzandosi tendenze centrifughe da parte di alcune realtà geografiche che mettono in discussione l'obiettivo dell'integrazione tra territori e lo stesso principio di unità.

Il problema con cui ci si misura in questa fase della storia repubblicana è rappresentato, dunque, dalla necessità di salvaguardare l'unità, facendo in modo che sul piano del godimento dei diritti e delle libertà fondamentali sia arginato lo sconfinamento in dimensioni di evidente diseguaglianza. In un ordinamento pluralista a tale compito sono, naturalmente, chiamati non solo i cittadini, attraverso i doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale, ma anche le istituzioni. Il principio di solidarietà va, infatti, posto in relazione con l'eguaglianza sostanziale, per cui è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per garantire il pieno sviluppo della persona umana. E' la connessione, infatti, di tali principi a conferire «alla democrazia costituzionale delineata dalla Carta repubblicana una vocazione comprensiva e non escludente»¹⁷. Che il nuovo corso non sarebbe stato di solidarietà fraterna tra i territori è stato evidente in occasione della riforma del federalismo fiscale, che in Costituzione ha decretato il tramonto del Mezzogiorno e a livello legislativo, con la legge n. 42 del 2009, in attuazione del nuovo art. 119 Cost, ha introdotto un problema tecnico e teorico di notevole complessità riguardo la misurazione dei livelli essenziali di prestazione concernenti i diritti civili e sociali e i costi standard, cioè i costi per produrli in maniera efficiente¹⁸. E' da questo specifico intervento riformatore che forse è bene partire, per poi ripercorrere la questione meridionale in Assemblea costituente, le fasi fondamentali della storia della Cassa per il Mezzogiorno ed esprimere, infine, qualche rilievo sulle iniziative più recenti a riguardo.

Il tema del Mezzogiorno postula in generale, sia a livello nazionale sia a livello europeo, un contenimento delle differenze economiche e delle dinamiche di mercato che possano pregiudicare un più equo sviluppo dei territori, lasciando

¹⁷ A. Morelli, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, cit., 3.

¹⁸ Sull'argomento si v. D. Mone, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in *costituzionalismo.it*, 3 novembre 2010.

indietro realtà più arretrate, con inevitabili ricadute sul versante dei diritti. E tale contenimento, da un punto di vista interno, non può che essere realizzato se non rimanendo nel perimetro costituzionale di un sistema politico democratico¹⁹. In tale perimetro coesistono sia il principio autonomistico sia quello di solidarietà, che possono tendenzialmente entrare in tensione. Ciò naturalmente dipende dal modello di decentramento e dal ruolo che in questo assume la solidarietà. Non è questa la sede per ripercorrere la variegata gamma dei fenomeni federali, ma è evidente che, tra un federalismo competitivo e un federalismo cooperativo, l'ago della bilancia è rappresentato proprio dalla solidarietà e dallo spazio che a essa è riconosciuto. Così come alle esigenze della solidarietà e dell'eguaglianza s'ispirano, talvolta, quegli orientamenti giurisprudenziali che nel risolvere i conflitti di competenza legislativa tra Stato e regioni tendono a riconoscere al centro la legittimazione a intervenire, in un'ottica di "combinato disposto" di solidarietà e di sussidiarietà, la cui stessa origine etimologica ne suggerisce un significato in termini di aiuto solidale²⁰.

La forza evocativa del termine ci conduce inoltre a considerare quello del Mezzogiorno come problema a vocazione globale. Esso, infatti, si declina non solo nella sua dimensione nazionale ma anche, e con problematiche ancor più complesse, in quella sovranazionale. Il tema del Mezzogiorno, in una prospettiva europea, può essere affrontato nell'ambito del diritto pattizio come concetto che attiene, in generale, all'antitesi nord/sud, non solo come dualismo geografico ma anche, e soprattutto, economico²¹. Esso, in particolare, rileva in relazione al principio di solidarietà, che si configura di per sé come una sintesi di obblighi di

¹⁹ Si veda, e.g., A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2017, 28 ss.

²⁰ Ivi, 42 ss.

²¹ Da questo punto di vista il tema del Mezzogiorno andrebbe anche inquadrato nell'ambito degli strumenti finanziari gestiti dalla Commissione europea per riequilibrare e ridistribuire le risorse all'interno del territorio europeo. Il riferimento è in particolare ai fondi strutturali e agli effetti prodotti dalle politiche di convergenza comunitarie, che hanno determinato nel nostro paese un fenomeno di "esternalizzazione" del problema meridionale.

prestazione, di lealtà e di responsabilità²², che rappresenta, insieme ad altri principi, l'asse portante del modello sociale europeo²³.

3. Riforma federalista e scomparsa del Mezzogiorno dalla Costituzione

Sull'introduzione del federalismo fiscale in Italia un ruolo politico fondamentale lo ha avuto la Lega Nord. E' importante, infatti, ricordare come alle origini del successo della proposta federalista sta quella che fu definita «rivolta fiscale»²⁴ delle regioni più ricche del nord non solo contro gli sprechi delle amministrazioni centrali, ma anche (e soprattutto) di quelle meridionali²⁵, sulla base sostanzialmente di due argomenti e cioè la teoria del trasferimento indebito dal nord al sud e quella del diritto dei territori del nord alla restituzione dei trasferimenti indebiti²⁶. Tale

²² Così A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, cit., 43, richiamando la natura multidimensionale del principio così come descritta da R. Bieber, *Gegenseitige Verantwortung: Grundlagedes Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union*, in Calliess C. (eds.) *Europäische Solidarität und nationale Identität*, Mohr Siebeck, 11, 2013, 67 ss.

²³ L'art. 2 del TUE definisce, infatti, i fondamenti dell'Unione stabilendo che essa si basa «sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze». E precisa, inoltre, che «questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Di particolare interesse è poi l'art. 3 TUE che, al comma 3, in cui viene tracciato il modello del mercato interno basato, tra le altre cose, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, parla di solidarietà tra le generazioni che viene inclusa tra gli obiettivi che l'Unione intende promuovere, unitamente all'impegno a combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni. Vi è inoltre l'intero capo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dedicato alla solidarietà, in sue specifiche declinazioni riguardanti il lavoro, la famiglia, l'assistenza sociale, i servizi, la salute, l'ambiente.

