

Rassegna
di diritto pubblico
europeo

XXI

1/2022

Rivista semestrale

DIRETTORI

Raffaele BIFULCO, Lorenzo CHIEFFI, Alberto LUCARELLI (responsabile),
Andrea PATRONI GRIFFI.

COMITATO DI DIREZIONE

Claudio DE FIORES, Nicola LUPO, Massimo VILLONE.

COMITATO SCIENTIFICO

Michele AINIS, Gaetano AZZARITI, Francesco BILANCIA, Giuditta BRUNELLI, Antonio CANTARO, Elisabetta CATELANI, Roberto CARANTA, Michele CARDUCCI, Paolo CARNEVALE, Marta CARTABIA, Marcello CECCHETTI, Alfonso CELOTTO, Giovanni CORDINI, Antonio D'ALOIA, Marilisa D'AMICO, Giovanna DE MINICO, Gianmario DEMURO, Filippo DONATI, Luigi GIANNITI, Andrea GIORGIS, Enrico GROSSO, Pier Francesco LOTITO, Joerg LUTHER †, Michela MANETTI, Stefano MANNONI, Guido MELONI, Roberto MICCÙ, Mario MIDIRI, Ida NICOTRA, Marco OLIVETTI, Elisabetta PALICI DI SUNI, Andrea PISANESCHI, Giovanni PITRUZZELLA, Annamaria POGGI, Ulderico POMARICI, Salvatore PRISCO, Andrea PUGIOTTO, Orlando ROSELLI, Emanuele ROSSI, Giulio SALERNO, Massimo SICLARI, Antonino SPADARO, Rolando TARCHI, Marco VENTURA, Giuseppe VERDE, Lorenza VIOLINI, Nicolò ZANON.

CORRISPONDENTI

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO - Yves MÉNY, già Direttore.

PARLAMENTO EUROPEO - Giancarlo VILELLA.

ARGENTINA - Raúl Gustavo FERREYRA, Università di Buenos Aires.

BRASILE - Carlos ARI SUNDFELD, School of Global Law di San Paolo, pres. Società brasiliana di diritto pubblico; Flavia PIOVESAN, Università Cattolica di San Paolo.

CANADA - Karim BENYEKHEF, Università di Montreal.

FRANCIA - Pierre BRUNET, Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne, David CAPITANT e Gérard MARCOU †, Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne; Delphine COSTA, Università di Marsiglia.

GERMANIA - Ingolf PERNICE, Università Humboldt di Berlino.

GRECIA - Spyridon FLOGAITIS, Università di Atene.

PORTOGALLO - Vasco PEREIRA DA SILVA, Università di Lisbona.

PERÙ - Cesar LANDA, Pontificia Università Cattolica del Perù.

SPAGNA - Francisco BALAGUER CALLEJÓN, Università di Granada; Roberto L. BLANCO VALDÉS, Università di Santiago di Compostela; Pablo PÉREZ TREMPES †, Università Carlos III di Madrid.

COMITATO DI VALUTAZIONE

Fulvia ABBONDANTE, Ugo ADAMO, Enrique Arnaldo ALCUBILLA, Adriana APOSTOLI, Maria Eugenia BARTOLONI, Marco BASSINI, Michele BELLETTI, Marco BENVENUTI, Mario BERTOLISSI, Giacomo BIAGIONI, Paola BILANCIA, Elena BINDI, Francesca BIONDI, Salvatore BONFIGLIO, Gaetano BUCCI, Giampiero BUONOMO, Camilla BUZZACCHI, Maria Agostina CABIDDU, Quirino CAMERLENGO, Giuseppe CAMPANELLI, David CAPITANT, Laura CAPPUCCIO, Beniamino CARAVITA DI TORITTO †, Massimo CARLI, Laura CARPANETO, Agostino CARRINO, Corrado CARUSO, Carlo CASONATO, Fabrizio CASSELLA, Luisa CASSETTI, Giuseppe CATALDI, Elisabetta CATELANI, Massimo CAVINO, Marcello CECCHETTI, Ginevra CERRINA FERONI, Anna CHIMENTI, Adriana CIANCIO, Pietro CIARLO, Ines CIOLLI, Giuseppe COCO, Carlo COLAPIETRO, Mario Eugenio COMBA, Cecilia CORSI, Angela COSIRI, Lorenzo COTINO, Fabrizia COVINO, Francesco DAL CANTO, Giovanni D'ALESSANDRO, Stefano D'ALFONSO, Antonio D'ANDREA, Luigi D'ANDREA, Emilia D'ANTUONO, Alberto DE CHIARA, Vincenzo DE FALCO, Andrea DEFFENU, Adele DEL GUERCIO, Michele DELLA MORTE, Francesco Raffaele DE MARTINO, Patrizia DE PASQUALE, Giovanni DI COSIMO, Angela DI GREGORIO, Roberto DI MARIA, Giampiero DI PLINIO, Fabio ELEFANTE, Mario ESPOSITO, Federica FABRIZI, Chiara FAVILLI, Gennaro FERRAIUOLO, Damiano FLORENZANO, Tommaso Edoardo FROSINI, Justin FROSINI, Carlo FUSARO, Francesco GABRIELE, Silvio GAMBINO, Eduardo GIANFRANCESCO, Felice GIUFFRÉ, Giorgio GRASSO, Maria Cristina GRISOLIA, Pietro Cosimo GUARINI, Guido GUIDI, Antonio GUSMAI, Giovanni GUZZETTA, Tania GROPPI, Miryam IACOMETTI, Maria Pia IADICICCO, Renato IBRIDO, Ivan INGRAVALLO, Elisabetta LAMARQUE, Armando LAMBERTI, Fulco LANCHESTER, Gavina LAVAGNA, Vincenzo LIPPOLIS, Isabella LOIODICE, Luca LONGHI, Erik LONGO, Antonio LOPES, Gianni LUCHENA, Nicola LUPO, Stefano MANACORDA, Susanna MANCINI, Stelio MANGIAMELLI, Francesco Saverio MARINI, Paola MARSOCCI, Claudio MARTINELLI, Giuseppe MARTINICO, Luigi MASCILLI MIGLIORINI, Anna MASTROMARINO, Ilenia MASSA PINTO, Ferdinando MENGA, Mariano

MENNA, Roberto MICCÙ, Alessandro MORELLI, Silvia NICCOLAI, Anna Maria NICO, Matteo NICOLINI, Paolo NICOSIA, Elisa OLIVITO, Alessandro PACE, Fulvio Maria PALOMBINO, Anna PAPA, Stefania PARISI, Paolo PASSAGLIA, Fulvio PASTORE, Francesco PATERNITI, Thomas PERRAUD, Andrea PERTICI, Pier Luigi PETRILLO, Cinzia PICIOCCHI, Federico Gustavo PIZZETTI, Filippo PIZZOLATO, Oreste POLLICINO, Edoardo Carlo RAFFIOTTA, Barbara RANDAZZO, Riccardo REALFONZO, Saverio REGASTO, Giovanni RIZZONI, Raffaele Guido RODIO, Roberto ROMBOLI, Laura RONCHETTI, Umberto RONGA, Orlando ROSELLI, Guido RIVOCSECCI, Andrea SACCUCCI, Antonio SAITTA, Carmela SALAZAR, Fiammetta SALMONI, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, Silvia SASSI, Federico SAVASTANO, Gino SCACCIA, Lucia SCAFFARDI, Domenico SICLARI, Serena SILEONI, Giuseppa SORRENTI, Sandro STAIANO, Giovanni TARLI BARBIERI, Vittorio TEOTONICO, Vincenzo TONDI DELLA MURA, Michele TROISI, Laura TRUCCO, Veronica VALENTI, Filippo VARI, Carlo VENDITTI, Grazia VITALE, Luigi VOLPE, Alfonso VUOLO, Eugenio ZANIBONI.

Tra i componenti del Comitato di valutazione, alla data in cui hanno reso il referaggio, non vi sono né i Direttori, né i membri della redazione della Rivista.

COMITATO DI REDAZIONE

Luigi FERRARO e Daniela MONE (coordinatori)

Fulvia ABBONDANTE, Francesca ANGELINI, Daniela BIFULCO, Renato BRIGANTI, Alfonso Maria CECERE, Gianpiero COLETTA, Armando DE CRESCENZO, Bruno DE MARIA, Luca DI MAJO, Rosanna FATTIBENE, Virgilia FOGLIAME, Erik FURNO, Barbara GUASTAFERRO, Carlo IANNELLO, Sara LIETO, Luca LONGHI, Raffaele MANFRELLOTTI, Sergio MAROTTA, Paola MAZZINA, Franca MEOLA, Raffaele PICARO, Alessio RAUTI, Maria Teresa STILE.

Redazione – Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, Santa Maria Capua Vetere, Palazzo Melzi, via Mazzocchi 5, tel. 0823/849282; telefax 0823/849255. Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II, via Nuova Marina, 33, tel. 081/2536426.

e-mail: direttori.rdpe@gmail.com

I contributi pubblicati in questo numero sono stati sottoposti a *peer review* con il sistema del doppio cieco

Amministrazione: Edizioni Scientifiche Italiane, via Chiatamone 7, 80131 Napoli (tel. 081/7645443; telefax 081/7644647).

I contributi vanno inviati alla sede della Redazione su supporto magnetico.

Pagina web della Rivista:

www.giurisprudenza.unicampania.it/ricerca/riviste

Registrazione presso il Tribunale di Napoli al n. 5302 del 21 maggio 2002

Periodico esonerato da B.A.M., art. 4, comma 1, n. 6, d.P.R. 6 ottobre 1978, n. 627

*I Direttori dedicano questo volume alla cara memoria
del Professore Pablo Pérez Tremps,
dell'Università Carlos III di Madrid,
Corrispondente estero della Rivista*

Sommario

SAGGI

- Tommaso Edoardo FROSINI, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole* 1
For a re-constitutionalisation of the «Mezzogiorno» and the islands
- Serena SILEONI, *“Tu non conosci il Sud”. Il PNRR e le sorti del Meridione* 11
“You don’t know the South”. PNRR and the fate of the South
- Andrea PATRONI GRIFFI, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale* 33
The Italian National Recovery and Resilience Plan and Differentiated Regionalism in the Context of Territorial Cohesion
- Giuliana Giuseppina CARBONI, *L’insularità e i suoi costi* 59
The costs of insularity
- Carla BASSU, *Isole del Sud nell’Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»* 77
Southern Islands in the Europe of Regions. The principle of insularity in Italy, Spain and Portugal as a «Southern question»
- Adoración GALERA VICTORIA, *Las desigualdades territoriales en España* 93
Territorial inequalities in Spain

- Marcello D'AMATO, Antonio ACCONCIA, Riccardo MARTINA, *Divari Territoriali. Destini o scelte collettive? Regional divides. A Destiny or a collective choice?* 121
- Gian Paolo MANZELLA, *Sviluppi recenti della politica industriale europea e 'riflessi italiani'* 145
Late developments in EU Industrial policy and 'national consequences'
- Fabio CLEMENTI, Michele FABIANI, Vasco MOLINI, Francesco SCHETTINO, *Le disparità sottostimate nell'Africa Subsahariana* 167
Underestimated inequalities in SSAs Countries

Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole

SOMMARIO: 1. Lo scarso interesse per il Mezzogiorno alla Costituente. – 2. Gli effetti della costituzionalizzazione del Mezzogiorno. – 3. Il «fattore insulare», ulteriore specificazione del «fattore meridionale».

