

# Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato\*

di Francesco Manganaro

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le origini del dibattito sulla questione meridionale. – 3. Dall'Unità alla Cassa per il Mezzogiorno. – 4. La questione meridionale come questione nazionale nel PNRR. – 5. L'effettiva attuazione del PNRR. – 6. Divari di cittadinanza e regionalismo differenziato

## 1. Premessa

La proficua opera scientifica della Maestra che onoriamo ha, in più periodi, approfondito, tra gli altri, il tema delle autonomie territoriali, con una peculiare attenzione al regionalismo differenziato<sup>1</sup>. Ciò che si può cogliere, al netto delle rilevanti opinioni giuridiche su questo tema, è la passione civile con cui Maria Immordino tratta la questione, senza mai indugiare in narrazioni estremistiche, ma allo stesso tempo riaffermando le specificità territoriali, sempre in un contesto unitario.

Le esigenze di coesione territoriale, in un periodo in cui riemergono le questioni relative al regionalismo differenziato<sup>2</sup>, ben possono essere oggetto di alcune osservazioni, a partire dalla “questione meridionale”, così come declinata nei molteplici studi sul tema ed alla luce degli eventi politico-amministrativi che l'hanno caratterizzata.

Che non si tratti di una questione superata è evidente nel recente Piano nazionale di ripresa e resilienza, ove la riduzione del divario di cittadinanza è una delle tre priorità trasversali alle sei Missioni. Tale questione si pone nel più

---

\* Il presente lavoro, dedicato agli Scritti per Maria Immordino, è stato ampiamente rivisto ed integrato per le novità nel frattempo intervenute.

<sup>1</sup> M. IMMORDINO, *L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differenziato nel pensiero di Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 45 -51; M. IMMORDINO, *La specialità regionale nella prospettiva del regionalismo differenziato* (con N. Gullo), in *Diritto amministrativo e società civile, Muovendo dalle opere di Fabio Roversi Monaco*, Vol. III, Problemi e prospettive, Bologna, 2020, 37 ss.; M. IMMORDINO, *Presentazione*, in *Atti del convegno Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, a cura di M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, G. ARMAO, Napoli, 2021, 9-15; M. IMMORDINO, *Introduzione. Verso quale specialità?*, in *Atti del convegno internazionale Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, a cura di M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO, Napoli, 2021.

<sup>2</sup> Per il mio pensiero su questo punto, rinvio a: F. MANGANARO, *Decentramento statale ed autonomie territoriali al tempo del regionalismo differenziato*, in *Diritto amministrativo e società civile, III – Problemi e prospettive*, a cura di N. AICARDI, G. CALA, M. DUGATO, M. GOLLA, A. LOLLI, Bologna, 2020, 67 ss. e più di recente, F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato: dove eravamo rimasti?*, in *www.astrid-online.it*, 9, 2022.

ampio ambito legato alla necessità della coesione sociale, economica e territoriale prevista dall'Unione europea nel *Next Generation EU* (considerando nn. 2 e 3 del Regolamento (UE) 2021/241).

Si può, perciò, leggere la trama del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla luce dello sviluppo della questione meridionale e delle alterne vicende relative al regionalismo differenziato.

## 2. *Le origini del dibattito sulla questione meridionale*

La questione meridionale si ripresenta oggi in tutta la sua rilevanza, nell'ambito di una complessiva crisi socio-economica, resa più evidente dalla pandemia ed ora dalla guerra in Ucraina. Ma l'attualità della vicenda va invero compresa alla luce di una storia che si dipana dal tempo dell'Unità d'Italia, diventando oggetto di un ampio dibattito politico istituzionale, che qui brevemente si rappresenta nei suoi tratti salienti.

Le *Lettere meridionali* di Pasquale Villari sono considerate l'atto di nascita del meridionalismo liberale<sup>3</sup>, in cui, per la prima volta, la questione meridionale viene posta come problema sociale e non come materia criminale. La tesi fondamentale di Villari è che non sia sufficiente l'attività repressiva dei fenomeni devianti, ma che sia indispensabile uno sviluppo economico, realizzabile attraverso una riforma agraria. La crescita del Mezzogiorno, per Villari, non è legata a nuove opere pubbliche poiché «i lavori pubblici adoperarono per un momento alcune braccia, ma non crearono un'industria né una borghesia nuova»<sup>4</sup>, quanto piuttosto al necessario miglioramento delle condizioni dei contadini, non solo meridionali. Per questo è necessaria la modifica dei patti agrari, prevedendo nuove forme contrattuali che annullino «alcune condizioni assolutamente ingiuste e dannose»<sup>5</sup>. Villari ritiene che la riforma agraria possa essere realizzata da quella stessa borghesia che ha fatto il Risorgimento, come era accaduto nel Regno Unito per la riforma agraria in Irlanda. Questo auspicio non si realizzerà per il cieco egoismo economico – denunciato poi dallo stesso Villari – di un latifondismo meridionale coniugato con la borghesia industriale del Nord, che insieme preferiscono non modificare le condizioni dei contadini meridionali. Così anche la lotta al brigantaggio, che aveva «fatto scorrere il sangue a fiumi»<sup>6</sup>, non conseguì gli effetti voluti, poiché non vennero adottate, nello stesso tempo, misure eco-

<sup>3</sup> P. VILLARI, *Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, II<sup>a</sup> ed., Torino, 1885.

<sup>4</sup> P. VILLARI, *Il brigantaggio*, in *Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, cit., 86.

<sup>5</sup> P. VILLARI, *I rimedi*, in *Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, cit., 67.

<sup>6</sup> P. VILLARI, *Il brigantaggio*, in *Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia*, cit., 40.

nomiche tese ad attenuare le condizioni disagiate da cui il fenomeno prendeva origine e si alimentava<sup>7</sup>.

Riprendendo la questione agraria, il principale merito di Giustino Fortunato è quello di sfatare il mito di un Meridione dai terreni fertili, condannato al sottosviluppo per l'incapacità dei suoi abitanti. Conoscendo personalmente le difficoltà della cura del territorio, Fortunato rileva che il clima ed il suolo rendono le Regioni meridionali ben più inadatte alle colture rispetto al resto del Paese, cosicché «l'antica credenza dell'*alma parens* deve essere abbandonata». Ma si farebbe torto a Giustino Fortunato se gli si attribuisse solo questo tema come oggetto dei suoi studi. La constatazione di un Mezzogiorno naturalmente povero viene accompagnata da una critica del sistema tributario per gli eccessi di tassazione del nuovo Stato nazionale sui prodotti agricoli e con un sistema doganale dannoso per l'economia meridionale; un sistema che costituisce «un tributo sulla fame»<sup>8</sup>. Fortunato è convinto, come Villari, che la borghesia italiana del Risorgimento avrebbe tenuto conto di queste differenze territoriali ed agito per modificarle, ma lui stesso poi ammette che le diseguaglianze, invece di ridursi, erano aumentate per le politiche dei governi nazionali.