Nell'art. 122 del TFUE si parla invece di solidarietà tra Stati membri. Facendo appello, infatti, allo spirito di solidarietà, è contemplata, a determinate condizioni, l'ipotesi di un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Oltre a quanto richiamato dalle fonti pattizie, vi è una copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia che si misura con il tema della solidarietà, non solo quella tra cittadini ma anche quella tra territori. In quest'ultimo caso, in particolare, la Corte si è occupata spesso di misure fiscali di favore per coloro che operano in determinati territori che l'hanno posta di fronte al dilemma su se censurarle in violazione della regola della concorrenza o farle salve in quanto espressione di istanze solidaristiche. Per una più dettagliata rassegna di tale giurisprudenza, si v. A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà*, cit., 47 ss.

²⁴ M. Bertolissi, *Rivolta fiscale. Federalismo. Riforme istituzionali. Promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, 1997.

²⁵ Cfr. G. Pitruzzella, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le Regioni*, 5, 2002, 977.

²⁶ Sul tema e sull'infondatezza di tali argomentazioni si v. A. Giannola, *Sud d'Italia. Una risorsa per la ripresa*, Roma, 2015, 52 ss.

proposta ha trovato poi terreno fertile nella crisi del sistema politico italiano, iniziata nel corso degli anni 90, che ha portato al consolidamento dell'idea che «solo la coincidenza tra potere di imposizione tributaria, struttura della rappresentanza e potere di spesa, permette l'assunzione di decisioni politiche responsabili, perché l'elettore vota per chi lo tassa e controlla il modo in cui sono impiegate le risorse prelevate con la tassazione»²⁷.

Un altro fattore che pure ha rappresentato una sponda importante per il progetto federalista è stato il neo - municipalismo degli anni 90, che ha avuto un ruolo significativo nel disegno istituzionale introdotto con la revisione del titolo V della parte II della Costituzione.

Com'è stato rilevato già all'indomani della riforma²⁸, ciò che è assolutamente rimasto sullo sfondo è il tema della perequazione finanziaria tra regioni. A questo proposito, è importante ricordare il significato sostanzialmente distorto attribuito in Italia al federalismo fiscale, secondo cui le risorse devono restare nei territori che le hanno prodotte. E' chiaro che questa visione non poteva che produrre un'incompatibilità tra federalismo e stato sociale²⁹, nonché contravvenire all'idea originaria di federalismo ispirata invece alla necessità di introdurre meccanismi di solidarietà finanziaria tra i diversi livelli politici di uno stato. Esso si pone, infatti, nel suo reale significato, l'obiettivo da un lato, di favorire fenomeni di autogoverno e, dall'altro, di prevedere strumenti compensativi di solidarietà. In Italia, invece il concetto di federalismo fiscale è stato sostanzialmente disatteso nelle sue premesse di fondo³⁰. L'anomalia sta nel fatto che esso nasce «attraverso un processo di tendenziale disaggregazione, da uno Stato unitario nel cui ambito esiste un

²⁷ G. Pitruzzella, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, cit., 978.

²⁸ Ivi, 979.

²⁹ G. Miglio, A. Barbera, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, 1997, 45.

³⁰ Sull'anomalia del federalismo in Italia, si v. M. Annesi, *Mezzogiorno, Costituzione federalismo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2000, il quale osserva: «Proprio negli Stati federali, più ancora che negli Stati accentrati, l'attuazione dei valori di solidarietà e unità nazionali è affidata alla programmata utilizzazione di risorse comuni a sostegno dello sviluppo delle Regioni in ritardo o in crisi. Aggiungasi che il principio perequativo e, con esso, la destinazione di risorse comuni alle Regioni deboli deriva naturalmente dall'applicazione dei principi, propri dello Stato moderno e iscritti nella nostra Costituzione repubblicana, della progressività delle imposte e del diritto dei cittadini a servizi pubblici di uguale valore, quale che sia la Regione in cui risiedono», 1322 ss.

problema che ha le dimensioni di quello del sottosviluppo meridionale, di cui lo Stato, pur trasformato in "federale" non può non darsi carico, in attuazione dei principi di solidarietà e di cooperazione presenti in tutti gli ordinamenti federali»³¹. La nozione di federalismo fiscale era stata elaborata dall'economista statunitense di origine tedesca Musgrave nel 1959³² e si basava sull'idea di un intervento attivo del governo federale sugli altri livelli di governo. L'elaborazione di tale concetto si collocava, tra le altre cose, nell'ambito della lotta contro la segregazione razziale che necessitava di un'azione federale per garantire obiettivi di politica economica e sociale che altrimenti, se lasciati all'iniziativa dei singoli stati, correvano il rischio di non essere a sufficienza perseguiti³³.

Circa la proposta federalistica italiana, la perequazione viene affrontata con la previsione di un fondo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e quella di risorse aggiuntive e di interventi speciali a favore di enti territoriali determinati, rimettendo in entrambi i casi le decisioni al legislatore di maggioranza. E' vero che il federalismo fiscale comporta di per sé una differenziazione, tra regioni, di risorse e di livelli di spesa pubblica, ma quel che però il 119 non fornisce è il criterio in base al quale poter rispondere alla domanda: «qual è il livello di differenziazione interregionale ritenuto accettabile senza rompere l'unità nazionale?»³⁴.

Vi sono poi i problemi di coordinamento tra materie del settore fiscale ex art. 117, segmentate tra competenza legislativa statale esclusiva, concorrente stato/regioni, ed esclusiva regionale, che se non razionalmente risolti possono alimentare conflitti e tensioni tra il sistema tributario statale e quello regionale³⁵. Da questo punto di

³¹ M. Annesi, *Mezzogiorno, Costituzione federalismo*, 1322.

³² R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, 1959.

³³ P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, 18.

³⁴ G. Pitruzzella, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, 982.