1. In Assemblea costituente non ci fu una partecipata discussione sull'art. 119, terzo comma. Nonostante il significativo impegno che la disposizione costituzionale assumeva, in quanto prevedeva e prescriveva che «per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». A leggere gli atti della Costituente, nella parte relativa al dibattito sulla genesi della norma costituzionale prima citata, si avverte un mancato e forse non voluto approfondimento del problema¹. Il Mezzogiorno venne trattato più come un argomento riferibile al settore della agricoltura, tutt'al più da industrializzare attraverso una politica di incentivi per nuove industrie. Mentre per quanto riguarda le isole solo dei fugaci cenni. Negli interventi in Assemblea, la «questione meridionale» venne rappresentata solo come un problema economico più che sociale, al pari delle isole. Problema da affrontare e risolvere soltanto quando si saranno formate le regioni e quindi verrà dato, almeno così si diceva, un moderno assetto solidaristico e perequativo tra i diversi territori regionali. Eppure, la questione meridionale aveva radici antiche, come venne chiaramente raccontato, tra gli altri, da Francesco Saverio Nitti in un paio di volumi apparsi a inizio Novecento². Non era problema da trattare con suf-

¹ Su cui, v. P. BARUCCI (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, 1975; più recentemente, 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, p. 193 ss.

² F.S. NITTI, *Nord e Sud*, Torino, 1900, e Id., *Napoli e la questione meridionale*, Napoli, 1903.

ficienza, soprattutto in un contesto così importante come quello della stesura e approvazione della nuova Costituzione repubblicana. Che doveva nascere sotto l'egida dell'unità della Repubblica, come poi verrà codificato quale principio fondamentale *ex art. 5*.

Paradossalmente, le affermazioni più efficaci e le promesse più concrete non furono quindi pronunciate alla Costituente, ma piuttosto durante il dibattito sulla fiducia del II Gabinetto De Gasperi (15-25 luglio 1946), e in particolare proprio in occasione della presentazione del programma di Governo. Vale la pena riportare uno stralcio dell'intervento di De Gasperi: «Saranno studiati provvedimenti di immediata attuazione per venire incontro alla necessità e alle aspirazioni delle masse agricole nel Mezzogiorno. Il Governo è deciso ad affrontare nel suo complesso il problema del Mezzogiorno e delle isole e a compiere ogni sforzo perché nell'opera di ricostruzione economica del Paese i problemi dell'economia meridionale abbiano la giusta ed equa soluzione, sicché le condizioni sociali di queste ragioni possono essere portate al livello delle regioni più progredite d'Italia. A tal fine verrà perseguita una politica di lavori pubblici e saranno attuate tutte le provvidenze di carattere fiscale e finanziario per promuovere il sorgere di industrie, specie trasformatrici di prodotti agricoli. Saranno pure studiate provvidenze di immediata attuazione per migliorare le condizioni delle masse agricole del Mezzogiorno». Un intervento che venne subito previsto a favore del Mezzogiorno fu quello dell'istituzione, con legge n. 646 del 1950, della «Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale»: un ente pubblico italiano creato dal Governo De Gasperi VI, per finanziare iniziative industriali volte a favorire lo sviluppo economico del meridione d'Italia, allo scopo di valorizzarlo e di colmare così il divario con l'Italia settentrionale³.

Certo, non è forse un caso che, a distanza di qualche mese dall'intervento di De Gasperi prima ricordato, e quindi il 9 dicembre 1946, venne approvata all'unanimità, in sede di II Sottocommissione, durante il lavoro di articolazione del titolo dedicato alla creazione dell'ente regionale, una risoluzione politicamente molto significativa, nella quale «si afferma[va] il dovere dello Stato di pro-

³ Su cui, v. ora una serie di contributi «in occasione del Settantesimo della Cassa per il Mezzogiorno» pubblicati sulla *Riv. giur. Mezz.*, 2-3, 2021, 383-613; nonché il volume di C. DE VINCENTIS, A. LEPORE (a cura di), *Next Generation Italia, un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa*, Soveria Mannelli, 2021.

cedere, all'atto stesso della costituzione delle Regioni, alla formulazione di un piano per la trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali ed insulari da attuare dallo Stato con provvedimenti continuativi adeguati all'urgenza della trasformazione stessa». Si gettavano così le basi costituzionali, che avrebbero portato all'approvazione dell'art. 119, terzo comma. Come si evince chiaramente da un intervento in Assemblea dell'on. Sullo, che fu anche il promotore di un emendamento che prevedeva la costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole e l'attribuzione di fondi speciali per la loro valorizzazione. A sostegno di questa proposta si schierò l'on. Pignatari, secondo cui «La nuova Carta costituzionale deve impegnare le future Assemblee legislative alla valorizzazione del Mezzogiorno, fornendo i mezzi che devono servire per gli impegni e le spese straordinarie». Furono voci significative ma isolate.

Fu Meuccio Ruini, nella seduta dell'11 luglio 1947, a porre la questione e proporre la soluzione dell'assegnazione di «contributi speciali» a quei territori particolarmente deficitari, in termini di sviluppo socio-economico, a fini di una loro valorizzazione. Da intendersi come «un processo di crescita complessiva nei campi dell'economia ed in quello sociale e culturale e presuppone, quindi, un intervento speciale incidente non su determinati, ma su tutti i fattori dello sviluppo»⁴.

Certo, la norma costituzionale poteva apparire generica, laddove non chiariva, in maniera esplicita, quali fossero le zone del Paese riferibili a una vasta area geografica come quella del Mezzogiorno. Si dava per scontato che fossero incluse tutte le regioni a partire da quella del Lazio fino alla Calabria e, paradossalmente, escludendo Sicilia e Sardegna in quanto isole e perciò meritevoli di una ulteriore considerazione e una definita tutela costituzionale a loro specificatamente dedicata. Certo, le isole nel nostro paese non sono soltanto la Sicilia e la Sardegna, perché ce ne sono anche altre, come l'Elba oppure le Tremiti e altre ancora, che rientravano a pieno titolo nella necessità di avere una loro valorizzazione costituzionale. La Sicilia e la Sardegna godevano però di una sorta di triplice valorizzazione, in punto di riconoscimento e tutela costituzionale:

⁴ Così A. PUBUSA, *Commento all'art. 119*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione art. 114-120*, t. I, Bologna-Roma, 1985, p. 426.

a) essere ascrivibili all'area geografica del Mezzogiorno; b) essere isole; c) essere regioni a statuto speciale.

2. Quindi, la Costituzione conteneva un riferimento esplicito al Mezzogiorno e alle isole, e si era così voluto costituzionalizzare il problema di come valorizzare l'assetto civile, economico e sociale di quei territori, che non rappresentano solo un'area geografica del Paese ma anche, se non soprattutto, «una maniera di essere di alcuni milioni di abitanti». E quindi, specialmente per coloro che vivono nelle isole, anche un problema, meglio un «fattore» identitario. Come proverò a chiarire più avanti.

L'art. 119, terzo comma, Cost., andava letto, interpretato e attuato quale norma di «diritto sociale territoriale», per tutelare e incentivare quelle aree del Paese svantaggiate economicamente per storia e per collocazione geografica. Così non è stato. È stata, piuttosto, una norma inattuata, fatta eccezione per l'istituzione di un ministero per il Mezzogiorno (spesso ma non sempre presente nei vari governi che si sono succeduti) e alcuni enti pubblici per il Sud, la cui attività di indirizzo politico non ha saputo seguire una programmazione coerente e puntuale, finendo, piuttosto, per diventare una sorta di «centri di spesa», il più delle volte usati in maniera clientelare. Il Mezzogiorno è stato privato di un suo compiuto assetto costituzionale, attraverso il quale dare attuazione a un «diritto sociale territoriale», come l'ho definito. Quella che doveva essere la «questione nazionale del Mezzogiorno» è diventata una mera e micro questione locale e territoriale, privando cioè la metà della penisola italiana, e i suoi abitanti, di quel sostegno e valorizzazione di cui c'era un esplicito impegno costituzionale.

Infatti, l'espreso riferimento costituzionale al Mezzogiorno, posizionato nella parte relativa all'organizzazione regionale, andava letto, integrato e attuato con l'art. 3 secondo comma Cost., affidando il compito alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano di fatto la libertà e l'effettiva eguaglianza fra cittadini, impedendo il pieno sviluppo della persona umana. Chi può negare, infatti, che, in Italia, almeno 20 milioni di abitanti vivono in condizioni sociali, economiche e civili così differenti rispetto all'altra metà del territorio nazionale? Il Mezzogiorno resta, purtroppo, il luogo della disparità e della disegualianza sociale. Ci sono tante ragioni alla base di questo incredibile divario Nord/Sud: la questione non è soltanto la perdita occupazionale

le nelle produzioni più tradizionali, piuttosto non essere riusciti a crearla in quelle più avanzate, come, per esempio, il settore del digitale e della tecnologia nelle sue varie declinazioni produttive.

Certo, anche altri Paesi europei vivono forme di disegualianza territoriale, come per esempio in Spagna tra la Catalogna, l'Estremadura e la Mancia, oppure in Francia tra la Bretagna, la Corsica (che è un'isola con problematiche di cui diremo) e l'area metropolitana di Parigi. È vero però che in queste esperienze di Paesi europei, le forme di disegualianza non si concentrano su territori così vasti come in Italia e soprattutto non persistono così da tanto tempo storico, al punto da diventare «il» problema. Comunque, occorre collocare ciascun territorio periferico, a cominciare dal Mezzogiorno italiano, in una prospettiva comparata, perché le sorti di ogni territorio non dipendono solo da quello che accade al suo interno o nel Paese di cui fa parte, ma anche dalle dinamiche d'insieme dell'Europa e del mondo. Come è stato scritto: «È difficile capire il Mezzogiorno o l'Italia guardando solo quel che accade nel presente, e nei loro confini»⁵. Come vogliamo provare a fare in questo numero della *Rivista*, il cui obiettivo è proprio quello di guardare e comparare i meridionalismi, per cercare di comprendere meglio il nostro.