Decisamente diverso e più complesso il pensiero di Gaetano Salvemini, che, nei suoi lavori giovanili, individua tre ragioni del sottosviluppo meridionale<sup>9</sup>. Innanzitutto, l'accentramento statale, che costituisce – nella visione di Salvemini – un danno non solo per il Mezzogiorno, quanto piuttosto un pericolo per l'intero Paese. Si tratta di una polemica già sollevata da Nitti, il quale tuttavia aveva contraddittoriamente sostenuto che quello stesso Stato oppressore avrebbe potuto sostenere l'economia del Mezzogiorno. Invece Salvemini, rafforzando la critica all'accentramento statale, propugna un'idea federalista, che assegna al governo centrale poche funzioni fondamentali. In secondo luogo, si ribadisce la tesi fondamentale di tutto il meridionalismo sull'oppressione economica del nuovo Stato nazionale, fondata su una imposizione fiscale da modificare, così come aveva già sostenuto Giustino Fortunato. Il terzo elemento di criticità è intrinseco al contesto socio-economico del Mezzogiorno, fondato su un latifondismo che impedisce la formazione di una moderna borghesia imprenditoriale e consente il mantenimento di una larga parte di sottoproletariato. Di fronte a questa prospettiva, Salvemini, che ritiene incapaci di novità latifondisti e borghesi meridionali, ipotizza che la classe operaia del Nord debba essere non solo alleata, ma neanche guida dei contadini meridionali, costituendo un nuovo blocco sociale tra operai del Nord e contadini del Sud. Questa ipotesi non troverà realiz-

---

<sup>7</sup> Sul fenomeno del brigantaggio: F. G. Scoca, *Il brigantaggio postunitario nel dibattito parlamentare (1861-1865)*, Napoli, 2016.

<sup>8</sup> G. FORTUNATO, *La riforma meridionale e la riforma tributaria*, in *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, II, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano 1880-1910*, Bari, 1911, 157.

<sup>9</sup> G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione meridionale*, Torino, 1955.

zazione anche per l'opposizione dei dirigenti settentrionali del partito socialista a cui lo stesso Salvemini apparteneva. Secondo Salvemini, decentramento e federalismo si sarebbero realizzati solo con l'introduzione del suffragio universale, che avrebbe dato nuove opportunità alle classi meno abbienti; ma quando tale modalità di voto venne introdotta da Giolitti nel 1911, lo stesso Salvemini si rese conto che il suffragio universale era diventato uno strumento di legittimazione di politiche immutabili, che mantenevano diseguaglianze storiche. Per questo, nei suoi ultimi lavori, rovesciando alla luce degli eventi alcune sue originarie convinzioni, Salvemini sostiene, senza un effettivo fondamento reale, che la crescita del proletariato contadino del Mezzogiorno può avvenire non tanto per l'alleanza con la classe operaia del Nord quanto piuttosto per un accordo con gli imprenditori settentrionali, essendo il Mezzogiorno «l'unica colonia redditizia su cui le industrie settentrionali possano fare assegnamento sicuro»<sup>10</sup> per smaltire le loro merci.

La discussione sull'autonomia del territorio e sull'alleanza tra contadini del Mezzogiorno e classe operaia settentrionale caratterizza il dibattito successivo.

Una forte autonomia regionale è la proposta di Luigi Sturzo<sup>11</sup>, che, considerate le povertà di ampia parte del popolo meridionale, ritiene che i maggiori danni siano stati creati dall'accentramento statale e da una normativa tributaria dannosa nei confronti del Mezzogiorno. La battaglia ideale per l'autonomia diventa sempre più forte nel pensiero di Sturzo. Nei primi scritti si sottolinea la necessità di un'amministrazione differenziata con «un *sobrio* decentramento regionale amministrativo e finanziario e una federalizzazione della varie regioni, che lasci intatta l'unità di regime»<sup>12</sup>. L'insuccesso di questo pensiero nella reale attuazione della politica nazionale, spinge Sturzo, ancora più degli stessi Villari e Fortunato, ad auspicare una lotta politico-sociale, una vera «guerra regionalista»<sup>13</sup>. La delusione per il mancato raggiungimento dei risultati rende più dure le idee e gli scritti: l'ostinato regionalista rimprovera le stesse organizzazioni cattoliche – a cui egli apparteneva – poiché non sono state in grado di evitare che anche i cattolici settentrionali manifestassero diffidenza verso il Mezzogiorno. Tornato dall'esilio americano, Sturzo continua la sua battaglia regionalista e plau-  
de alle iniziative di industrializzazione del Mezzogiorno degli Anni Cinquanta del Novecento, sebbene egli stesso osserverà con rammarico che, a fronte di singole iniziative, non vi era mai stata una vera politica di industrializzazione del Mezzogiorno.

<sup>10</sup> G. SALVEMINI, *Federalismo e regionalismo*, in *Scritti sulla questione meridionale*, cit., 613-614.

<sup>11</sup> L. STURZO, *Regioni e Mezzogiorno*, Roma, 1962.

<sup>12</sup> L. STURZO, *Nord e Sud. Decentramento e federalismo in Il Sole del Mezzogiorno*, 31 marzo – 1 aprile 1901, poi in *La battaglia meridionalista*, a cura di G. DE ROSA, Bari, 1979, 45.

<sup>13</sup> L. STURZO, *Pro e contro il Mezzogiorno*, in *La battaglia meridionalista* cit., 65-67.

Ancora più estrema appare la posizione di Guido Dorso<sup>14</sup>, secondo cui non è sufficiente né il federalismo né un forte regionalismo. L'ampliamento su tutto il territorio nazionale del regno sabauda è potuto avvenire per il legame creato dalla monarchia con gli industriali del nord ed i latifondisti del Sud. I partiti nazionali, anche quelli progressisti, hanno consolidato tale legame, così da non poter essere credibili portatori di un cambiamento sociale a favore del Mezzogiorno. Gli equilibri giolittiani ed il trasformismo politico hanno fatto il resto. Perciò è necessario un nuovo partito meridionale autonomo, guidato dalle stesse élite del Mezzogiorno, ma tale idea rimarrà inattuata, anche per le opinioni più prudenti di altri meridionalisti.