³⁵ Il secondo comma dell'art. 117 lett. e) sancisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in alcune materie specificamente elencate, tra le quali «il sistema tributario e contabile dello Stato»; il terzo comma indica le materie in cui si esercita la potestà legislativa concorrente delle Regioni, tra cui «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; il quarto comma individua la competenza legislativa c.d. residuale spettante alle Regioni, e quindi, per quanto attiene la materia tributaria, i tributi regionali e quelli locali. Nel corso degli anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è sforzata di definire il significato delle nuove

vista, probabilmente la differenziazione del bicameralismo, con una camera rappresentativa delle regioni, non solo avrebbe garantito una maggiore sintonia tra i diversi sistemi tributari e un più proficuo confronto tra realtà territoriali differenti e lo Stato centrale, ma anche più attenzione alle esigenze di perequazione in una prospettiva di solidarietà tra territori³⁶ e garanzia dei diritti.

Il tema della differenziazione del bicameralismo, riproposto recentemente dal tentativo di riforma Renzi-Boschi fa, dunque, riemergere il dibattito sul Mezzogiorno e la necessità di riproiettarlo nella politica nazionale. Tale esigenza fa pensare inevitabilmente all'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno istituita nel 1950, prima della creazione delle regioni ordinarie, e al ruolo sostitutivo che essa svolse nei loro confronti nei primi vent'anni di funzionamento. Sulla storia della Casmez vale la pena ripercorrere le fasi salienti, su cui si tornerà a breve. Quel che però va sottolineato fin d'ora è che le regioni, istituite dai grandi partiti di massa, di cui sono state espressione per molto tempo, in una prima fase di funzionamento, sono state intese come strumentali al decentramento amministrativo sotto la guida però del governo centrale, senza che venissero in rilievo le caratteristiche territoriali di ciascuna regione. Mentre è proprio la territorialità che si sarebbe dovuta valorizzare in una prospettiva di differenziazione. Com'è stato giustamente sottolineato, «affinché il Mezzogiorno diventi questione nazionale, non retoricamente ma con ragionato pragmatismo, ogniqualvolta si disegni un intervento pubblico nell'economia o nella società occorre avere ben presenti i divari potenziali di applicazione nei diversi territori e predisporre *ex ante* adeguati correttivi. Interventi di politica regionale tradizionale potranno dare un contributo solo se congegnati in coerenza con gli interventi generali»³⁷.

disposizioni e di agevolare il coordinamento. La Corte, in ogni caso, ha fin dal principio indicato come necessario presupposto per l'attuazione del disegno costituzionale «l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali», (sent. 37 del 2004).

³⁶ G. Pitruzzella, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, 988.

³⁷ M. Draghi, IX, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia, 2010.

4. La «*questione meridionale*» in *Assemblea costituente*

Perché è importante riprendere il dibattito sul Mezzogiorno in Costituente? Innanzitutto perché oggi è riemersa una forte tensione tra aree settentrionali e aree meridionali che, in alcuni casi, sembra addirittura mettere in discussione l'unità nazionale, dimenticando la lezione di Guido Dorso, e cioè che «l'autonomismo, [...], non è né particolarismo, né separatismo, è invece una dottrina politica diretta a raggiungere una più intima e profonda unità»³⁸.

Per comprendere meglio i termini di quel dibattito, è forse utile, sia pur brevemente, ripercorrere le ragioni che avevano in precedenza condotto ad una soluzione organizzativa accentrata del potere. Con l'Unità d'Italia, la soluzione centralistica fu considerata quella più adeguata a garantire al nuovo Stato una maggiore coesione politica. Si ritenne inoltre che «l'estensione delle istituzioni amministrative più moderne, come quelle piemontesi, [...] avrebbe assicurato lo sviluppo del Mezzogiorno e contenuto le forze disgregatrici interne, costituite da autonomismi accentuati e brigantaggio»³⁹. Nonostante tali convinzioni, tuttavia, si giunse a un certo punto alla constatazione che situazioni differenti andavano necessariamente trattate in maniera differente e ciò comportò la rottura del principio di uniformità⁴⁰. Si diede ascolto, in altre parole, alla «lezione della storia, che è quella della differenziazione»⁴¹.

La situazione preesistente all'Unità d'Italia, cioè la presenza di diversi Stati sovrani, sarebbe forse stata più coerente con la costituzione di uno Stato federale. Invece ciò che accadde fu un processo unificante per annessione sotto il ruolo egemonico del regno sardo⁴².

³⁸ G. Dorso, *La rivoluzione meridionale*, Torino, 1955, 186 ss.

³⁹ S. Cassese, *Federalismo e Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2004, 990.

⁴⁰ *Ibidem*, «si cominciò subito aumentando gli stanziamenti per le opere pubbliche del Mezzogiorno. Poi, si provvide con leggi speciali, come quella del 1885 per il risanamento della città di Napoli, quelle sull'agro romano, quella sulla Calabria (1906), quella sulla Basilicata (1908). Le leggi speciali prevedevano procedimenti speciali, come quelli in materia di espropriazione, di dichiarazione di opera pubblica, di sostituzione dello Stato agli enti locali, di erogazione di agevolazioni, etc.»

⁴¹ *Ivi*, 995.

⁴² V. M. Sbrescia, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2011, 174 ss.

Il dibattito sul modello istituzionale di tipo regionalistico si intensificò in Italia dopo la fine della prima guerra mondiale e in concomitanza con tale dibattito ripresero anche le riflessioni sulla questione meridionale. E' al partito popolare di don Luigi Sturzo che va attribuito il principale merito nella ripresa del tema delle autonomie, che si eclissò durante il ventennio fascista, per riprendere poi vigore in occasione dei lavori dell'Assemblea costituente. Non si vuole naturalmente in questa sede ripercorrere quel dibattito se non ai limitati fini del rilievo che in esso rivestì la questione meridionale⁴³.

Il tema del Mezzogiorno, com'è noto, non fu affrontato dai Costituenti in maniera organica. Esso, tuttavia, emerse in relazione all'ordinamento regionale e alla riforma fondiaria. Non furono in quella fase adottati particolari provvedimenti a favore del Mezzogiorno, ma la questione meridionale fu comunque oggetto di specifici interventi, alcuni dei quali di particolare spessore politico e culturale.