Il legislatore costituzionale del 2001, nel riscrivere completamente l'intero Titolo Quinto, ha, come noto, soppresso il comma dell'art. 119 cost. che faceva esplicito riferimento al Mezzogiorno e alle isole. Lo «sbiancamento» della Costituzione passò sotto silenzio nell'illusione, sbagliata, di avere così risolto, in un colpo solo, sia la «questione meridionale» che l'isolamento dei territori insulari⁶. In luogo di una norma promozionale per il Mezzogiorno e le isole venne prevista e codificata una norma competitiva per un regionalismo differenziato, che oggi trova difficoltà applicative in virtù di una intrinseca criticità. Anche perché prima di provare a mettere in competizione le regioni fra loro, bisognerebbe quantomeno provare a portarle a un tendenziale punto paritario di partenza, per poi vedere qual è la più virtuosa.

Occorre ri-costituzionalizzare il Mezzogiorno. Quindi, bisogna ripristinare una norma come quella prevista nel vecchio art.

⁵ Così, G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, 2021, XIII.

⁶ Sul punto, cfr. T.E. FROSINI, *Quale federalismo senza Mezzogiorno? in forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/148.pdf*.

119 cost., migliorandola nei termini di una maggiore efficacia giuridica, che servirebbe, innanzitutto e soprattutto, a fare del Mezzogiorno un parametro costituzionale per la legittimità delle leggi, da sottoporre allo scrutinio della Corte costituzionale. Quindi, dare la possibilità alle Regioni che compongono l'area geografica definita «Mezzogiorno» (con alcune, innegabili, difficoltà in punto di individuazione e definizione) di impugnare quelle leggi statali che non hanno tenuto conto dell'intervento per favorire la valorizzazione del Mezzogiorno. È chiaro che a questo punto occorrerebbe scrivere meglio e più chiaramente la norma costituzionale che facesse riferimento alla valorizzazione del Mezzogiorno, senza cioè limitarsi a replicare il dettato del vecchio art. 119. E comunque, al di là dei profili giuridico-costituzionali, che hanno un indubbio significato applicativo, la ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno avrebbe anche il valore di un impegno, ben oltre la sola finalità di norma programmatica, da parte della Repubblica per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno raggiungimento dell'unità della Repubblica, intesa cioè come unità economica, sociale e territoriale. Dando così attuazione agli articoli 3 e 5 della Costituzione, anche in un'ottica di «diritto sociale territoriale». Vi è oggi, tra l'altro, la prospettiva europea, specie adesso che ci sono i sostanziosi fondi del PNRR, che andranno utilizzati senza assistenzialismi ovvero di distribuzione di risorse a pioggia⁷. Ci vuole sapienza e prudenza: occorre, sapere costruire una strategia di Euro Mediterraneo, basata su un Mezzogiorno che sia piattaforma logistica, portuale, energetica dell'intero Paese verso l'Europa.

3. Altra questione meritevole di approfondimento, esaminata in questo fascicolo della *Rivista*, è quella del fattore insulare, e quindi del problema dell'insularità, che è collegato anche al tema del meridionalismo. Al punto che, il vecchio art. 119 Cost., li metteva insieme ai fini della valorizzazione di entrambi; e poi, le maggiori isole italiane (Sicilia e Sardegna) sono chiaramente da ricomprendersi nell'area geografica del Mezzogiorno. Aggiungo, però, che il tema dell'insularità ha anche una sua specificità con riferimento alle trasformazioni del costituzionalismo contemporaneo,

⁷ Sulla questione, v. L. BIANCHI, B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021.

che si connota per lo studio della frammentazione territoriale del potere, indipendentemente dalle forme che esso assume nei tipi di federalismo, regionalismo, devoluzione o altro⁸. Un altro aspetto, poi, è quello concernente la costituzionalizzazione delle isole. Qui, a parte il caso italiano che ha conosciuto, come già detto, un suo ripensamento con la soppressione della norma costituzionale che faceva riferimento alle isole, vale senz'altro la pena tenere a mente, anche e soprattutto per la comparazione, il caso spagnolo, che si caratterizza per una valorizzazione delle isole, non solo come territorio fisicamente sganciato dalla penisola iberica ma anche come fattore insulare, che manifesta una particolare forma identitaria. I contributi dedicati al tema, che sono presenti in questo numero, affrontano l'argomento in maniera adeguata e completa. Voglio solo aggiungere come il Paese del regionalismo differenziato, e quindi la Spagna, ha riservato, in Costituzione, un ruolo e una funzione strategica alle isole⁹. Le prevede e le codifica esplicitamente in ben quattro articoli della Costituzione (artt. 141.4, 69.3, 138.1, 143.1), secondo una prospettiva che non è solo il riconoscimento morfologico del territorio circondato dalle acque ma piuttosto è la legittimazione costituzionale dello *hecho insular*. E cioè del «fattore insulare», che si declina come identità e specialità degli abitanti dell'isola, del loro modo di vivere e di lavorare come, e non meno, gli abitanti della penisola. In modo cioè che sia assicurata loro la libera circolazione dei beni, dei trasporti e delle persone e che sia incentivato l'esercizio dei loro diritti economici.

L'insularità è una tematica non confinabile alla sola disciplina costituzionale nazionale, in quanto forma oggetto di statuizioni di diritto internazionale, in specie pattizio, e comunitario¹⁰. Tra le norme internazionali che disciplinano le realtà insulari, si collocano la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre del 1982 che definisce, tra gli altri, il regime giuridico degli arcipelaghi e delle isole, e la Dichiarazione delle Barbados, in cui si riconosce una condizione deficitaria delle

⁸ Cfr. T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1, 2020.

⁹ Sul tema, v. M. IACOMETTI, *Le Isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di "insularità" nell'Estado autonomico spagnolo*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, p. 63-100.

¹⁰ Su cui, v. P. FOIS, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*, in *ult. op. cit.*, p. 191-196.

realtà insulari, dovuta al loro essere aree geografiche dall'estensione ridotta, dalle risorse limitate, molto vulnerabili al rischio dei cambiamenti climatici, per le quali occorrono politiche che ne valorizzino le risorse energetiche, e che ne proteggano i bacini idrici. La normativa comunitaria ha disciplinato, invece, la condizione giuridica delle isole, in modo molto graduale. Il Trattato istitutivo della Comunità Europea fa riferimento alle isole, solo indirettamente. A seguito della adesione alla Comunità Europea, nel 1973, di Irlanda e Gran Bretagna, il fenomeno insulare riceve una considerazione diversa. Il Trattato di Maastricht del 1992 si occupa della situazione di notevole ritardo strutturale di talune regioni ultraperiferiche, acconsentendo a un regime di aiuti e di sostegni ulteriori e specifici a loro favore, in cui si ravvisa l'eco del principio di sussidiarietà. Il successivo Trattato di Amsterdam del 1997, all'art. 299, fa riferimento alla peculiare condizione dei territori francesi d'Oltremare, la cui superficie ridotta e la cui topografia particolare conferiscono loro una posizione di debolezza che giustifica l'adozione di misure speciali di sostegno.

Infine, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) il quale, nel volere ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni, rivolge un'attenzione speciale alle regioni insulari, specialmente all'articolo 174, il quale così recita: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna». E poi declina questa attenzione in altri articoli del Trattato, valorizzando la c.d. ultraperifericità nel rispetto delle pari opportunità fra territori regionali. Che dovrebbe portare altresì ad attuare il principio della compensazione degli svantaggi derivanti dall'insularità e quindi consentire anche deroghe al regime degli aiuti di stato¹¹.

¹¹ V. però Corte di Giustizia dell'Unione Europea sentenza del 6 settembre 2006 nella causa C-88/03, la quale, a proposito della compatibilità del re-

Questo numero della *Rivista*, esamina un tema, meglio un problema, che non ha mai veramente goduto di attenzione da parte della dottrina giuridica, se non in termini di regionalismo e trasformazione dello stesso (tema sul quale, invero, si è scritto tantissimo, forse addirittura troppo). Sono stati gli economisti, soprattutto, a studiare la questione meridionale e le sue ricadute in punto di *deficit* economico e penalizzazione finanziaria. E oggi, con il PNRR, il tema deve essere ulteriormente attenzionato dal punto di vista dell'angolazione di politica economica (come si può leggere in un paio di contributi presenti in questo fascicolo). La questione meridionale ha però una sua intrinseca prospettazione giuridica, vuoi per via della norma costituzionale che la prevedeva, e qui si auspica una sua riaffermazione costituzionale, vuoi per conto della legislazione che deve fare valere forme di intervento sussidiario a favore dell'area meridionale. E più in generale per una corretta simmetria territoriale, sociale, economica e politica dell'ordinamento giuridico, che non può tollerare forme di divaricazione e di scollamento del Paese, che hanno comportato e continuano a comportare macroscopiche violazioni del principio di eguaglianza. Che si perpetrano nei confronti di quei milioni di cittadini che vivono nella vasta area dei Meridionalismi, in Italia e in Europa. E così pure nelle isole.

TOMMASO EDOARDO FROSINI

gime fiscale portoghese che prevedeva una minore aliquota dell'imposta sulle società aventi sede nelle Azzorre, affermava la qualifica di tale regime come aiuto di stato incompatibile. Il governo portoghese aveva invocato, fra l'altro, che il regime in questione era una misura di compensazione degli svantaggi derivanti dall'insularità e la Corte considerava tale ragione, in astratto, giustificativa del minore apporto al bilancio pubblico ma nel concreto ne negava applicazione perché non era stato fornito un esatto calcolo di tale compensazione.

“Tu non conosci il Sud”^{*} Il PNRR e le sorti del Meridione

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La struttura del Piano. – 3. Il PNRR e il Sud. – 4. L’immobilismo della questione meridionale. – 5. Il Sud, la Costituzione e l’emersione della “questione settentrionale”. – 6. PNRR e non solo. – 7. Il cambio di strategia del PNRR.

1. Come tra Scilla e Cariddi, la questione meridionale è sempre stata risucchiata da un lato da un atteggiamento arrendevole che tende a liquidarla come una irresolubile problema di capitale sociale e umano, e dall’altro da un interventismo appiattito sugli aiuti economici e finanziari. Né l’una né l’altra sponda hanno spianato la strada alla possibilità di un maturo sviluppo economico e sociale del Sud.

L’approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) da parte del Consiglio dell’Unione europea è stata salutata come la grande occasione di rilancio dell’economia italiana dopo il secondo dopoguerra, attraverso il finanziamento sistematico di investimenti da lungo tempo attesi, collegati all’approvazione di riforme strutturali non meno invocate.

Si ritiene comunemente che si tratti di una sfida essenziale anche – e forse soprattutto – per il Mezzogiorno, a cui va il 40% delle risorse complessivamente considerate, pari a circa 82 miliardi di euro.