Una posizione diversa assume Francesco Saverio Nitti<sup>15</sup>, che indica nella mancata industrializzazione del Mezzogiorno la vera causa della sua crisi sociale. L'idea di Nitti prende spunto dall'analisi dei dati economici<sup>16</sup>, in cui dimostra che la ricchezza privata in Italia è mutata dopo l'Unità a vantaggio dell'impresa del Nord, che ha utilizzato il Sud non solo come una colonia di consumo, ma anche come una colonia politica, portatrice di voti ai grandi partiti nazionali. Per Nitti la questione meridionale non è perciò, come sostenuto da Villari e Fortunato, una questione agraria, ma invece è mancanza di una politica di industrializzazione. Il rimedio a tale situazione è la nazionalizzazione delle fonti di produzione, prima di tutto dell'energia elettrica, evento che si concretizzerà molti anni più tardi.

L'alleanza tra contadini del Mezzogiorno e proletariato del Nord viene riproposta, con altri nuovi argomenti, da Antonio Gramsci<sup>17</sup>, secondo cui bisogna ormai superare la fase del meridionalismo riformista per una più vasta operazione di liberazione sociale, nell'ambito di una totale rivoluzione nazionale. Per Gramsci la questione meridionale va posta alla classe operaia del Nord come un problema essenziale dell'intero movimento rivoluzionario, perché non ci sarà una rivoluzione nazionale senza la ribellione dei contadini del Mezzogiorno. La novità del pensiero di Gramsci è la convinzione che il connubio tra le forze rivoluzionarie possa avvenire in tempi brevi, che cioè fosse già arrivato il momento giusto della rivoluzione, senza dover attendere una crescita di consapevolezza degli stessi contadini meridionali. L'idea degli abitanti del Mezzogiorno come razza inferiore, insuscettibile di progresso, è per Gramsci una falsa rappresentazione della realtà volta a paralizzare la forza rivoluzionaria ed un alibi per evitare ogni innovazione, tesi sostenuta non solo dalle forze politiche reazionarie, ma anche da esponenti del partito socialista. La rivoluzione deve partire dai contadini del Mezzogiorno, ma questo sarà possibile solo se gli intellettuali meridionali romperanno il loro legame con i grandi proprietari terrieri, ciò che non è avve-

<sup>14</sup> G. DORSO, *La rivoluzione meridionale*, Torino, 1950.

<sup>15</sup> F. S. NITTI, *Scritti sulla questione meridionale*, Bari, 1958.

<sup>16</sup> F. S. NITTI, *Il bilancio dello Stato dal 1861 al 1867*, in *Scritti sulla questione meridionale*, II, cit.

<sup>17</sup> A. GRAMSCI, *Lettere dal carcere*, Torino, 1947.

nuto con Croce e Fortunato, ai quali Gramsci imputa ingenerosamente di avere, con i loro atteggiamenti, contribuito alla vittoria delle forze reazionarie. Negli ultimi scritti l'idea più rivoluzionaria di una ribellione che parta dai contadini meridionali si attenua in una posizione più tradizionale, secondo cui è necessaria una riforma agraria con il frazionamento del latifondo, un obiettivo divenuto fondamentale nel nuovo meridionalismo comunista. Rimane, tuttavia, viva la constatazione di un Paese profondamente diviso in cui il Mezzogiorno è una colonia di sfruttamento e di consumo.

### 3. *Dall'Unità alla Cassa per il Mezzogiorno*

I ragionamenti dei meridionalisti si confrontano con un quadro istituzionale in cui, all'indomani dell'Unità, le politiche di accentramento e quelle tributarie contribuiscono ad aumentare le diseguglianze tra le diverse parti del Paese, non soltanto tra Nord e Sud, ma anche tra le stesse regioni centro-settentrionali.

Nel primo decennio del nuovo Regno<sup>18</sup>, la forte esigenza unitaria impedisce di differenziare le politiche di sviluppo tra regioni, seppure obiettivamente diverse quanto a livello di sviluppo<sup>19</sup>.

All'inizio del Novecento si apre un dibattito che tornerà spesso, anche di recente, nella storia istituzionale del Paese, circa la necessità di leggi ed amministrazioni speciali per garantire lo sviluppo dei territori e se tali interventi debbano essere affidati ad uno "Stato-costruttore", che realizzi infrastrutture, o ad uno "Stato-maieutico", che favorisca con incentivi e sussidi lo sviluppo dell'imprenditoria privata.

Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, in un più vasto quadro in cui si sperimenta un esteso intervento pubblico nell'economia, prevale l'idea che siano necessarie leggi speciali per le regioni meridionali<sup>20</sup>, creando a tal fine enti o uffici straordinari per alcuni territori del Mezzogiorno. Il giudizio su tali interventi è difforme tra gli stessi meridionalisti, divisi tra chi ritiene utile un intervento diretto dello Stato attraverso le leggi speciali per l'industrializzazione

<sup>18</sup> M. NUCIFORA, *Modelli di coordinamento istituzionale e rapporto tra politica e tecnica nelle politiche di sviluppo regionale per il Mezzogiorno (1946-2006)*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2, 2022, 339 ss.; A. RUSSO, *La razionalizzazione incompiuta del Mezzogiorno: il ruolo delle borghesie di Stato meridionali nell'Intervento Straordinario*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2, 2022, 383 ss.

<sup>19</sup> S. CASSESE, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.* 1-2, 2011, 103 ss.

<sup>20</sup> Significative e da menzionare le leggi per il risanamento della città di Napoli (legge 15 gennaio 1885, n. 2892; legge 8 luglio 1904, n. 351); per la Basilicata (legge 31 marzo 1904, n. 140); per la Calabria (legge 25 giugno 1906, n. 210; legge 25 luglio 1906, n. 255); per la Basilicata e la Calabria (legge 9 luglio 1908, n. 445); per la Sardegna (legge 2 agosto 1897, n. 382); per le Province meridionali, la Sicilia e la Sardegna (legge 15 giugno 1906, n. 383).

del Mezzogiorno (Nitti, Sturzo) e chi pensa che tali interventi siano invece inadeguati perché episodici (Salvemini, Dorso, Gramsci).

La questione del riequilibrio territoriale viene poi trascurata per l'irrompere della grande crisi economica del Ventinove, che induce a rafforzare le politiche centralistiche dello Stato imprenditore, con la creazione dei grandi enti pubblici economici<sup>21</sup>.

La necessità di un riequilibrio territoriale, volto a superare le difficoltà del Mezzogiorno, emerge solo parzialmente all'interno della Costituente, senza lasciare un segno significativo nel testo costituzionale<sup>22</sup>. Invero, la questione non viene discussa specificamente, ma solo occasionalmente in alcuni interventi dei costituenti, quando si affronta la questione agraria o la politica industriale.