Il dibattito in Assemblea costituente sul tipo di organizzazione territoriale del potere vide sostanzialmente due schieramenti contrapposti, quello del partito d'azione e delle teorie regionalistiche di Sturzo, che fu principalmente rappresentato da Gaspare Ambrosini⁴⁴; e quello antiregionalista dei liberali e delle forze politiche di sinistra, che poi si andò – quest'ultimo - a stemperare, nella sua radicalità, verso la fine dei lavori⁴⁵. Tra i vari interventi ce ne furono alcuni di

⁴³ Sul tema delle autonomie, si rinvia a S. Staiano, *Art. 5*, cit.

⁴⁴ Nell'ambito della II Sottocommissione venne a un certo punto avvertita l'esigenza di affidare ad un organismo ad essa interno il compito di redigere testo redatto in articoli che rappresentasse una sintesi delle diverse proposte regionalistiche che erano state discusse fino a quel momento. Un ruolo fondamentale in proposito lo ebbe appunto Ambrosini che presentò ai componenti di tale organismo una approfondita relazione sulle autonomie regionali. Per un approfondimento del ruolo centrale di Ambrosini nel dibattito in Costituente sull'ordinamento regionale si v. G. Verde, *Gaspare Ambrosini e la realizzazione delle regioni*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, 1998, 143 ss; U. De Siervo, *Le regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 5, 1993.

⁴⁵ Nonostante l'opzione regionalista abbia poi avuto la meglio durante il dibattito costituente, le posizioni contrarie furono anche successivamente ribadite. Si v., a riguardo, M.S. Giannini, *Le regioni: rettificazione e prospettive*, in *Nord e Sud*, 1963, il quale osservava: «[le] incognite che le Regioni presentano [...] sono parecchie; ma due ci sembrano importanti. La prima e la più grande è data da una vicenda imprevista per la dimensione che ha assunto, che è costituita dal declino dello Stato [...]. La seconda incognita era una volta certamente molto grave, ed è quella degli squilibri regionali. Da Fortunato e da Turati in poi ha costituito se non l'obiezione almeno la preoccupazione di fondo, secondo me più valida, contro l'idea-regione: se la Regione è

particolare interesse sul Mezzogiorno. Nella seduta dell'8 maggio del 1947, Einaudi, nell'esprimere il suo favore per l'opzione regionalista, sottolineava quanto fosse importante il riconoscimento alle popolazioni locali, soprattutto a quelle del Mezzogiorno, dell'«autorità di difendersi contro i soprusi altrui»⁴⁶. L'idea era che la nuova classe dirigente si dovesse formare a partire dal livello di governo regionale e locale, perché proprio i livelli di governo più prossimi ai territori sarebbero stati in grado di esprimere amministratori validi investiti di una rappresentanza diretta e dunque maggiormente responsabili. Bisognava, dunque, costruire un sistema di autogoverno che fosse al tempo stesso garanzia di democrazia e di unità⁴⁷. Sulle tematiche regionaliste ci furono importanti rilievi anche da parte delle forze politiche di sinistra. Ad esempio Togliatti non ebbe una posizione di assoluta preclusione all'ipotesi autonomistica limitatamente alle isole e ai territori di nazionalità e lingua miste. Naturalmente perorava una soluzione di decentramento amministrativo che non mettesse in discussione la conquista dell'unità raggiunta da poco meno di 80 anni. Molto critica, di conseguenza, fu la sua posizione sull'autonomia legislativa regionale, soprattutto su materie come l'agricoltura, considerata la centralità nazionale della questione agraria e il rischio di una disomogeneità di trattamento da regione a regione.

Una posizione particolare sul tema del Mezzogiorno, che merita di essere in questa sede ricordata per lo spessore culturale dei suoi contenuti, è quella dell'on. Fiorentino Sullo che fu tra i principali esponenti della Democrazia cristiana a sostenere la soluzione regionalista e a vedere in essa l'occasione di rilancio del meridione. Sulla scorta delle riflessioni di Guido Dorso, che guardava al regionalismo come a un mezzo essenziale di rinnovamento della classe dirigente, Sullo nella seduta in Assemblea costituente del 27 maggio 1947 esortava a non aver timore delle autonomie regionali e invitava gli esponenti della sinistra ad

strumento – o almeno anche strumento – di iniziative di gruppi locali, lo squilibrio, già grave per le differenze delle posizioni di partenza, si aggrava ulteriormente, talché il Nord va sempre più avanti aumentando il suo distacco dal Sud».

⁴⁶ L. Einaudi, in Ass. cost., *La Costituzione della Repubblica*, III, 2003.

⁴⁷ G. Dorso, *La rivoluzione meridionale*, cit.

abbandonare i pregiudizi, ricordando che «la democrazia è metodo di equilibrio» verso cui tendere e che «l'unità nella democrazia rappresenta la *concordia discors* e non la concordia fra coloro che la pensano alla stessa maniera».

Una prospettiva di grande interesse, anche per le sue ricadute sulla soluzione del problema meridionale, fu quella espressa da Costantino Mortati. In Particolare nella seduta della II Sottocommissione del 18 settembre 1947 egli sottolineava come la riforma regionale non sarebbe stata completa senza una sua proiezione sul piano rappresentativo in Parlamento. In quest'ottica egli assunse anche una posizione molto chiara nei confronti del Mezzogiorno come problema nazionale, rispondendo a coloro che, invece, avevano intravisto nella soluzione regionale un modo per relegare i problemi del sud nell'ambito delle singole regioni. Egli, infatti, nel ribadire in generale la necessità di un senato regionale attraverso cui rappresentare anche al centro i problemi e le necessità delle singole regioni in una prospettiva di maggiore integrazione, argomentava, a maggior ragione, quanto tale soluzione avrebbe favorito l'attrazione della questione meridionale nell'orbita della politica nazionale, sede imprescindibile per la sua risoluzione.