Ancora una volta, il riequilibrio territoriale tra Nord e Sud e la coesione sociale vengono affrontati con lo strumento finanziario. Tuttavia, diversamente dalle azioni intraprese finora, nonché della prima versione del PNRR presentata il 15 gennaio 2021, nel PNRR definitivamente approvato gli aiuti economici sono condizionati non solo al raggiungimento degli obiettivi di investimento, ma anche al completamento delle riforme che dovrebbero creare le famose condizioni strutturali di stabilità necessarie a rendere realizzabili e stabili quegli stessi investimenti.

^{*} Il titolo è un omaggio a V. BODINI e alla sua poesia, tratta da *La luna dei Borboni*, Milano, 1952.

Il presente contributo richiama le modalità di aiuti finora concessi al Sud e il loro (mancato) impatto nel contenere i divari territoriali, per poi esaminare se il PNRR possa davvero costituire una occasione di rinnovato slancio per il Sud.

2. Il PNRR è la risposta italiana all’iniziativa del *Next Generation EU (NGEU)*¹, un programma di oltre 800 miliardi tra prestiti e sovvenzioni dell’Unione europea per consentire agli Stati di uscire dalla crisi generata dalla pandemia da Covid 19.

La maggior parte delle risorse NGEU (723,8 miliardi di euro tra prestiti – pari a 385,8 miliardi – e sovvenzioni – pari a 338 miliardi) sono concentrate nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il programma di supporto temporaneo agli Stati per sostenere le riforme e gli investimenti necessari ad attenuare l’impatto economico e sociale della pandemia e rendere più agevole la transizione delle economie degli Stati membri.

Benché a prima vista l’obiettivo del Piano possa sembrare quello di finanziare investimenti, si potrebbe sostenere che lo scopo più rilevante sembra essere quello mediato: ovvero aiutare gli Stati ad affrontare quelle riforme necessarie ad ammodernare le loro economie, che tuttavia – dal momento che sfidano gli assetti attuali – possono essere di più difficile realizzazione politica.

L’Italia è il principale beneficiario dell’iniziativa europea². Il Piano italiano, approvato dal Consiglio dell’UE il 13 luglio 2021³, prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, di cui circa 68,9 in forma di contributo non rimborsabile e 122,6 in forma di prestito. Le risorse destinate all’Italia pesano quindi poco meno di un terzo dell’intero Dispositivo per la ripresa. Si può dire che il Next Generation EU è, in buona sostanza, il PNRR, motivo per cui l’attenzione della Commissione italiana al rispetto degli obiettivi è alta e costante. La sua corretta realizzazione rappresenta infatti una sfida epocale anche per la Commissione europea, che ha scommesso proprio sul piano italiano per il buon esito di una nuova idea di Unione europea.

¹ Regolamento (UE) 2020/2094.

² Per un confronto delle risorse, v. l’elaborazione fornita da OPENPOLIS, *Il Pnrr italiano e il confronto con gli altri paesi europei*, 11 ottobre 2021, reperibile a: openpolis.it/il-pnrr-italiano-e-il-confronto-con-gli-altri-paesi-europei.

³ Decisione di esecuzione doc. 10160/21.

Con il PNRR, l'Italia ha sottoposto all'Unione un pacchetto di riforme collegate agli investimenti pubblici che dovranno essere realizzati entro il 2026, destinati a promuovere una ripresa dell'economia all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere. Le misure e le riforme inserite nel Piano rispondono alle aree di intervento richieste: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico forte con piccole e medie imprese solide; coesione territoriale e sociale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per le prossime generazioni, compresa l'istruzione.

Il PNRR si compone quindi di sei missioni che corrispondono ai già citati sei pilastri del *NGEU*: digitalizzazione; ambiente; infrastrutture; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Il 30% delle risorse è destinato agli investimenti per il contrasto al cambiamento climatico, il 21% alla digitalizzazione, il 14% all'istruzione e alla ricerca, il 13% alle infrastrutture, il 13% all'inclusione e alla coesione e infine il 9% alla salute. Trasversalmente, il 40% delle risorse deve essere destinato al Sud e ai giovani.

A questo finanziamento, il Governo italiano ha aggiunto altri 30,6 miliardi di Fondo complementare, finanziato con un settimo scostamento di bilancio⁴ da quando è scoppiata la pandemia, e ulteriori 13 miliardi resi disponibili dal secondo – per finanziamento – degli strumenti previsti dal *NGEU*, il *REACT-EU*, il Programma di investimenti per il superamento degli effetti della crisi sanitaria. In totale, dunque, l'Italia può fare affidamento su 235,1 miliardi di euro, ripartiti in rate semestrali fino al 2026, che verranno erogate sulla base della valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi concordati con la Commissione europea.

⁴ Votato in Parlamento il 22 aprile 2021. Per gli effetti finanziari del Fondo complementare, v. la II Parte del Dossier dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati del 22 giugno 2021, *Misure urgenti relative al Fondo complementare al PNRR e altre misure urgenti per gli investimenti*. Gli scostamenti sono stati autorizzati con risoluzione n. 6-00103. Per i precedenti scostamenti, v. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Rapporto sulla politica di bilancio 2021*, dicembre 2020.

3. La questione meridionale è affrontata dal PNRR sia in modo trasversale che settoriale.

Trasversalmente, come già scritto, il 40% delle risorse territorializzabili del PNRR, che corrisponde a circa 82 miliardi compreso lo stanziamento del Fondo complementare, devono essere destinate alle regioni del Sud. Questa percentuale, vista in sezione, è definita come segue: il 36,1% è destinato alla digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; il 34,3% alla transizione ecologica; il 52,3% alle infrastrutture; il 45,7% all'istruzione e ricerca; il 39,4 all'inclusione e coesione; il 35-37% alla salute⁵.

Il rispetto della quota Sud è assicurato in prima battuta dalle Amministrazioni centrali che sono titolari degli interventi previsti dal PNRR, monitorato dal Dipartimento per le politiche di coesione e, se necessario, sottoposto alle verifiche della Cabina di regia per l'adozione di eventuali misure correttive o compensative.

Nella quota del 40% concorrono – in maniera complementare e addizionale – anche le risorse stanziare per le politiche di coesione, ovvero i fondi europei del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e i fondi nazionali aggiuntivi di bilancio stanziati sul Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027. In particolare, quest'ultimo Fondo ammonta a 50 miliardi di euro stanziati dalla legge di bilancio 2021 a cui si aggiungono 23 miliardi nella legge di bilancio 2022, che dovranno essere impiegati in linea con le politiche settoriali del PNRR.

Settorialmente, la Missione 5-Inclusione e coesione del Piano ha una componente specifica dedicata alla riduzione dei divari tra le diverse aree del paese: divario demografico e di servizi tra zone interne/rurali, montane, periferiche e urbane; divario nello sviluppo delle competenze, divario di investimenti e divario sociale e economico nelle regioni del sud. Per realizzare gli investimenti di questa componente sono destinate risorse pari a quasi due miliardi di euro, anche per combattere la povertà nell'istruzione attraverso il sostegno al terzo settore, e per potenziare l'uso dei beni confiscati e gli investimenti infrastrutturali nelle Zone economiche e speciali.

Anche in questo caso, le risorse vanno accostate a quelle del Fondo di solidarietà e coesione e del Fondo complementare, che aggiungono circa altri 5 miliardi per interventi nelle aree del terre-

⁵ *Il Mezzogiorno nel PNRR, tavola di riparto delle risorse*, reperibile a: governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_Mezzogiorno.pdf

moto del 2009 e del 2016, per il miglioramento dell’accessibilità e della sicurezza delle strade delle Aree interne, per l’innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati.

Quello che più rileva, tuttavia, non è tanto l’intervento settoriale della Missione 5 né l’impegno trasversale del 40% delle risorse. Quello che più rileva è che gli investimenti sono pensati, come è opportuno che sia ragionando di investimenti pubblici, per aiutare le aree e i contesti maggiormente periferici o che hanno bisogno di colmare un divario economico e sociale. La dotazione infrastrutturale del Sud è assai inferiore a quella del Centro nord e la modifica dell’art. 119 Cost., secondo cui il riequilibrio territoriale può legittimare risorse aggiuntive e interventi pubblici speciali, è rimasto inattuato, stante la mancata ricognizione dei fabbisogni infrastrutturali sul territorio. Il potenziamento delle infrastrutture dovrebbe quindi *naturaliter* essere concentrato sul Sud, in maniera da aumentare l’attrattività di capitali e spirito di impresa e, quindi, occupazione, proprio nelle aree che più richiedono un sostegno per la ripresa.

Ad esempio, una parte degli investimenti ferroviari andrà di fatto a garantire una migliore offerta delle linee ferroviarie regionali e a completare l’alta velocità nelle regioni del Mezzogiorno. Ancora, gli investimenti nel settore della salute dovranno essere basati sui fabbisogni assistenziali, così da essere veicolati in particolare verso quei sistemi sanitari regionali che più fanno fatica a rispondere agli stessi.

Occorre infine sottolineare che alcuni investimenti delle altre Missioni riguardano specificamente l’area Sud, per esempio quelli relativi alla banda ultralarga, alla digitalizzazione delle PA locali, ai distretti aerospaziali che si trovano nelle regioni del Sud, al turismo.

Se questa è l’intenzione del PNRR, occorre tuttavia notare come, proprio laddove gli investimenti sono più necessari, la capacità di uso dei fondi è inferiore.

Al 30 giugno 2021, lo stato di attuazione dei Fondi strutturali si attestava, per quanto riguarda gli impegni assunti, ad un valore pari all’85,4% delle risorse programmate, che scendeva al 54,5% per ciò che attiene ai pagamenti⁶.

La difficoltà di gestione e uso dei fondi specie al Sud emerge già dai primi bandi del PNRR. Il bando per asili nido previsto dal

⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, *I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*, 4 novembre 2021.

PNRR è stato prorogato per consentire una maggiore adesione al Sud, dopo un prima scadenza in cui le richieste di fondi dal meridione son state inferiori alle disponibilità. Ugualmente, le domande per il bando sull'economia circolare al Sud sono state inferiori alla quota del 40%, nonostante sia lì che sarebbe più importante destinare i fondi, dal momento che la povertà infrastrutturale aumenta il problema della gestione dei rifiuti⁷. Ancora, al concorso riservato per laureati al Sud sono state assunte 821 persone rispetto ai 2800 posti disponibili⁸.

Dopo aver analizzato il fallimento delle politiche per il Sud, si vedrà se a queste due categorie di ostacoli il PNRR prova a dare una soluzione diversa, per quanto non necessariamente vincente.