La sperequazione Nord – Sud diventa oggetto di dibattito in occasione della più generale discussione sugli assetti istituzionali, in particolare sui rapporti tra Stato e Regioni, in un confronto tra centralisti e regionalisti. È in questo contesto che vengono proposti specifici interventi economici per i territori svantaggiati. L'esplicita indicazione del "Mezzogiorno" come territorio da sostenere con incentivi economici speciali, introdotto nell'originario art. 119 Cost., è l'unico chiaro segno dell'interesse della Costituente per la questione meridionale. In effetti, non è molto, ove si pensi alla qualità dei protagonisti di quella straordinaria esperienza costituente<sup>23</sup>.

Negli anni Cinquanta la discussione sul Mezzogiorno è comunque ben presente nel contesto del nuovo sviluppo industriale del Paese. Riprendendo la vecchia idea nittina dell'industrializzazione del Mezzogiorno, una parte del gruppo dirigente dell'IRI propone di creare una struttura speciale per il Sud del Paese, sulle orme di una nuova ed originale teoria economica formulata da Pasquale Saraceno. L'incentivazione della domanda, come sostiene la teoria keynesiana, produce migliori effetti se nello stesso tempo si aiuta l'offerta con la produzione di capitale. Perciò, bisogna creare nel Mezzogiorno i presupposti per rendere conveniente la produzione industriale, come già avvenuto nel nostro

---

<sup>21</sup> M. CAFAGNO, F. MANGANARO, *Unificazione amministrativa e intervento pubblico nell'economia*, in *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di M. CAFAGNO, F. MANGANARO, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, a cura di L. FERRARA, D. SORACE, vol. V, Firenze, 2016, 9-67.

<sup>22</sup> *La questione meridionale del dopoguerra ad oggi*, a cura di P. BARUCCI, Milano, 1975; V. M. SBRESCIA, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1-2, 2011, 161 ss.; V. M. SBRESCIA, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1, 2018, 193 ss.

<sup>23</sup> V. M. SBRESCIA, *Meridionalismo ed autonomismo: unità nazionale ed autogoverno delle comunità territoriali. Il pensiero istituzionale di Guido Dorso a settant'anni dalla scomparsa*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4, 2017, 1073; V. M. SBRESCIA, *Regioni e Mezzogiorno all'Assemblea costituente: il contributo di Fiorentino Sullo ai lavori preparatori della Costituzione repubblicana*, in *Riv. giur. Mezz.*, 3-4, 2020, 1005 ss.

Paese subito dopo l'Unità, con politiche industriali a vantaggio del Settentrione<sup>24</sup>.

Si consolida l'idea che lo sviluppo sociale ed economico non potrà prescindere dalla crescita dei territori meno sviluppati, siano essi nel Mezzogiorno o nel Centro – Nord. Però, per incentivare l'industrializzazione del Meridione, appare necessaria una nuova struttura amministrativa straordinaria, che sia in grado di mettere in atto un programma coerente di lunga durata, evitando la dispersione di progetti e risorse, come accaduto in precedenza con la citata frastagliata legislazione a favore di singole regioni.

Questo spiega come, nell'ottica di uno sviluppo complessivo dell'intero Paese, la legge 10 agosto 1950, n. 646 istituisca la Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, meglio nota come Cassa per il Mezzogiorno, un ente appositamente destinato agli interventi straordinari, le cui attività vengono coordinate con quelle ordinarie degli organi statali decentrati attraverso un Comitato interministeriale<sup>25</sup>. Si crea così, sul modello delle Agenzie indipendenti di sviluppo regionale degli Stati Uniti, un ente unico ed innovativo con indipendenza sostanziale dal potere politico; con ampia autonomia organizzativa; con un finanziamento stabile non occasionale di lungo periodo; con una struttura tecnica propria di alto livello; con la possibilità di programmare e gestire scelte operative superando i confini degli enti territoriali e le competenze settoriali degli organi di governo decentrati sui territori; con un regime semplificato della spesa rispetto a quello ordinario.

Il giudizio consolidato della storiografia amministrativa è che l'esperienza della Cassa fu assai positiva in termini di risultati ottenuti, almeno nei primi venti anni della sua attività<sup>26</sup>. Si stima che tra il 1950 ed il 1998, l'impegno economico sia stato pari a 379 miliardi di lire, un importo invero ampiamente inferiore a quello che nella prima decade della riunificazione tedesca venne destinato alla ex Germania dell'Est, tanto che anche nella fase di più elevato impegno economico le risorse per il Mezzogiorno nel nostro Paese non hanno mai superato lo 0,70% annuo del PIL nazionale.

Nonostante questo, i primi venti anni di attività della Cassa consentono, per la prima ed unica volta nella storia nazionale, una riduzione di sei punti percentuali del divario tra Mezzogiorno e regioni del Centro-Nord, mentre dagli Anni Settanta in poi la crescita si arresta sia per la mutata congiuntura internazionale,

<sup>24</sup> P. SARACENO, *Lo sviluppo economico dei Paesi non industrializzati*, in *Il Meridionalismo dopo la ricostruzione (1948-1957)* a cura di P. BARUCCI, Milano, 1974, 231 ss.

<sup>25</sup> G. MELIS, *Gabriele Pescatore e la Cassa per il Mezzogiorno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2020, 229 ss.

<sup>26</sup> Lo ricorda anche lo stesso PNRR nel capitolo sulla riduzione del divario di cittadinanza, quando afferma che «dopo un periodo di avvicinamento delle aree del Paese dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70, il processo di convergenza si è arrestato. Sono ormai più di quarant'anni che il divario, in termini di PIL pro capite, è rimasto sostanzialmente inalterato, se non aumentato» (p. 37).

ma anche per le nefaste influenze politiche sulla Cassa e per l'attribuzione alle neo-costituite Regioni di competenze concorrenti con quelle della stessa Cassa.

Con il decreto legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito in legge 19 dicembre 1992, n. 488, la Cassa per il Mezzogiorno viene definitivamente soppressa, dopo una serie di interventi legislativi che già ne anticipavano la chiusura, introducendo un sistema di intervento ordinario per tutte le aree depresse del territorio nazionale.

La Cassa per il Mezzogiorno rimane un positivo esempio paradigmatico di una struttura ad alta competenza tecnica, con un management autorevole che persegue le linee politiche di sviluppo del governo, ma in totale autonomia operativa<sup>27</sup>. Seppure non è oggi immaginabile creare una struttura analoga alla Cassa per il Mezzogiorno<sup>28</sup>, sarebbe quanto meno opportuno mettere ordine tra i molteplici enti che hanno qualche competenza sullo sviluppo del Mezzogiorno<sup>29</sup>.