Di grande respiro anche l'intervento del deputato democristiano Mario Zotta, che affrontava il problema a partire dal tema dell'autonomia finanziaria delle regioni, senza la quale, secondo lui, sarebbe stato vano parlare sia di autonomia legislativa che amministrativa. Pur essendo egli un fautore del regionalismo, poneva il tema del meridione in chiave problematica. Egli infatti si chiedeva se «il regionalismo importa una politica di separatismo e di isolazionismo finanziario, ovvero si innesta sul tronco della solidarietà e dell'unità degli interventi nazionali? In altre parole, l'autonomia finanziaria è destinata a chiudere per sempre nei loro confini le miserie di alcune regioni e le ricchezze di altre, perpetuando con codeste barriere l'inferiorità del Mezzogiorno di fronte al resto del paese? Siamo cioè al punto di dire: ogni regione ormai viva per conto proprio?» (Seduta 15 luglio 1947). Rigettando una visione paternalistica che assegna esclusivamente allo Stato la soluzione di qualsiasi problema, egli rammentava quale fosse la funzione della Costituzione che si andava definendo e cioè «dare al paese ordinamenti

democratici, superare, nel contrasto tra il ricco e il povero, la distanza che li separa e che fa del primo il tiranno del secondo» (seduta del 15 luglio 1947). Fu dunque nell'ambito del dibattito sull'autonomia finanziaria che il tema del Mezzogiorno riemerse, postulando l'elaborazione di soluzioni che potessero garantire una maggiore garanzia dei diritti e maggiore solidarietà e perequazione tra i diversi territori regionali. Quelli del sud versavano, infatti, in gravi condizioni economiche e il problema, pertanto, non era più procrastinabile, soprattutto in un'ottica di sviluppo complessivo del Paese. In questo contesto, particolarmente sensibile al problema, fu votata in II Sottocommissione nella seduta del 9 dicembre 1946 una risoluzione molto importante che testimoniava l'unanimità di vedute in Assemblea costituente circa la necessità di affrontare il problema del Mezzogiorno, riconoscendo che è dovere dello Stato procedere, all'atto stesso della costituzione delle regioni, alla formulazione di un piano per la trasformazione delle condizioni economico sociali delle regioni meridionali e delle isole.

L'altro contesto che vide emergere in Assemblea costituente il tema del Mezzogiorno fu quello in cui si discusse della proprietà in relazione alla riforma agraria. L'art. 44 Cost.⁴⁸, che ne fu poi la risultante, si caratterizzò, non a caso, per essere l'unica disposizione nelle costituzioni del dopoguerra dedicata specificamente alla proprietà terriera. Si volle, in altre parole, dare espressamente risposta in Costituzione a un problema molto sentito all'epoca dalla società con una disposizione dedicata, distinta cioè da quella sulla proprietà *tout court* e da quella sull'impresa in generale. E si vollero porre, in questo modo, le basi per una riforma agraria che all'epoca era avvertita come il necessario presupposto per l'elevazione materiale e morale della classe dei lavoratori.

⁴⁸ Sull'Art. 44 Cost. si v. S. Rodotà, *Art. 44*, in Rapporti economici, in G. Branca (a cura di), Commentario alla Costituzione, II, Bologna-Roma, 1982; F. Angelini, *Art. 44*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, I, Torino, 2006; G. Salerno, *Art. 44*, in V. Crisafulli, L. Paladin, Commentario breve alla Costituzione, Padova, 1990; C. Mortati, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in Riv. dir. agr., 1952; F. Lucarelli, *La proprietà pianificata*, Napoli, 1974; A. Simoncini, *Il terreno agricolo: profili costituzionali*, in A.A.V.V. La terra coltivata: strumento di produzione delle imprese agricole, Accademia dei Georgofili, 2012, 91 ss.; G. Rivosecchi, *Riforma agraria e Mezzogiorno: miti e realtà nella genesi e nel processo di attuazione dell'art. 44 della Costituzione*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 1, 2003, 73 ss.

Sul tema si confrontarono posizioni differenti, alcune favorevoli all'abolizione del latifondo ed altre invece più propense ad una sua trasformazione. Furono in ogni caso due gli obiettivi che confluirono nell'elaborazione finale del testo, e cioè lo sfruttamento razionale del suolo e per il suo tramite la realizzazione di equi rapporti sociali. Si volle dunque, *in primis*, stabilire in Costituzione che la terra «è da considerare sempre bene economico e da utilizzare come strumento di produzione. Il semplice fatto della proprietà di un fondo obbliga (e pone le leggi nella necessità, di obbligare e rendere responsabili) allo sfruttamento del fondo. Ogni fondo, come tale, è sempre un'azienda secondo la nostra Costituzione, un bene economico da coltivare o da fare coltivare. Qui, rispetto alla terra, la libertà di iniziativa economica dei privati non può riguardare il "se" coltivare, sfruttare, conservare o distruggere il bene, ma eventualmente, può riguardare il modo di sfruttamento (ove le leggi non credano fissarlo positivamente e minuziosamente) ed, in senso assoluto, può consistere solo nella libertà di decidere se assumere o non assumere, mantenere o abbandonare la veste di proprietario di terre con tutti gli obblighi correlativi»⁴⁹.

In Assemblea costituente il problema della terra, soprattutto al sud, fu in stretta correlazione con il tema del lavoro. L'idea era, infatti, quella di colpire il latifondo e promuovere un modello di sviluppo dell'agricoltura caratterizzato da una sostanziale identificazione di coltivatore e proprietario⁵⁰. Un confronto sulla questione meridionale si ebbe poi a proposito del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni e più precisamente su se attribuire o meno alla competenza legislativa regionale alcune materie chiave come agricoltura, foreste, lavori pubblici, viabilità, etc.

⁴⁹ C. Esposito, *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, in *Rivista di diritto agrario*, 1949, anche in C. Esposito, *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, 196 ss.

⁵⁰ C. Desideri, *Costituzione economica e agricoltura*, in M. D'Antonio (a cura di), *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, Roma, 1985, 162 ss.