4. La questione meridionale nasce prima ancora della questione repubblicana. Nel 1862, la Camera nominava una *Commissione d'inchiesta sul brigantaggio nelle province meridionali*. Nella relazione finale, si legge come il fenomeno dipendesse non solo e non tanto dai mutamenti politici dell'Unità d'Italia e dalla presenza dell'esercito nell'Italia del sud, ma «da una condizione preesistente» di povertà, di latifondismo diffuso, dai «cattivi consigli della miseria non temprati dall'istruzione e dalla educazione, non infrenati da quella religione grossolana che si predica alle moltitudini, avvalorati dallo spettacolo del cattivo esempio». Una nuova indagine sulle *Condizioni dei contadini delle province meridionali e della Sicilia* avviata nel 1906 avrebbe portato, cinque anni dopo, alla pubblicazione di una serie di volumi che affrontava in maniera sistematica la questione. Il Governo Giolitti fu, per opera di Nitti, il primo propulsore degli aiuti economici al Sud, ad esempio attraverso la legge del 1904 per il risorgimento economico della città di Napoli, che fu alla base della costituzione del polo industriale di Bagnoli, di cui ancora oggi si portano le conseguenze in termini ambientali e di sviluppo del territorio. O della legge speciale per la Basilicata, sempre del 1904, che per prima avrebbe costituito un'amministrazione speciale per aree specifiche del Sud⁹. A Sturzo,

⁷ Per una ricostruzione dei bandi, si veda G. TROVATI, *Dopo i rifiuti, mezzo flop asili: così il Sud perde il Recovery*, *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2022.

⁸ R. AMATO, *Il Concorso Sud è un mezzo flop: pochi partecipanti e poco qualificati*, *Repubblica*, 3 luglio 2021.

⁹ Sulla predisposizione di strumenti di governo specifico per il sud in

negli anni 20, si deve l'individuazione della questione meridionale come questione nazionale¹⁰. A Gramsci il tentativo di fare della questione contadina del Sud un elemento programmatico del movimento proletario del Nord¹¹.

Questi pochi esempi solo per ricordare come, salva la pausa del fascismo, il divario economico e sociale tra Sud e Nord è stato costantemente all'attenzione della classe politica italiana, pre e post repubblicana.

Una questione, tuttavia, non solo irrisolta¹², ma aggravata nei suoi sintomi: con i suoi venti milioni di abitanti, il Mezzogiorno italiano è ancora “la più grande area depressa del continente” europeo¹³.

Ma, «se all'inizio degli anni Sessanta la questione poteva porsi nei termini di un auspicabile superamento del dualismo di sviluppo dell'economia italiana, oggi il Mezzogiorno appare un'area in difficoltà in un paese in difficoltà»¹⁴. Una difficoltà acuita, dopo la crisi del 2008, dalla crisi pandemica dalla quale stiamo ancora provando ad uscire.

Dal 2008 al 2011, il Pil del Mezzogiorno crollava di 7,1% rispetto a un -3,9% dell'Italia. I consumi registravano, nel medesimo periodo, un -5,7%, rispetto a un -1,4% nazionale, e gli investimenti un -20,7%, rispetto a un -14% nazionale¹⁵.

D'altro canto, il divario di Pil pro capite rispetto al Centro-Nord è rimasto pressoché immutato per trent'anni e la crisi di inizio millennio non ha fatto altro che aumentare la distanza rispetto agli obiettivi attesi: nel 2008, la contrazione del Pil e l'aumento

epoca prerепubblicana, v. G. MELIS, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in *Studi storici*, n. 2/3, 1993, p. 463 ss.

¹⁰ L. STURZO, *Il Mezzogiorno e la politica italiana*, in *Id.*, *Opera Omnia*, II serie, vol. 3, Roma, 2003, p. 309 ss.

¹¹ A. GRAMSCI, *Note sul problema meridionale e sull'atteggiamento nei suoi confronti dei comunisti, dei socialisti e dei democratici*, in *Critica marxista*, 3, 1990, p. 51 ss.

¹² F. PANETTA, *Lo sviluppo del Mezzogiorno: una priorità nazionale*, pubblicazione della Banca d'Italia, 2019, p. 1.

¹³ SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio valutazione impatto, *Spendere per crescere? Trent'anni di politiche Ue per le aree depresse: l'impatto della coesione in Italia e in Europa*, settembre 2018.

¹⁴ G. NAPOLITANO, *Presentazione a Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia, 2010.

¹⁵ Dati SVIMEZ, audizione alla Commissione V Bilancio della Camera dei deputati, 8 settembre 2020.

della disoccupazione sono stata superiori a quella delle regioni del Nord, rispettivamente dello 0,5% e del 3,5%¹⁶.

Il faticoso passaggio da una fase prima recessiva poi di sostanziale stagnazione è stato interrotto dalla pandemia, che – se ha colpito economicamente di più il Nord – ha visto il Meridione accusare maggiormente l’impatto sociale, per effetto della maggiore debolezza rispetto al Centro-Nord¹⁷.

E dire che anche solo elencare le politiche di aiuto al Sud è pressoché impossibile. Basti qui ricordare che, dall’istituzione della Cassa per il Mezzogiorno¹⁸ e dall’intervento straordinario di cui alla legge n. 64/1986 che ne raccolse l’eredità, all’inizio degli anni Novanta si è passati a una forma di intervento ordinario¹⁹ senza che né gli uni né l’altra siano riusciti nell’intento di eliminare il divario tra Nord e Sud. Anzi, secondo taluni l’uno e l’altro approccio hanno contribuito ad alimentare quel divario a causa degli effetti inintenzionali delle politiche di sussidio, specie in un contesto fragile di legalità²⁰.

Il sostanziale fallimento delle politiche di sostegno per il Sud impone, da tempo, una messa in discussione delle modalità di trasferimento di risorse pubbliche finora adottate e una domanda sulle alternative possibili.

Una prima possibilità è non fare nulla: gli squilibri socio-economici potrebbero provare a riassetarsi semplicemente attraverso il

¹⁶ M. DRAGHI, *Intervento d’apertura del Governatore della Banca d’Italia a Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia*, pubblicato da Banca d’Italia, 2010, p. IX.

¹⁷ SVIMEZ, *L’impatto economico e sociale del Covid-19: Mezzogiorno e Centro-Nord*, 9 aprile 2020; G. BONACCORSI, A. FLORI e F. PAMMOLLI, *La misura dell’intensità del lockdown nei territori*, in G. AZZONE, G. DE FELICE e F. PAMMOLLI (a cura di), *Data for Italy*, Bologna, 2022, p. 67 ss.

¹⁸ Legge 10 agosto 1950, n. 646.

¹⁹ Sulle forme del passaggio v. C. TREZZANI, *Dall’intervento straordinario nel Mezzogiorno all’intervento ordinario nelle aree depresse*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995, p. 305 ss.

²⁰ Per un percorso bibliografico della letteratura sugli strumenti di sostegno al Sud, v. *Per una geografia storico-economica. L’Italia. Parte VI: il divario tra Nord e Sud. Le politiche meridionaliste*, a cura della Biblioteca del Senato, ottobre 2013. Per l’effetto spiazzamento e in generale le distorsioni delle politiche per il Sud, v. la valutazione delle politiche successive alla chiusura della Cassa per il Mezzogiorno condotta da A. ACCETTURO e G. DE BLASIO, *Morire di aiuti*, Torino, 2019.

comportamento individuale delle persone. I fenomeni migratori rispondono a questo approccio, rendendo la mobilità un fattore non solo di fuga verso condizioni di vita migliori, ma anche di rimessa di una parte della ricchezza verso la terra d'origine. Un approccio del genere, al di là di ogni considerazione sul principio di solidarietà che informa la nostra Costituzione, non tiene conto della propensione alla stanzialità della popolazione italiana e, in ogni caso, del sacrificio individuale allo spostamento.

Una specifica declinazione di questo approccio è quella che si potrebbe definire come “questione settentrionale”, su cui ci si soffermerà a breve, secondo cui una maggiore autonomia territoriale non solo consentirebbe di affrancare le regioni del Nord dal “peso” finanziario delle politiche per il Sud, ma stimolerebbe il Sud a uscire da una «abitudine retorica e a scopo di facili clientele elettorali»²¹.

Una seconda strada è quella di indirizzare politiche di sviluppo e aiuti economici espressamente verso le aree svantaggiate. Si tratta dell'approccio più utilizzato non solo nel nostro paese. Le stesse politiche di coesione di un ordinamento tendenzialmente non interventista come quello europeo rappresentano da trenta anni il principale strumento di riequilibrio territoriale per le regioni europee il cui Pil pro capite è inferiore al 75% della media europea. Trent'anni in cui sono stati spesi più di 500 miliardi di euro, con esiti tuttavia diversi tra i vari Stati. Il fatto che questo approccio non abbia funzionato nel nostro paese, non vuol dire che sia necessariamente inefficace, ma potrebbe trovare spiegazione nelle diverse capacità di amministrazione dei fondi e nel capitale umano e sociale²², oltre che nell'allineamento con le priorità di politiche europee²³.

Le politiche di coesione funzionano in un contesto istituzionale e sociale forte. La comparazione dell'uso dei fondi di coesione in Europa ha dimostrato come uno dei fattori che determinano il diverso impatto regionale è il capitale territoriale, inteso come complesso di elementi immateriali (capitale umano e sociale, qualità delle istituzioni, capitale relazionale) e materiali (infrastrutture, capitale privato, capitale naturale e culturale). Anche per questo, date le condizioni macroeconomiche sfavorevoli e un tessuto isti-

²¹ STURZO, *Il Mezzogiorno e la politica italiana*, o.c., p. 80.

²² A. ACCETTURO, G. DE BLASIO, *Morire di aiuti*, o.c., p. 57 ss.

²³ SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio Valutazione Impatto, *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, spec. cap. 4.

tuzionale debole «in termini di corruzione e stato di diritto», l'Italia «mostra il più alto grado di dispersione delle spese per settore»²⁴ dei fondi di coesione, con effetti positivi, laddove presenti, concentrati negli anni dell'intervento e poi esauriti²⁵.

La strada di politiche espressamente indirizzate alle aree svantaggiate rischia quindi un effetto boomerang, in presenza di un assetto istituzionale, sociale e legale non pronto ad accogliere e gestire le risorse.

Una terza strada consiste nel porre attenzione alle politiche economiche regionali solo subordinatamente a quelle generali. Dalla seconda metà degli anni Novanta, grazie anche a nuovi e più precisi metodi di valutazione delle politiche pubbliche, è emerso sia che i nessi causali tra le iniziative di politica economica e i loro effetti devono essere depurati da molte variabili, sia che i risultati di tali iniziative dipendono in buona misura dal contesto istituzionale e sociale nel quale vengono attuate. Si è potuto quindi dimostrare quella che appare come una affermazione di buon senso, ossia che le politiche regionali «non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie». E non possono anche perché «la spesa pubblica primaria che viene convogliata a vario titolo nel Sud è [già] imponente al confronto delle risorse utilizzate per le politiche regionali»²⁶. In questo senso, aiuti indiretti come fiscalità di vantaggio, semplificazioni amministrative, crediti di imposta hanno il senso di affiancare alle politiche generali interventi mirati alla creazione di condizioni di vantaggio iniziale nelle aree più depresse. Anche con questo approccio, resta tuttavia l'incognita dell'efficacia delle politiche generali. O, per dirla con linguaggio abusato, resta l'incognita delle riforme strutturali necessarie a garantire un contesto istituzionale propenso a consentire la crescita economica.