#### 4. *La questione meridionale come questione nazionale nel PNRR*

La crisi sanitaria e la conseguente emanazione del *Next Generation EU* hanno riproposto il dibattito sul modello di sviluppo del Mezzogiorno insieme all'esigenza di recupero sociale ed economico dell'intera Nazione<sup>30</sup>.

Non è un caso che la riduzione del divario di cittadinanza sia – come detto – una delle tre priorità trasversali alle sei Missioni del PNRR. Infatti, il tratto caratteristico del Piano è un'ottica di coesione sociale, economica e territoriale<sup>31</sup>, secondo quanto stabilito dal Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del NGEU, che, a questo proposito, richiama gli artt. 174 e 175 del TFUE. Per questo la

<sup>27</sup> P. SARACENO, *Trent'anni di intervento straordinario (1951-1980)*, in *Studi SVIMEZ*, n. 3-4, 1983, 97 ss., secondo cui «l'intervento straordinario ha dato nel complesso un contributo relevantissimo al progresso che si è avuto nell'insieme delle Regioni meridionali: si può oggi dire con fondamento che in oltre un secolo di vita dello Stato unitario non sia possibile identificare un'altra innovazione avente l'importanza assunta dall'intervento straordinario».

<sup>28</sup> M. CARABBA, *Serve una nuova Cassa del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2019, 4, 1021 ss. ritiene che sia necessaria un'agenzia speciale per il Mezzogiorno sul modello della Cassa.

<sup>29</sup> A. LEPORE, *Perché oggi non si può pensare ad una riedizione della Cassa per il Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, 3-4, 2020.

<sup>30</sup> *Il PNRR alla prova del sud*, a cura di L. BIANCHI, B. CARAVITA, Napoli, 2021; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 199 ss.; B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di un'annua fase dell'Italia*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1, 2022, 15 ss.; A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, 1, 2022, 148 ss.

<sup>31</sup> F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir. – I tematici*, in corso di pubblicazione. Gli studi sociologici, che per primi hanno enunciato il principio di coesione, concordano sul fatto che la coesione sociale aiuta a superare le disuguaglianze (Durkeim e Parsons), secondo metodi e modalità per contrastarle (Berger-Schmitt e Noli), anche attraverso diversi sistemi di welfare (Chan).

coesione economica è prevista nel Regolamento come elemento di una crescita intelligente, sostenibile ed esclusiva (art. 3, c. 1, lett. c), presupposto di una coesione sociale (art. 3, c. 1, lett. d) che riduca il divario di cittadinanza e di una coesione territoriale che garantisca eguali livelli di prestazioni<sup>32</sup>.

Si tratta, peraltro, di dare attuazione a principi costituzionali previsti negli artt. 2, 3, 119 Cost. Come è noto, l'enunciazione del principio di eguaglianza impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli per la sua concreta attuazione<sup>33</sup>. Invero, negli attuali sistemi pluralistici e multilivello, ove la struttura amministrativa è disomogenea<sup>34</sup>, l'eguaglianza non può fondarsi sull'uniforme applicazione del diritto, ma sull' omogeneità delle prestazioni fondamentali<sup>35</sup>, garantite dai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali<sup>36</sup>, secondo la previsione dell'art. 117 Cost., c. 2, lett. m)<sup>37</sup>, anche perché dovendo essere garantiti su tutto

<sup>32</sup> G.P. MANZELLA, *Il "tempo" della politica di coesione*, in *www.federalismi.it*, 13, 2021.

<sup>33</sup> B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984.

<sup>34</sup> G. NAPOLITANO, *Problemi dell'unificazione giuridico-amministrativa del mercato, in Italia e in Europa*, in *L'intervento pubblico nell'economia*, in a cura di M. CAFAGNO, F. MANGANARO, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, a cura di L. FERRARA, D. SORACE, cit., 90, sostiene che «al di là del dato normativo, tuttavia, quel che è venuta sempre più chiaramente in evidenza è la disparità di capacità amministrativa sul territorio», tanto che «questa disparità di capacità amministrativa inevitabilmente si riverbera sul funzionamento omogeneo del mercato e sulla competitività delle imprese».

<sup>35</sup> G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 12 ss.

<sup>36</sup> E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004. Secondo E. PESARESI, *La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la materia "tutela della salute": la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2, 2006, 1749: «Proprio in quanto non è possibile identificare, in via definitiva e una volta per tutte, il contenuto dei livelli essenziali ed i necessari meccanismi di implementazione, la stessa definizione dei livelli essenziali, non può che orientarsi lungo un tracciato altrettanto mobile, rideterminabile alla luce dell'interazione e delle vicende e successive reazioni tra i diversi fattori sociali, culturali, morali, economici, coinvolti. Sono pertanto tali fattori piuttosto che il dato formale della rigida separazione delle competenze tra Stato e regioni, ad orientare, nei limiti della ragionevolezza, della proporzionalità e dell'adeguatezza, l'esigenza avvertita anche dalla giurisprudenza costituzionale, sugli interessi unitari ed infrazionabili di una cittadinanza nazione indisponibile ad ogni velleità di differenziarne territoriale».

<sup>37</sup> F. MANGANARO, *Il concetto di cittadinanza alla luce dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Atti del Convegno di Copanello 2005, a cura di F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA Torino, 2006.

il territorio nazionale<sup>38</sup>, configurano anche un precetto per la coesione territoriale<sup>39</sup>.

Per questo, tornando più specificamente alla questione meridionale, risulta evidente la necessità di applicare, nell'uso delle risorse del PNRR, un criterio di perequazione<sup>40</sup>.

Ed infatti, nelle disposizioni relative al divario di cittadinanza, il Piano ribadisce che l'obiettivo principale è «accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese»<sup>41</sup>, rilevando che la diminuzione degli investimenti nel Mezzogiorno tra il 2008 ed il 2018 ha aggravato la già esistente carenza di strutture e servizi. Per questo, al di là delle dichiarazioni di principio, «il Governo ha deciso di investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34 per cento previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale»<sup>42</sup>.