5. *L'intervento pubblico straordinario per il Mezzogiorno: cenni*

In un clima come quello attuale caratterizzato da un evidente disinteresse per le condizioni delle regioni meridionali e in cui le iniziative sembrano risolversi in evanescenti spot di propaganda, si rivela particolarmente importante ripercorrere le fasi salienti dell'intervento dello Stato nell'economia cominciato verso la fine della prima metà del 900 per colmare il divario tra nord e sud del Paese⁵¹. Si è trattato, infatti, di un'esperienza unica e probabilmente irripetibile che ha contribuito alla formazione di una classe dirigente di altissimo livello e di una burocrazia con competenze tecniche e specialistiche molto solide e che, soprattutto, ha reso possibile al sud di arginare il grave disagio economico e sociale in cui versava. Per queste ragioni, di tale esperienza andrebbero recuperati, oggi ancor più, la visione e i principi ispiratori.

Non si può naturalmente in questa sede approfondire nel dettaglio tale singolare vicenda, ma è importante – sul piano della comparazione con il contesto di oggi – riproporre alcuni tratti salienti di questo importante tentativo da parte dello Stato di risolvere la «questione meridionale».

Prima ancora della proclamazione dell'Unità d'Italia il divario tra le aree settentrionali e quelle meridionali costituiva già un problema centrale per le prospettive di sviluppo del paese. E tale problema si protrasse fino a quando, a partire dalla prima metà del 900, si rese necessario un intervento dello Stato nell'economia per sopperire all'arretratezza del meridione. Tale progetto di rilancio trovò il suo apice nell'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno con la legge n. 646 del 1950 voluta dal governo De Gasperi. Ancor prima però, nel periodo che va dall'Unità d'Italia fino alla seconda guerra mondiale, erano state già approvate diverse leggi speciali a favore delle regioni del sud per fronteggiare emergenze e

⁵¹ Per un approfondimento delle origini dell'intervento dello stato nel Mezzogiorno, si v. V. M. Sbrescia, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2010, 1291 ss.

calamità naturali, si pensi ad esempio alla legge su Napoli (legge n. 351 del 1904) per arginare le condizioni di estremo degrado e miseria della città⁵².

Senza ripercorrere nel dettaglio questi primi interventi legislativi, essi possono essere inquadrati in un processo, che in quegli anni si andava avviando, di sostanziale intervento pubblico in economia sulla base delle teorie sviluppate, tra gli altri, da Francesco Saverio Nitti, secondo il quale per risolvere i problemi tra nord e sud erano necessarie azioni mirate da parte dello Stato per governare i processi di sviluppo economico⁵³. Anche durante il periodo fascista ci furono interventi statali per la realizzazione di infrastrutture e opere di bonifica, pur mancando una visione complessiva per rimediare l'arretratezza del meridione, che fu poi notevolmente acuita dagli esiti rovinosi della seconda guerra mondiale. Nel dopoguerra fu ancora più evidente il divario tra le aree territoriali del nord e quelle del sud. Mentre il nord del Paese fu investito da un rapido processo di rilancio dell'economia con la ricostruzione e l'industrializzazione, il sud si ritrovò in una condizione di grave impoverimento economico, tanto che in quegli anni si assistette ad un importante flusso migratorio verso le regioni del nord e verso paesi esteri.

In sintesi, era questo il quadro socio economico del meridione nel periodo in cui cominciarono i lavori in Assemblea costituente. Come evidenziato nel paragrafo precedente, la questione meridionale in quella sede emerse in occasione dei dibattiti sull'ordinamento regionale e sulla riforma fondiaria, senza essere affrontata in maniera organica. Ciò che però interessa sottolineare è la rinnovata attenzione per la questione meridionale che vide il coinvolgimento e l'impegno dei maggiori esponenti della cultura e del pensiero meridionalistico e non solo. Molte furono le riflessioni elaborate in quel periodo, riconducibili sostanzialmente a due

⁵² Sulle leggi speciali e le loro ricadute sul sistema socio-economico e istituzionale del meridione, si v. M. Annesi, *Legislazione per il Mezzogiorno*, in Enciclopedia del diritto, Milano, 1976.

⁵³ F.S. Nitti, *Nord e Sud*, in Id., *Scritti sulla questione meridionale*, Bari, Laterza, 1958, 445 ss.; si v. inoltre F. Barbagallo, *Introduzione a F.S. Nitti*, in F. Barbagallo (a cura di), *Il Mezzogiorno in una democrazia industriale: antologia degli scritti meridionalistici*, Bari, 1987.

diverse direttrici⁵⁴, una di stampo rivoluzionario, ispirata dal pensiero di intellettuali come Dorso e Gramsci e fondata sulla trasformazione dei rapporti di classe, ed un'altra, facente capo alle tesi politico economiche di Nitti e Sturzo (tra gli altri), che invece vedeva nell'intervento dello Stato in economia la strada da percorrere per risolvere i problemi del sud Italia. Fu questa seconda tendenza a prevalere in un clima in cui il capitalismo privato italiano era, in generale, ancora debole, e pertanto rendeva necessario l'intervento in parte supplente dello Stato attraverso l'opera di enti pubblici economici⁵⁵. Si pensi a riguardo al ruolo svolto dall'Iri, fondato nel 1933 per il salvataggio delle banche e delle imprese controllate dopo la crisi del '29, che fu una delle massime espressioni del «radicamento dell'impresa pubblica nel tessuto produttivo del paese»⁵⁶.

Com'è stato evidenziato in dottrina⁵⁷, i diversi orientamenti teorici in merito alla risoluzione della questione meridionale trovarono una felice sintesi con l'istituzione, il 2 dicembre del 1946, dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez) con lo scopo di studiare le condizioni economiche del meridione ed elaborare programmi di intervento al fine di favorire lo sviluppo dell'industria. Attraverso l'impegno di intellettuali di diversa provenienza, economica, giuridica, tecnico-scientifica del calibro di Pasquale Saraceno, Rodolfo Morandi (all'epoca ministro dell'industria), Ezio Vanoni, Pietro Campilli, Francesco Giordani, Donato Menichella ed altri, l'associazione si fece promotrice di nuove strategie per il Mezzogiorno fondate soprattutto sulla visione teorica di Saraceno secondo il quale, pur nel rispetto dei meccanismi di mercato, la soluzione dei problemi del meridione non poteva prescindere dall'iniziativa pubblica⁵⁸. L'esperienza della Svimez aveva alle spalle «una classe di uomini civilmente

⁵⁴ Sul punto si v. V. M. Sbrescia, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, cit., 1300 ss.