Prima di analizzare l'approccio prescelto dal PNRR, sembra utile una riflessione sull'assetto costituzionale della questione meridionale²⁷.

²⁴ SENATO, *Spendere per crescere*, cit., p. 6

²⁵ G. BARONE, F. DAVID e G. DE BLASIO, *Boulevard of broken dreams. The end of EU funding*, in *Regional science and Urban economics*, 60, 2016, p. 31 ss.

²⁶ M. DRAGHI, *Intervento d'apertura*, o.c.

²⁷ Per una riflessione corale sulle nuove forme di sostegno al Sud, dopo la pandemia, v. C. DE VINCENTI e A. LEPORE (a cura di), *Next Generation Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021.

5. Senza pretesa di inquadrare in questa sede il sostegno al Sud come tema costituzionale, si fa cenno qui solo al fatto che le politiche intraprese dal Secondo dopoguerra per risolvere la questione meridionale hanno provocato, a un certo punto della storia repubblicana, l'emergere di una contrapposta questione settentrionale, che ha ritrovato riconoscimento nella riforma costituzionale del 2001, salvo poi non aver dato gli esiti attesi nemmeno dalle istanze federaliste.

L'attenzione alla questione meridionale era già ben presente ai Costituenti²⁸ che, scegliendo il modello regionale, considerarono espressamente l'intervento straordinario nel Mezzogiorno come un problema nazionale da affrontare nell'ambito dei principi di solidarietà e di unità nazionale. La scelta regionalistica, infatti, seguiva le indicazioni di don Luigi Sturzo, nonché di Aldo Moro, per una ripartizione territoriale delle funzioni di governo che, attraverso il riconoscimento dell'autonomia territoriale, desse compimento al principio della solidarietà. La stessa istituzione delle regioni a Statuto speciale sarebbe dovuta servire, nel caso delle isole, a far fronte a specifiche esigenze economiche. L'assetto costituzionale, con la sua attenzione ai vincoli di solidarietà economica e al Mezzogiorno, fece da ombrello a quella apposita strategia nazionale, straordinaria prima e ordinaria dopo, di cui si è già fatto cenno. Non si trattava solo di un'interpretazione sistematica dei principi tra loro intrecciati di unità, indivisibilità, autonomia e uguaglianza. Si trattava anche di un'interpretazione testuale dell'art. 119 Cost., secondo cui «per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole», lo Stato avrebbe assegnato «per legge a singole Regioni contributi speciali». Nell'ultimo quindicennio del secolo scorso, tuttavia, il fallimento di quella strategia ha reso la questione meridionale sempre più controversa²⁹, sino all'emergere delle istanze federalistiche che hanno posto l'accento sull'opposta “questione settentrionale”. Si è così giunti alla modifica costituzionale del 2001 che ha eliminato il riferimento al “Mezzogiorno”, ha spinto – tramite il nuovo art. 116 Cost. – per la possibilità di una negoziazione bilaterale di forme di

²⁸ Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente, P. BARUCCI, *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, 1975.

²⁹ M. BERTOLISSI, *Rivolta fiscale. Federalismo. Riforme istituzionali. Memoria per un'Italia che cambia*, Padova, 1997; G. MIGLIO e A. BARBERA, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, 1997.

maggiore autonomia e ha riformulato l'originario art. 119 Cost., nel tentativo di attribuire una maggiore capacità regionale fiscale correlata a una maggiore responsabilità di spesa³⁰.

È così che la seconda stagione statutaria, attivata dal “centro” attraverso la riforma del titolo V, ha visto affermarsi, prima come possibilità teorica poi come percorso tentato da alcune regioni del Centro-Nord, un principio parallelo a quello della asimmetria, ovvero il principio di differenziazione³¹.

Difatti, qualche anno dopo la riforma del titolo V il secondo comma dell'art. 116 Cost. ha iniziato ad essere invocato dalle regioni più insoddisfatte, specie per motivi fiscali, dal modello uniforme del regionalismo chiuso, per avviare un tentativo, poi arenato³², di negoziazione di maggior autonomia con lo Stato, secondo una contrattazione riservata e specifica di ciascuna regione promotrice con lo Stato centrale. In particolare, Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno avviato formalmente l'iter di negoziazione, mentre altre regioni, sia le più refrattarie alla frammentazione del principio unitario – come la Campania³³ – sia le più “ordinarie” – come Marche e Umbria – hanno mostrato un iniziale interesse per un percorso di maggiore autonomia³⁴. Nel frattempo, il Governo preannunciava la presentazione in Parlamento di un'iniziativa legislativa volta a definire una cornice normativa unitaria per il regionalismo differenziato³⁵, nel tentativo di ricondurre le istanze regionalistiche a un disegno unitario, coerente con l'equilibrio tra autonomia e solidarietà. Faceva seguito, nel Governo successivo, l'istituzione

³⁰ Sulla modifica dell'art. 119, v. L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 1, 2003, p. 18 ss.

³¹ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. spec. 2019.

³² A. GIOVANARDI e D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, Venezia, 2020.

³³ Mozione del 30 gennaio 2018, *Iniziativa ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della regione Campania*.

³⁴ V., in sintesi, il dossier del SERVIZIO STUDI DEL SENATO n. 45 del 2018, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*.

³⁵ Audizione del Ministro Francesco Boccia sulle linee programmatiche, del 17 ottobre 2019.

di una Commissione di studio sul tema del regionalismo differenziato, presieduta dal prof. Beniamino Caravita di Toritto, con la quale si è proposta la definizione di una legge cornice che valorizzi, rispetto al silenzio costituzionale, l’approvazione da parte del Parlamento dell’intesa tra Governo e regione interessata, prodromica alla devoluzione della maggiore autonomia.

Tuttavia, la via costituzionale non sembra, al momento, aver realizzato i risultati attesi, sia nella prima stagione di “valorizzazione del Mezzogiorno”, sia in quella successiva e attuale di valorizzazione delle differenze e delle autonomie³⁶, oggetto di tentativi costituzionali di riforma successivi alla stessa riforma del Titolo V, anch’essi falliti³⁷.

6. Nel quadro delle attuali politiche di sostegno al Sud, il PNRR «è la principale di quattro gambe»³⁸: oltre ad esso, vi sono infatti il Fondo complementare, i fondi strutturali europei e, infine, il Fondo di sviluppo e coesione.

Il Fondo di coesione proviene dal Fondo per le aree sottoutilizzate, che è stato ridefinito dal decreto legislativo n. 88 del 31 maggio 2011.

Il Fondo ha carattere pluriennale, in maniera tale da essere coerente con il quadro temporale dei fondi strutturali dell’UE, e serve a finanziare progetti strategici di carattere sia infrastrutturale che immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, in maniera complementare e addizionale con i fondi europei e, ora, anche con il PNRR. L’ammontare delle risorse del Fondo è definito nel Documento di economia e finanza dell’anno precedente a quello di inizio del periodo di programmazione di riferimento. Il Def 2020, la legge di bilancio e successivi interventi legislativi hanno stanziato e ripartito le risorse nel modo descritto in tabella:

³⁶ La letteratura, sul punto, è ormai sterminata, con la miglior dottrina arrivata al punto di proporre una Commissione parlamentare per una nuova riforma del titolo V. Il riferimento è a B. CARAVITA DI TORITTO, *Una commissione parlamentare sulla riforma del Titolo V?*, in *federalismi.it*, n. 9, 2021.

³⁷ Il riferimento è alle leggi costituzionali del 2006 e del 2016, non confermate dai referendum costituzionali.

³⁸ *FSC 2021-2027: risorse, aree tematiche e criteri generali per la programmazione*, Documento del DIPARTIMENTO PER IL SUD E LA COESIONE TERRITORIALE, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, 2022.

ASSEGNAZIONI E RIDUZIONI APPORTATE DA PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI E IMPIEGHI (dati in Milioni di euro)

	Totale	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Assegnazioni al Fondo												
FSC Legge Bilancio 2021 n. 178/2020 art. 1 co. 177	50.000	4.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	6.000	0
Incremento Fondo FSC	730							730				
Rifinanziamento del Fondo sviluppo e coesione	15.500	0	850	1.000	1.250	2.850	3.600	2.280	2.200	600	500	370
Incremento FSC	200	200										
FSC Legge Bilancio 2022 n. 234/2021	23.500	0	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	2.500		
1) TOTALE ASSEGNAZIONI a febbraio 2022	89.930	4.200	8.850	9.000	9.250	10.850	11.600	11.010	10.200	8.100	6.500	370
Riduzioni ed impieghi del Fondo												
Riduzioni apportate da provv. legislativi	-7.421	-1.280	-1.401	-3.654	-154	-102	-830	0	0	0	0	0
Riduzioni per apporto coperture PNRR	-15.616	-200	-1.785	-1.954	-3.917	-4.144	-3.615					
Impieghi ex lege da assegnare con delibera CIPESS	-980	-200	-226	-276	-266	-6	-6	-0	0	0	0	0
Ulteriori Impieghi (sedute CIPESS 27 luglio 2021, 22 dicembre 2021 e 15 febbraio 2022)	-7.311	0	-1.190	-604	-1.561	-1.461	-811	-719	-389	-331	-245	0
2) TOTALE RIDUZIONI E IMPIEGHI a febbraio 2022	-31.328	-1.680	-4.602	-6.488	-5.699	-5.713	-5.261	-719	-389	-331	-245	0
RISORSE COMPLESSIVE DA PROGRAMMARE/DESTINARE (1)+(2)	58.602	2.520	4.248	2.512	3.351	5.137	6.339	10.291	9.811	7.769	6.255	370

Fonte: elaborazione DFCoe

Il Fondo di coesione è un importante strumento finanziario per le politiche di sviluppo del Sud. La legge di bilancio 2021, che per prima ha stanziato le risorse previste nella programmazione del Fondo 2021-2027 dal Def 2020, ha infatti confermato, come per il periodo precedente, la destinazione dell'80% delle risorse a favore del Mezzogiorno, da utilizzare per interventi nelle aree di ricerca e innovazione, digitalizzazione, competitività delle imprese, energia, ambiente e risorse naturali, cultura, trasporto e mobilità, riqualificazione urbana, lavoro e occupabilità, area sociale e salute, istruzione, capacità amministrativa.