La previsione del PNRR trova conferma nell'art. 2, c. 6 *bis*, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108<sup>43</sup>, destando non

<sup>38</sup> Nella sterminata letteratura sul punto, tra gli altri: L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di eguaglianza nel sistema italiano*, in *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, a cura di G. BERTI, G. C. DE MARTIN, Milano, 2003, 99; E. BALBONI, *Il problema della determinazione dei livelli essenziali nei vari settori*, in *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, a cura di G. BERTI, G. C. DE MARTIN, Milano, 2003, 241 ss.; E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 27 ss.; M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Ist. del Fed.*, 3- 4, 2003, 613 ss.; A. D'ALOJA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni in Dir. Pubbl.*, 2004, 16 ss.; E. PESARESI, *La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la materia "tutela della salute": la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2, 2006, 1733 ss.; A. S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in *Ist. del Fed.*, 3-4, 2007, 481 ss.; *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni Prospettive sociali e sanitarie*, a cura di EMANUELE RANCI ORTIGOSA Milano, 2008; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016.

<sup>39</sup> F. F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in *La coesione politico-territoriale*, a cura di G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa*, a cura di L. FERRARA, D. SORACE, vol. 2, cit., 59 ss.

<sup>40</sup> M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2/2020; R. Gallia, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4, 2020.

<sup>41</sup> PNRR, p. 39.

<sup>42</sup> PNRR, p. 37.

<sup>43</sup> Secondo tale articolo, «... Le amministrazioni di cui al comma 1 dell'articolo 8 assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR. Il Dipartimento per le politiche di coesione della Pre-

poche polemiche tra chi ritiene necessaria una quota di investimenti maggiori e chi invece ne contesta l'opportunità, tenuto conto del basso livello di spesa delle Regioni meridionali.

Invero, sarebbe erroneo considerare queste disposizioni prescindendo dal complesso del PNRR e più precisamente dalla necessità di conseguire una crescita sinergica del Paese. Al di là di sterili ed inefficaci rivendicazioni o colpevoli distinguo, emerge un tratto saliente del meridionalismo più maturo secondo il quale la crescita socio-economica del Paese o è sinergica o semplicemente “non è”. In altre parole, non si può perseguire il miglioramento dei livelli essenziali di prestazioni dei territori con minori risorse e servizi senza tener conto delle aree meglio attrezzate, ma così, per converso, l'ulteriore crescita economica delle aree più sviluppate non può avvenire senza attuare le necessarie politiche di riequilibrio, non fosse altro perché l'industria settentrionale perderebbe una quota importante della domanda di beni e servizi. Si conferma così che la questione meridionale va letta come questione nazionale<sup>44</sup>, non solo nel senso che il Sud ha maggiore bisogno di risorse (come peraltro il Piano prevede), ma anche nel senso che la crescita del Mezzogiorno è un obiettivo da cui anche le Regioni più attrezzate non possono prescindere, perché anche ad esse “conviene”.

Questa conclusione è confermata da un recente studio della Banca d'Italia, ove si dimostra che la crescita della produttività si modifica secondo il modo in cui vengono o meno realizzate politiche di convergenza territoriale tra Nord e Sud<sup>45</sup>. Sembra di rileggere le parole di Pasquale Saraceno, secondo cui facilitare gli investimenti industriali nel Mezzogiorno consente di aumentare il prodotto nazionale complessivo non in opposizione, ma in sinergia, con le politiche industriali generali, che debbono sostenere le imprese del Mezzogiorno ma al fine di renderle autonome e competitive<sup>46</sup>.

---

sidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR di cui all'articolo 6, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, ove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative».

<sup>44</sup> A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, 807 ss.

<sup>45</sup> F. BALASSONE, *Il Mezzogiorno: una “questione nazionale”*, in *www.bancaditalia.it*.

<sup>46</sup> A. LEPORE, *Il Mezzogiorno dalla riscoperta della Cassa al piano di ripresa dell'Italia*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2-3, 2021, 9, richiamando il pensiero di P. SARACENO, *Gli anni dello schema Vanoni (1953-1959)*, Milano, 1982, 249, osserva che «la crescita dell'industria italiana sarebbe stata più intensa, facilitando la localizzazione al Sud di una maggiore quota di capitale industriale. Questo tipo di sviluppo non doveva porsi come un'alternativa, ma come un'integrazione del flusso di investimenti generale e l'accumulazione produttiva doveva svolgersi in una logica di mercato, rendendo conveniente l'adozione di tecnologie più moderne e una produttività di livello europeo. Lo snodo attuale ripropone questa stessa impostazione lungimirante, per non fare del Sud un mondo a parte».

## 5. *L'effettiva attuazione del PNRR*

Le risorse destinate al Mezzogiorno nell'attuale fase storica sono molto elevate. Oltre a quelle indicate nel PNRR<sup>47</sup>, bisogna considerare anche gli investimenti previsti nel *React Ue*, nei Fondi Strutturali 2021-2027, nei Fondi di Sviluppo e Coesione<sup>48</sup>, che ammontano complessivamente a circa duecento miliardi di euro da investire nei prossimi sette anni. L'attenzione va, perciò, posta sulle modalità di attuazione e sulla capacità delle amministrazioni di gestire tale imponente flusso di risorse.

È bene analizzare questo punto tenendo conto dei primi dati già noti sull'effettiva attuazione del Piano. Nella prima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR del 23 dicembre 2021, si dà atto di un accentramento delle funzioni nella cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in nome di un'esigenza di rapidità delle decisioni, visto che i diversi tavoli di coordinamento istituiti mantengono una funzione meramente consultiva<sup>49</sup>.

Per il miglioramento dell'organizzazione amministrativa, vengono introdotte forme di sostegno a tutte le amministrazioni (supporto tecnico con convenzioni con società a partecipazione pubblica, ampliamento delle assunzioni, utilizzazione di esperti, supporto tecnico dell'Agenzia per la coesione), nonché alcune misure specifiche per le amministrazioni del Mezzogiorno, come l'assunzione, con risorse a carico del bilancio statale, di 2.800 funzionari (punto n. 3.4).

Alla stessa finalità, il decreto legge 6 novembre 2021, n.152, convertito in legge 29 dicembre 2021, n. 233 prevede che tutti i Comuni, anche se deficitari, possano assumere personale non dirigenziale per l'attuazione del Piano e che l'Agenzia per la coesione territoriale possa stipulare, per il periodo di attuazione del Piano, contratti di collaborazione con professionisti e personale in possesso di alta specializzazione, da destinare a supporto degli enti locali del Mezzogiorno (art. 31 *bis*).

Nella legge si trovano, inoltre, altre specifiche norme per le regioni meridionali, come ad esempio la previsione di attribuire nella misura di almeno il 40% agli enti locali del Mezzogiorno i contributi per investimenti relativi ad opere pubbliche per la messa in sicurezza di edifici e del territorio, previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (art. 20, c. 2).