⁵⁵ In tal senso, si v. F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Id. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Roma, Donzelli, 1997, 23 ss.

⁵⁶ L. Gianniti, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, in *Diritto pubblico*, 3, 2000, 91 ss.

⁵⁷ V. M. Sbrescia, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, cit., 1300 ss.

⁵⁸ P. Saraceno, *Lo sviluppo economico dei paesi non industrializzati*, in P. Barucci (a cura di), *Il Meridionalismo dopo la ricostruzione(1948-1957)*, Milano, 1974.

impegnati, ancora pervasi dai valori unitari espressi dalla resistenza, già ricchi di esperienza e di una moderna formazione culturale. La scelta industrialistica nasceva all'insegna di molteplici scelte di natura più latamente politica (tipica ad esempio, quella sul ruolo da assegnare allo Stato nella vita economica), anche se risultava maturata tutta all'interno di una classe politico-culturale genericamente definibile come "dirigente"⁵⁹.

Sull'onda di questo rinnovato interesse per la questione meridionale si definì nell'ambito della Svimez e del Comitato della DC per il Mezzogiorno il progetto di legge per l'istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale» elaborato da Menichella, Governatore della Banca d'Italia e da Giordani, Presidente del CNR. Fortemente voluta dal governo De Gasperi, l'istituzione della Casmez con la legge n. 646 del 1950 inaugura un nuovo corso della politica meridionalistica. Il dibattito parlamentare vide contrapporsi correnti di pensiero diverse, soprattutto sul piano ideologico⁶⁰, ma ciò non impedì l'approvazione del disegno di legge.

La storia della Cassa per il Mezzogiorno fu una storia lunga, caratterizzata sostanzialmente da due fasi. Una prima fase che va dalla sua istituzione nel 1950 fino agli inizi degli anni 70 e una seconda fase che si conclude nel 1984 con la sua soppressione e messa in liquidazione. Lungo questo arco temporale ci furono diversi interventi legislativi di cui è importante, sia pur sommariamente, dare conto. Preliminarmente però va detto che la Casmez fu concepita come un ente di diritto pubblico dotato di autonomia giuridica e amministrativa, con ampi poteri e specifiche prerogative sul versante organizzativo, esterna al potere esecutivo, pur essendo in raccordo con gli altri rami dell'amministrazione per il tramite del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. L'azione della Cassa si fondò su un modello gestionale basato sulla pianificazione e la programmazione⁶¹. «Per la prima volta nel Paese – seguendo il modello anglosassone dell'attività di planning

⁵⁹ P. Barucci (a cura di), *Il Meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)*, Milano, 1974, 23.

⁶⁰ Sul dibattito in questione si v. V. M. Sbrescia, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, cit., 1307 ss.

⁶¹ In tema di programmazione e pianificazione si v. M. S. Giannini, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Rivista del diritto commerciale*, 1, 1959, 321 ss.

– si tentò di riunire la pianificazione e la programmazione degli interventi in una strategia unitaria fortemente caratterizzata per la sua valenza tecnica. Si trattò, forse, del più importante piano di sviluppo mai programmato dall'unità d'Italia, frutto di una nuova filosofia e di un innovativo *modus operandi*, mirato alla realizzazione di un insieme organico di opere di pubblico interesse»⁶². Nei primi anni della sua attività, sotto la presidenza di Gabriele Pescatore, la Casmez realizzò soprattutto opere infrastrutturali, anche se, con il passar del tempo, la sua azione si estese a un più ampio rilancio del settore agricolo, industriale, turistico e culturale delle regioni meridionali. L'originario piano decennale di interventi per il sud fu più volte prorogato. Una prima volta con la legge n. 949 del 1952 esso fu protratto fino a 12 anni. Con la legge n. 634 del 1957 il piano fu prorogato fino al 1965 ed inoltre fu esteso l'ambito di intervento della Cassa al comparto industriale. Con la legge n. 717 del 1965 ci fu un'ulteriore proroga al 31 dicembre 1980.

Una tappa importante tra gli interventi legislativi che hanno scandito la storia della Casmez è rappresentata dalla legge n. 853 del 1971 e dalla legge n. 183 del 1976. Con la prima sostanzialmente si prende atto dell'oramai avviato processo di attuazione dell'ordinamento regionale e della conseguente necessità di un coordinamento tra le nuove istituzioni regionali e il modello di intervento pubblico della Cassa; con la seconda il legislatore predispone una serie di correttivi per rendere percorribile una partecipazione delle regioni ai processi decisionali della Cassa senza tuttavia compromettere l'unità di indirizzo per l'intera area meridionale. Più precisamente l'obiettivo del legislatore era «coordinare l'intervento straordinario nel Sud con la politica economica nazionale; coinvolgere direttamente il Parlamento e le Regioni interessate nelle decisioni relative all'intervento straordinario; ridimensionare le competenze della Cassa del Mezzogiorno». A partire da questi due interventi legislativi si configura un nuovo assetto decisionale che ridimensiona il ruolo della Cassa e concede più ampi margini di intervento sia alle regioni interessate che alle strutture ministeriali, in particolare al Cipe. Ciò che in altre parole segna questa fase è il sopravanzare della

⁶² V. M. Sbrescia, *Alle origini dell'intervento pubblico nell'economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant'anni dalla sua istituzione*, cit., 1313.

sfera politica su quella tecnica. Naturalmente si trattò di un appuntamento ineludibile, giustificato dalla necessità di riconoscere alle regioni e alla rappresentanza politica un ruolo centrale nella “gestione” dei problemi del Mezzogiorno, ma ciò costituì anche l’inizio della fine di quella esperienza. La fase che seguì, di progressiva condivisione delle scelte e di quella che è stata definita deriva policentrica⁶³, segnò anche il tramonto di una visione complessiva della questione meridionale, che aveva invece caratterizzato l’azione della Casmez, per far posto ad approcci parziali promossi dalle singole regioni. Questo rilievo è importante perché, fin dalla costituzionalizzazione del Mezzogiorno, l’approccio seguito, sia a livello costituzionale che con l’intervento straordinario, fu di tipo integrato. La scelta di inserire in Costituzione il termine Mezzogiorno, per quanto di per sé all’origine di non pochi dubbi interpretativi, costituì una direttrice unitaria e un’indicazione chiara di metodo con cui affrontare i problemi del sud. Con questo termine si volle probabilmente evitare che la questione meridionale potesse essere esposta a frazionamenti e a visioni parziali che non avrebbero certamente facilitato la risoluzione di problematiche caratterizzate da profonde interconnessioni.