La sovrapposizione della programmazione del Fondo per il periodo 2021-2027 con il nuovo ciclo settennale dei fondi strutturali, con il PNRR e il suo Fondo complementare e con il dispositivo REACT-EU, rappresenta quindi una mole senza precedenti di risorse spendibili per investimenti al Sud. Più che mai, l'esigenza di spendere bene si fa determinante non solo per non sprecare l'occasione, ma soprattutto per non sprecare risorse pubbliche che sono comunque poste a carico della contribuzione collettiva, specie di quella che graverà – in un paese col debito pari a quello italiano – sulle generazioni a venire³⁹.

Non si tratta tanto di immaginare un sistema di gestione dei fondi più efficace, più responsabilizzante e anche più attento alla programmazione, tenuto anche conto della sovrapposizione degli

³⁹ Sugli aspetti costituzionali dell'indebitamento, sia consentito rinviare a S. SILEONI, *L'obbligo tributario in Costituzione. Le garanzie costituzionali, dalla pretesa alla spesa*, Padova, 2018, spec. ult. cap.

ambiti di intervento. Non si tratta, in altri termini, solo di migliorare la *governance* di spesa, questione di cui si parla (e si legifera) fin dalla chiusura della Cassa per il Mezzogiorno, con risultati finora assai poco apprezzabili. Indubabilmente, la capacità di analisi delle politiche pubbliche – che la quantità di dati messi a disposizione oggi consente molto più di ieri – permette di provare a migliorare il governo della spesa⁴⁰. L’architettura del PNRR, con la previsione di un sistema centralizzato di monitoraggio e potere sostitutivo affiancato dall’assistenza tecnica ai soggetti attuatori, ne è esempio⁴¹, ma ne è anche indice il finanziamento, nel medesimo Piano, di misure a sostegno della formazione e della digitalizzazione della PA.

Si tratta piuttosto di rendere l’uso dei finanziamenti condizionati al superamento delle lacune di infrastrutture in primo luogo immateriali che da almeno trenta anni vengono ben diagnosticati come l’origine delle debolezze italiane, ma che sembra impossibile curare, a partire dalla stabilità normativa, dalla riforma della giustizia civile e penale, dal sistema dell’istruzione e formazione, dal mercato del lavoro. Perché il problema di rendere gli investimenti un viatico di crescita economica e sociale non si può risolvere solo oliando la macchina amministrativa (al di là di come lo si faccia), ma si deve affrontare a partire dalla garanzia di un ambiente istituzionale stabile, di una capitale sociale e umano all’altezza dei compiti assegnati, di una reputazione dell’amministrazione pubblica e del contesto di mercato consolidata.

7. Circa la metà degli investimenti in infrastrutture previsti dal PNRR andrà al Sud, a cui si aggiungono 250 milioni per il contrasto alla povertà educativa, 300 per la riconversione dei beni confiscati alle mafie, 900 per le aree interne, 600 per le infrastrutture nelle Zone economiche speciali, 350 per nuovi ecosistemi dell’innova-

⁴⁰ G. DE BLASIO, A. NICITA e F. PAMMOLLI (a cura di), *Evidence-based Policy!*, Bologna, 2021.

⁴¹ V. decreto legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021 n. 108. Si pensi anche alle modifiche introdotte dalla Commissione europea per la gestione dei fondi strutturali, di cui al regolamento (UE) n. 2020/460 e al regolamento (UE) n. 2020/558. Specie per questi ultimi v. G.P. MANZELLA, *Politica di coesione e Covid: dalle Iniziative di Investimento al Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/3, 2021, p. 631 ss.

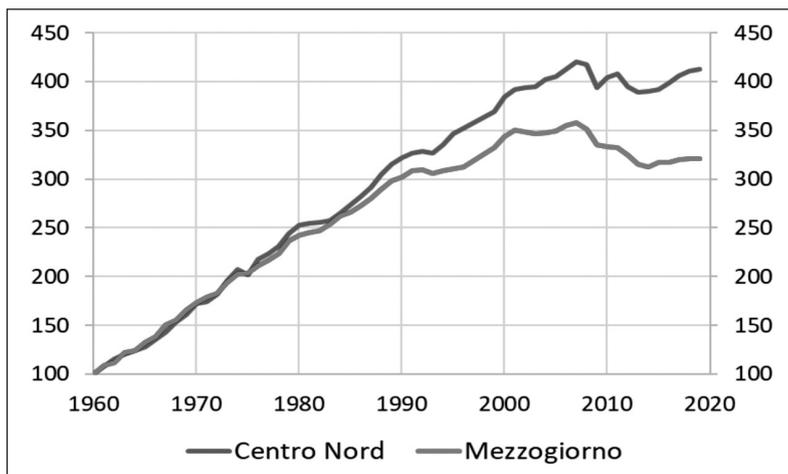
zione. A queste risorse, si aggiungono 8 miliardi per il Sud previsti dal piano ReactEU, 80 tra fondi di coesione e cofinanziamenti.

Secondo le stime di governo, con queste risorse la quota del Mezzogiorno sul Pil nazionale dovrebbe salire dal 22% del 2019 al 23,4 nel 2026. Tuttavia, perché ciò possa accadere occorre che la crescita economica si assesti in un ambiente normativo, istituzionale e sociale adatto ad accogliere le risorse in arrivo. Che i soldi non bastino a creare le condizioni di crescita economica è un assunto piuttosto scontato. Quello che è meno scontato, è che non bastano nemmeno gli investimenti.

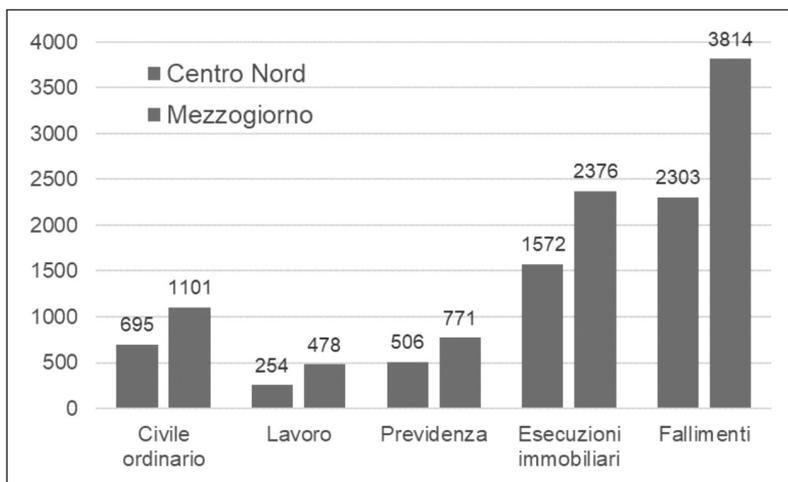
Da trenta anni le regioni del Sud non riescono a ridurre il divario economico. Come già detto, la pandemia ha anzi prevedibilmente acuito le disuguaglianze, comprese quelle territoriali.

Le risorse in arrivo difficilmente troveranno un Mezzogiorno che, dalla notte al giorno, ha acquisito il necessario capitale umano e sociale e la capacità istituzionale di gestirle al meglio possibile.

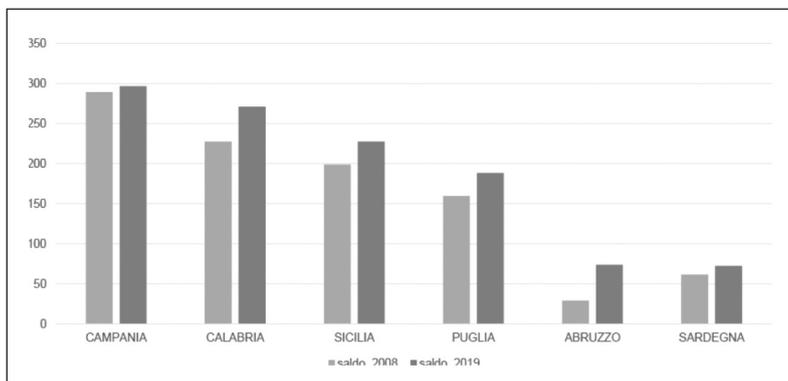
I principali indicatori di benessere del Sud sono peggiorati prima con la crisi del 2008 e poi con la pandemia. I servizi pubblici continuano a segnare un valore molto negativo rispetto al centro nord. Il più importante elemento e indicatore di sviluppo di una comunità, l'istruzione, continua a indicare valori al di sotto della media europea.



Variatione PIL in volume per abitante. Fonte F. Balassone, *Il Mezzogiorno: una "questione nazionale"*, Consultazione pubblica *Sud-Progetti per ripartire*, Banca d'Italia, 23 marzo 2021



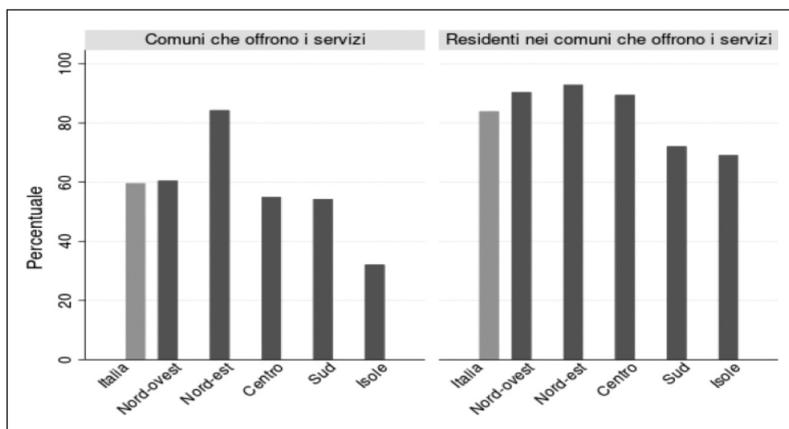
Durata dei procedimenti civili per giorni (Balassone, 2021)



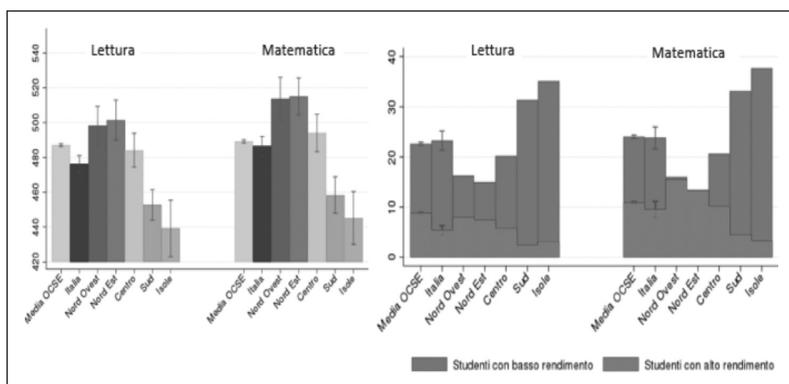
Saldo negativo della mobilità sanitaria in milioni di euro (Fonte: Balassone, 2021)

Il PNRR, con la sua mole risorse per il Sud, rischia quindi di coprire nell'oro le radici dei problemi del Sud, aumentando la spesa pubblica senza necessariamente migliorare la qualità dei servizi e della vita nelle regioni meridionali.