Più interessante, per quanto rileva in questa sede, è la verifica *in itinere* del

---

<sup>47</sup> Come è noto, l'Italia riceve complessivamente per il PNRR 191,48 miliardi di euro a fronte di risorse molto più ridotte per gli altri Stati, come la Germania (25,6 miliardi), la Francia (39,37 miliardi), la Spagna (69,51 miliardi).

<sup>48</sup> Il Regolamento (UE) 2021/1060 prevede un investimento di 330 miliardi di euro per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e il Fondo di coesione e 7,5 miliardi di euro per il Fondo per una transizione giusta (JTF).

<sup>49</sup> [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Relazione\\_Parlamento\\_stato\\_attuazione\\_PNRR.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Relazione_Parlamento_stato_attuazione_PNRR.pdf)

rispetto della citata “quota Mezzogiorno”, che destina il 40% delle risorse del PNRR alle regioni meridionali. I primi riscontri si rinvergono nella recente “*Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*” del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2022<sup>50</sup>.

Nell’esame dei 253 progetti già finanziati<sup>51</sup>, il Dipartimento distingue tra: a) azioni di sistema; b) interventi territorializzati; c) interventi territorializzabili. Le prime hanno natura trasversale o valenza nazionale, i secondi un’esplicita localizzazione territoriale ed un costo già stabilito, le ultime devono ancora essere definite a seguito della selezione dei progetti e del riparto delle risorse. La quota Mezzogiorno è facilmente valutabile negli interventi già territorializzati, ma non può essere in atto valutata quanto agli interventi territorializzabili, che ammontano al 91,3 % del totale.

Infatti, seppure per questi ultimi interventi sembra nei progetti rispettato il vincolo di perequazione, non vi è alcuna effettiva certezza. Lo stesso Dipartimento ne segnala le ragioni, prima fra tutte quella che la quota Mezzogiorno viene in atto calcolata secondo le stime incerte effettuate dalle stesse amministrazioni che dovranno gestire i progetti. In secondo luogo, la distribuzione territoriale non è misurabile ove i progetti debbano essere assegnati attraverso procedure di carattere competitivo, in quanto essi dipendono «sia dall’effettiva adesione dei soggetti privati e pubblici potenzialmente beneficiari, sia dalla capacità progettuale e amministrativa delle amministrazioni regionali e locali»<sup>52</sup>. Perciò, le stime compiute in questa fase sono ancora poco significative, in quanto – come osserva la stessa relazione – nell’attuazione del piano si potranno verificare difformità tra efficienza allocativa ed esigenza di perequazione territoriale. Sono elementi di ulteriore incertezza la scarsa efficienza delle strutture amministrative e l’incertezza su come potrà funzionare la *governance* degli interventi destinati agli enti territoriali, ma gestiti dalle amministrazioni centrali.

Perciò, l’affermazione secondo cui «gli esiti della prima verifica mostrano una sostanziale conferma del vincolo della previsione normativa di destinare almeno il 40% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno»<sup>53</sup>, è fondata ma solo

<sup>50</sup> [https://politichecoesione.governo.it/media/2842/prima-relazione\\_destinazione-mezzogiorno-risorse-pnrr.pdf](https://politichecoesione.governo.it/media/2842/prima-relazione_destinazione-mezzogiorno-risorse-pnrr.pdf)

<sup>51</sup> In particolare 223 progetti si rinvergono nel PNRR e altri 30 nel correlato piano complementare finanziato con risorse di bilancio appostate nel Fondo coesione.

<sup>52</sup> Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, cit., 12.

<sup>53</sup> Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, cit., 12.

relativamente ad un'assai esigua parte di risorse, mentre rimane incerta per la più vasta parte dei finanziamenti<sup>54</sup>.

Il Dipartimento per la coesione, prefigurando scenari in cui le risorse non vengano correttamente utilizzate dalle regioni meridionali, analizza quali soluzioni in questa eventuale evenienza siano state introdotte nei bandi già emanati. A fronte di alcune procedure in cui si prevede espressamente che le risorse non assegnate vengano comunque destinate ai territori meridionali a salvaguardia della quota Mezzogiorno, altre procedure o non stabiliscono nessun criterio di redistribuzione o prevedono una redistribuzione senza alcun vincolo territoriale<sup>55</sup>. È questo un problema che rischia di rendere le misure di perequazione solo virtuali, tanto che lo stesso Dipartimento conclude che «l'assegnazione delle risorse senza vincolo di localizzazione territoriale, possa determinare il mancato conseguimento e rispetto del dettato normativo dell'articolo 2, comma 6 *bis*, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77»<sup>56</sup>, che ha introdotto la quota Mezzogiorno.

Il campanello d'allarme suonato dal Dipartimento per la coesione è chiaro: la perequazione prevista dal PNRR è fortemente a rischio. Se ne ha conferma in un documento del Ministero delle infrastrutture, che aveva già dichiarato che la quota Mezzogiorno non può essere rispettata, visto che alcune opere infrastrutturali previste nel Piano sono già localizzate nel Centro Nord.

Invero, si è già rilevato, analizzando la storia del meridionalismo, che la crescita del Paese non può che essere unitaria per gli interessi comuni che legano i territori, cosicché uno sviluppo generale è utile anche alle regioni più sviluppate, come ampiamente dimostrato negli studi sociologici ed economici.

La quota Mezzogiorno non è tanto una questione di percentuali, quanto piuttosto una consapevolezza della necessità di riequilibrio. D'altra parte, alla richiesta di risorse, le classi dirigenti, la politica, la burocrazia del Mezzogiorno sono chiamate a rispondere con un'attuazione produttiva delle ingenti risorse previste, scongiurando quel "paradosso dell'abbondanza", che spesso ha impedito una spesa efficiente delle risorse. Alla legittima richiesta di misure di perequazione dovrà, perciò, corrispondere una più adeguata utilizzazione delle stesse.

---

<sup>54</sup> Sul punto: *Sud e PNRR: la ricognizione ex ante del DPCoe conferma le criticità indicate dalla SVIMEZ*, a cura di L. BIANCHI, C. PETRAGLIA, in <http://lnc.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2022/04/NOTA-SVIMEZ-RELAZIONE.pdf>.

<sup>55</sup> Il dettaglio delle cifre impegnate rende palese l'incongruenza: solo per interventi di 2,5 miliardi di euro è disposta una esplicita salvaguardia della quota Mezzogiorno; per 1,4 miliardi di euro, in mancanza di richieste di finanziamento sufficienti ad esaurire la quota di risorse destinata, si procederà a scorrimento delle graduatorie indipendentemente dalla localizzazione territoriale degli interventi; per 3,2 miliardi di euro non è prevista alcuna modalità di salvaguardia della quota Mezzogiorno sulle risorse non assegnate per carenza di domande ammissibili.