Tornando al periodo finale della Casmez, come è stato rilevato in dottrina, ciò che dagli anni 70 progressivamente venne meno fu la modalità d’azione della Casmez che si era fondata sulla pianificazione e la programmazione. Con l’ultimo tentativo di proroga (decreto legge n. 401 del 1984), non andato a buon fine, per mancata conversione da parte del Parlamento, si conclude l’esperienza della Cassa per il Mezzogiorno.

Ciò che gli esperti della questione meridionale univocamente individuano quale elemento principale che segnò la fine dell’esperienza virtuosa della Cassa fu l’ingerenza della politica che determinò sprechi e cattiva amministrazione⁶⁴. Inoltre, va evidenziato che anche nel periodo iniziale di funzionamento della Cassa essa

⁶³ V. M. Sbrescia, *Alle origini dell’intervento pubblico nell’economia meridionale: la Cassa per il Mezzogiorno a sessant’anni dalla sua istituzione*, cit., 1324.

⁶⁴Ivi, 1319.

non potette disporre di finanziamenti particolarmente significativi⁶⁵. Vi è, infine, un altro dato importante e cioè che la Cassa avrebbe dovuto realizzare nel sud Italia interventi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari per il Mezzogiorno e invece, nella sostanza, essa svolse un ruolo supplente rispetto all'intervento ordinario di Stato, regioni ed enti locali. Dopo la fine della Casmez, ci furono ancora interventi straordinari nel Mezzogiorno (si pensi alla legge n. 64 del 1986 «Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno») fino alla legge n. 488 del 1992 che inaugurò un sistema ordinario di intervento pubblico al sud, caratterizzato da un significativo ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia e da un maggiore coinvolgimento di capitali privati sulla base del metodo della concertazione.

6. Conclusioni

Alcune iniziative del governo in carica sembrano portare nuovamente alla ribalta il tema del Mezzogiorno e, al tempo stesso, sollevare dubbi e perplessità sulla loro concreta efficacia. Oltre all'istituzione di un Ministro per il Sud, nell'ambito della manovra finanziaria, viene avanzata qualche proposta per il meridione. In particolare, sono previste la misura di concessione gratuita di terreni per vent'anni alle famiglie in cui nasca il terzo figlio, al fine di favorire lo sviluppo demografico⁶⁶ e quella relativa al reddito di cittadinanza, che in ogni caso non riguardano specificamente l'Italia meridionale; poi vi è la proroga dell'incentivo per l'occupazione nel Mezzogiorno nell'ambito dei programmi operativi nazionali e regionali nonché di quelli complementari⁶⁷; e infine la previsione dell'innalzamento a quarantacinque anni dell'età per accedere alla misura «Resto al Sud» (Decreto legge 20 giugno 2017 n. 91)⁶⁸.

⁶⁵ P. E. Taviani, *Il problema dello sviluppo e l'esperienza della Cassa del Mezzogiorno*, Firenze, 1972, 66.

⁶⁶ Art. 49 della legge di bilancio 2019 «Interventi per favorire lo sviluppo economico delle aree rurali».

⁶⁷ Art. 20, capo III «Decontribuzione Sud».

⁶⁸ Misure di sostegno al fine di promuovere la costituzione di nuove imprese nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, da parte di giovani imprenditori.

Una considerazione di ordine politico si rende preliminarmente necessaria.

Com'è noto, dalle ultime elezioni è emerso che il M5S ha ottenuto una percentuale di voti assai significativa nelle regioni del Sud sia alla Camera (47,3%) che al Senato (46,6%) (Istituto Cattaneo). Il Movimento, cioè, ha eletto nelle regioni meridionali più della metà dei suoi parlamentari, nonostante l'assenza di uno specifico programma per quei territori. In ogni caso, questo importante risultato e soprattutto il suo mantenimento avrebbero potuto far pensare a iniziative per il Mezzogiorno più rilevanti ma nulla sembra andare in tale direzione.

Due i rilievi a riguardo. Il primo è che il governo in carica, sul tema del Mezzogiorno, è caduto in un'evidente contraddizione, «da un lato sostenendo che tutte le politiche previste per l'intera nazione avranno automaticamente una ricaduta sulla parte economicamente più debole (e quindi inutile scrivere uno specifico programma), dall'altro nominando un ministro per il sud»⁶⁹. Il secondo rilievo è che alla prova della manovra finanziaria le iniziative del governo per il Mezzogiorno risultano piuttosto inconsistenti, rendendo per questo ancora più dubbia l'istituzione di un ministro *ad hoc*. Qual è dunque lo scopo di questa istituzione? Certamente l'alleanza di governo con la Lega Nord rappresenta la chiave di lettura di questa iniziativa. Si potrebbe trattare, cioè, di un modo per "attuire" una posizione di sostanziale accondiscendenza, nell'elaborazione del programma di governo, verso le ragioni dell'alleato, che notoriamente vertono su ben altri obiettivi e non sui problemi del sud del Paese. Senza andare oltre l'analisi del dato politico, quel che sembra opportuno evidenziare, in conclusione, è la scarsa efficacia di tali iniziative che fanno riemergere, in tutta la sua attualità, un tema, quello del Mezzogiorno, che ha fortemente influito, fin dal processo di unificazione e durante tutta la storia repubblicana, sulle sorti dello sviluppo socio economico e culturale italiano e che ancora rappresenta, da due diversi punti di vista, un problema cui dare una risposta e, al tempo stesso, una risorsa da valorizzare, in una prospettiva più generale di progresso del nostro Paese.

⁶⁹ I. Sales, *Il Sud e il governo bifronte*, in *il Mattino*, 8 giugno 2018.