<sup>56</sup> Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, cit., 14.

## 6. *Divari di cittadinanza e regionalismo differenziato*

Riaprire dopo la pandemia e con una guerra in Europa la questione del regionalismo differenziato appare paradossale<sup>57</sup>, in un momento in cui gli investimenti del PNRR sono tutti volti a superare le diseguaglianze territoriali<sup>58</sup>.

Prima della pandemia, il disegno di legge governativo del 3 dicembre 2019 aveva previsto che venissero determinati i livelli essenziali delle prestazioni al fine di procedere al trasferimento delle funzioni alle Regioni che le avevano richieste, superando il vecchio metodo della spesa storica, che consolida le differenze tra territori<sup>59</sup>. Invero, la perdurante difficoltà di determinare il modo in cui trasferire le risorse dallo Stato alle Regioni fa seriamente dubitare che si possa trovare un criterio che garantisca risorse adeguate alle Regioni “differenziate”, senza che ciò aumenti le diseguaglianze.

Peraltro, la gestione della pandemia ha messo in luce che ciò che conta non è tanto il riparto di legislazione quanto l'organizzazione amministrativa sui territori<sup>60</sup>, offrendo nuovi argomenti in ordine ai rapporti istituzionali<sup>61</sup>.

È stato, a questo proposito, osservato che ove la necessità di decentramento e di autonomia previsto dall'art. 5 Cost. viene sostituito con l'ampliamento delle

<sup>57</sup> Audizione della Ministra per gli affari regionali, Mariastella Gelmini, presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 13 luglio 2021.

<sup>58</sup> Sul punto, mi piace ricordare le precise osservazioni di B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, cit., 22-23.

<sup>59</sup> A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, 8, 2019, 23, secondo cui il problema non è tanto il regionalismo differenziato ma il modo attuale di realizzarlo, che richiede «un chiaro intervento correttivo per renderlo più coerente ed efficace rispetto agli obiettivi non solo di sviluppo ma anche di tutela e garanzia dei diritti fondamentali di tutta la cittadinanza».

<sup>60</sup> Paradigmatica è la differenza con cui le Regioni Lombardia e Veneto hanno affrontato l'impatto pandemico, dovuta alla diversa organizzazione territoriale dei presidi sanitari, focalizzati sulla medicina di eccellenza in Lombardia e su una più ampia rete diffusa di medicina di base in Veneto. Nota A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2, 161-162, che la pandemia ha messo in evidenza le carenze del nostro sistema delle autonomie, tanto da «suggerire un drastico ridimensionamento delle pretese avanzate dalle Regioni che hanno avviato il processo attuativo del regionalismo differenziato».

<sup>61</sup> G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022, 509, richiamando un'immagine di M. CAMELLI, *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in *Il Mulino*, 2020, 3, 396, ritengono che la pandemia ha fatto “cadere il velo” sul complesso riparto di funzioni tra Stato e Regioni, mettendo in evidenza la crisi dei rapporti interistituzionali e l'incapacità di coordinamento per soddisfare le reali esigenze delle persone. R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento*, in *Le Regioni*, 2021, 3, 493 ss., osserva che la pandemia ha reso evidenti i limiti del sistema istituzionale italiano, soprattutto nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti territoriali, tanto da porre con chiarezza la necessità di un ripensamento del sistema, ritenendo insufficienti i tradizionali modi di composizione degli interessi realizzati nelle conferenze o il richiamo all'etereo criterio della leale collaborazione.

materie attribuite alle Regioni, si ripropone surrettiziamente il superato criterio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative<sup>62</sup>. Si determinerebbe così una sorta di *parallelismo in versione rovesciata*, contrario alla previsione dell'art. 118 Cost., che attribuisce le funzioni amministrative prioritariamente ai Comuni. Perciò, ove si voglia garantire la diversificazione delle funzioni amministrative, secondo le concrete condizioni di ogni contesto territoriale, sarebbe sufficiente la corretta applicazione dell'art. 118 Cost. senza dover ricorrere all'art. 116, c. 3 Cost.<sup>63</sup>, che invece può comportare gravi rischi di disuguaglianza<sup>64</sup>.

L'improvvisa esplosione della guerra in Ucraina con il suo pesante carico di morte e distruzione pone un ulteriore pesante fardello sulla già difficile ripresa economica europea dopo la crisi pandemica.

Non è questo il luogo per una riflessione sul tema, ma non si può fare a meno di sottolineare, per l'aspetto che qui interessa, che a maggior ragione la politica europea e quella nazionale dovranno continuare a proporre misure di perequazione sociale, economica e territoriale.

---

<sup>62</sup> M. CAMMELLI *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, cit., 14.

<sup>63</sup> M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, cit., 17.

<sup>64</sup> Secondo L. DI MAJO, *Il regionalismo differenziato: un questione di metodo prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 255 «L'idea di trasferire tutto il pacchetto previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. rischia di creare profili di disuguaglianza difficilmente gestibili: per quanto concerne la sanità, ad esempio, si pensi alla politica del farmaco (quali sarebbero, i farmaci da inserire nel prontuario?), alle esenzioni (quali i parametri?), alle attività intramurarie dei medici (quali i limiti?), alla tangibile disarticolazione complessiva del sistema sanitario nazionale anche in ragione delle diverse modalità di accesso alla carriera nelle strutture pubbliche. La competenza concorrente sanitaria diventerebbe esclusiva regionale con il concreto rischio della scomparsa dei livelli essenziali di assistenza che rappresentano uno degli indicatori principali che il Paese si dà come obiettivo di garanzia di un servizio sanitario eguale per tutti». Anche per la materia dell'istruzione, «è inverosimile immaginare un sistema di istruzione regionalizzato quando la scuola è stata fondamentale nella costruzione giuridica e morale dell'appartenenza alla Repubblica».

### **Abstract**

Il PNRR considera la questione meridionale come questione nazionale. Il presente lavoro, ricostruendo l'originario pensiero meridionalista, esamina gli eventi che hanno portato alla situazione attuale, verificando l'effettiva utilizzazione preferenziale dei fondi PNRR per le regioni meridionali. Ne consegue un articolato ragionamento su come i divari di cittadinanza crescerebbero ove si realizzasse il regionalismo differenziato.

#### Observations on the Southern Question in the light of PNRR and differentiated regionalism

The PNRR deals the Southern question as a national issue. This work, reconstructing the original Southern thinking, examines the events that led to the current situation, verifying the effective preferential use of PNRR funds for the southern regions. It follows an articulated reasoning on how the gaps in citizenship would grow if differentiated regionalism were to be realized.