Tuttavia, il PNRR è pensato e costruito con una importante novità rispetto ai piani di aiuti al Sud finora adottati.



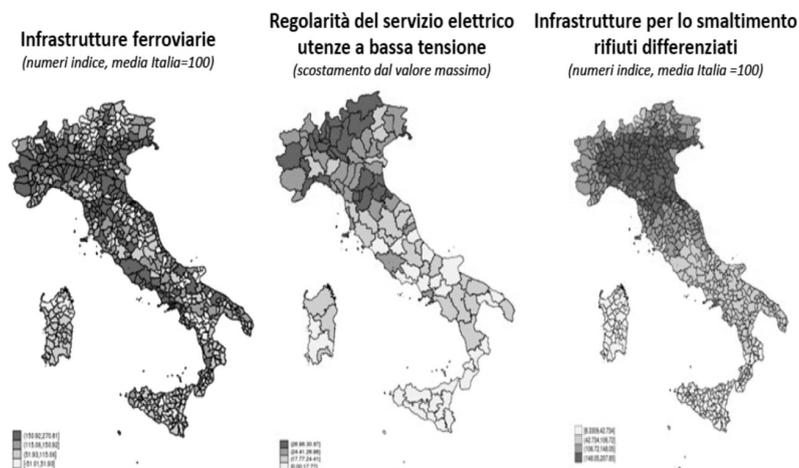
Servizi di prima infanzia (Balassone, 2021)



Punteggi nei test PISA

Nei suoi impegni, non c'è solo l'aumento o il miglioramento della spesa per investimenti. Né semplicemente una loro più efficiente gestione.

Nei suoi impegni, come condizioni di adempimento, ci sono quelle riforme delle infrastrutture immateriali di tutto il paese, non solo del Meridione, a partire dalla formazione della PA fino alla riforma della giustizia e alle norme sulla concorrenza, che sono da anni additate dalle stesse istituzioni europee come il passaggio necessario per una maggiore competitività del paese.



Infrastrutture (Balassone, 2021)

L'arrivo delle risorse del PNRR è difatti condizionato al completamento degli obiettivi non solo di investimento, ma anche di riforme legislative che faticosamente, da almeno trenta anni, i governi italiani promettono e non riescono ad adempiere. L'approccio è quindi ribaltato: le riforme di cornice divengono, tramite un vincolo esterno, il fulcro della capacità di spesa.

Rispetto agli ordinari programmi di investimento, il PNRR ha la peculiarità di aver collegato l'erogazione delle risorse all'attuazione di un programma sia di investimenti che di riforme normative, le quali coincidono con quelle riforme strutturali da tempo invocate per l'Italia.

I pagamenti dell'Unione europea vengono difatti approvati non tanto a seguito di una rendicontazione puntuale delle spese, quanto alla verifica dei raggiungimenti di risultati quantitativi (*targets*) e qualitativi (*milestones*) che prevedono, oltre alla realizzazione delle opere, quella delle riforme che le accompagnano. Ad esempio, la creazione delle Case di comunità, luogo di snodo tra la sanità territoriale e quella ospedaliera, si dovrà accompagnare a una riforma dello status dei medici di medicina generale, necessaria a rendere proficuo l'investimento infrastrutturale sulle Case. Più in generale, ogni trimestre ha una serie di obiettivi e traguardi che non sono soltanto di realizzazione degli investimenti, ma anche di approvazione delle riforme di sistema, dalla giustizia tributaria a quella

civile, dalle procedure di insolvenza al sistema di istruzione, dalla riforma del codice degli appalti alle leggi sulla concorrenza.

La lunga serie di esperienze fallimentari di riforme può essere spezzata solo da un approccio ribaltato, in cui le riforme non sono le condizioni per creare una spesa per investimenti efficace, ma è la spesa per investimenti a trascinare necessariamente la necessità di riforme altrimenti difficili da approvare. «Questo comporta uno sforzo importantissimo ed un vero e proprio cambiamento culturale, spingendo a ragionare su cosa fare e non solo sul come. La procedura attuativa e la modalità realizzativa ha sempre importanza, ma passa in secondo piano: se non si raggiunge il target, non ha alcun effetto»⁴².

L'esempio della legge sulla concorrenza è emblematico di questo ribaltamento di approccio. Prevista come annuale a partire dal 2009⁴³, in tredici anni è stata approvata una sola volta, nel 2017, dopo due anni di gestazione parlamentare⁴⁴. Averla messa come obiettivo periodico negli anni di realizzazione del PNRR è un tentativo di adempiere ad un impegno mai onorato, subordinando l'arrivo dei prestiti e finanziamenti europei (anche) alla sua approvazione.

Ugualmente, e con specifico riferimento al Meridione, il PNRR prevede tra le riforme abilitanti quella finalizzata alla semplificazione delle norme in materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno e al rafforzamento delle Zone economiche speciali.

La vera occasione del PNRR anche per il Meridione, se mai si riuscirà a coglierla, non sembra quindi quella legata a quanti soldi arriveranno al Sud e a come saranno spesi, ma quella derivante dall'aver unito a doppio filo le riforme agli investimenti, rendendo l'impegno sulle prime, non da ora evocato a livello europeo⁴⁵, una vera e propria condizione di erogazione dei fondi.

⁴² G. CENTURELLI, *Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa ed i risultati*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3, 2021, p. 664.

⁴³ V. art. 47 legge 23 luglio 2009, n. 99.

⁴⁴ Il disegno di legge venne presentato alle Camere il 3 aprile 2015 e fu approvato il 2 agosto 2017, divenendo la legge n. 124/2017.

⁴⁵ Si pensi alla riforma sulle regole di bilancio stimolata dal Trattato sul *fiscal compact*, o alla lettera della BCE al Governo italiano dell'agosto 2011, nota come lettera Draghi-Trichet, resa pubblica dal Corriere della sera il 29 settembre 2011.

Tali riforme sembrano prendere atto, in maniera automatica, di una esigenza del Meridione che era quella palesata da don Sturzo, quando parlava della questione meridionale come questione nazionale⁴⁶.

L'Italia, il Sud non hanno bisogno di una politica uniforme; ma non hanno nemmeno bisogno di politiche territoriali. Hanno piuttosto bisogno di politiche nazionali tarate sul livello territoriale, in maniera tale da consentire – come la Costituzione pretende a ogni livello – una parità di accesso alle condizioni di prosperità che non è né equidistanza né differenziazione, quanto piuttosto equità⁴⁷.

In questo senso, «lo sforzo politico deve essere, per la legge naturale, pari allo sforzo economico, necessario a vincere gli ostacoli che si frappongono ad avere una produzione remunerativa»⁴⁸, ed è un sforzo che chiama in causa non solo chi governa, ma anche chi osserva, da cittadino-elettore, o analizza, da esperto o accademico, l'uso di risorse che sono di tutti, in particolare delle generazioni che verranno, sulle quali ricadrà l'impegno di rimborsare i prestiti del debito.

SERENA SILEONI

Abstract

La questione meridionale, nata ben prima dell'ordinamento repubblicano, non solo non è stata risolta, ma si è aggravata, se è vero che con i suoi venti milioni di abitanti il Mezzogiorno italiano è ancora la più grande area depressa del continente europeo.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza destina il 40% delle risorse complessivamente considerate al Sud, a cui vanno aggiunti i finanziamenti del Fondo complementare, del Fondo di coesione e dei fondi strutturali.

Ancora una volta, il riequilibrio territoriale tra Nord e Sud e la coesione sociale vengono affrontati con lo strumento finanziario. Tuttavia, diversamente dalle azioni intraprese finora, nonché della prima versione del PNRR presentata il 15 gennaio 2021, nel PNRR definitivamente approvato gli aiuti economici sono condizionati non solo al raggiungimento degli obiettivi di investimento, ma anche al completamento delle riforme

⁴⁶ L. STURZO, *Il Mezzogiorno e la politica italiana*, in L. STURZO e A. GRAMSCI, *Il Mezzogiorno e l'Italia*, Roma, 2012, p. 80.

⁴⁷ In questo senso, M. DRAGHI, *Intervento d'apertura*, o.c., p. IX.

⁴⁸ L. STURZO, *Il Mezzogiorno e la politica italiana*, o.c., p. 105.

che dovrebbero creare le famose condizioni strutturali di stabilità necessarie a rendere realizzabili e stabili quegli stessi investimenti.

Il presente contributo richiama le modalità di aiuti finora concessi al Sud e il loro (mancato) impatto nel contenere i divari territoriali, per poi esaminare se il PNRR possa davvero costituire una occasione di rinnovato slancio per il Sud.

The Southern question, that was born well before the Italian republican era, worsened during the decades has got worse during the time: with its twenty million inhabitants, the South of Italy is still the largest depressed area on the European continent. not only.

The National Recovery and Resilience Plan allocates 40% of the total resources to be considered in the South, to which are added financing from the Complementary Fund, the Cohesion Fund and the Structural Funds.

Once again, the territorial rebalancing between North and South and social cohesion are addressed with financial instruments. However, otherwise by the undertakings, as well as the first version of the National Recovery Plan presented on January 15, 2021, in the approved Plan the economic aid is conditional not only on the achievement of the investment objectives, but also on the improvement of the reforms that should be the noticed structural conditions of stability. Reforms that are known as necessary to make those same investments feasible and stable.

This article firstly recalls the aids granted so far to the South and their (non) impact on filling the gap with the North; secondly it examines whether the National Recovery Plan could really be an opportunity to revamp the South.

Parole chiave/Keywords

Sud – PNRR – riforme strutturali

South – National Recovery and Resilience Plan – structural reforms

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale

SOMMARIO: 1. Quale solidarietà territoriale in Europa e in Italia. – 2. I presupposti costituzionali per l’attivazione della clausola di differenziazione. – 3. Riflessioni conclusive con uno sguardo volto all’attuazione del PNRR.

1. Il *Next generation EU*¹ costituisce certamente la più importante risposta europea alla crisi pandemica, intesa quale crisi non solo sanitaria, ma anche economica, da affrontare attraverso un’azione comune a livello europeo, per stimolare, come da obiettivi dichiarati dalla Commissione, una «ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa» all’indomani della pandemia da Covid-19². L’individuazione,

¹ Nella ricca letteratura che si sta formando sul tema v., nella prospettiva costituzionalistica, anche per una lettura critica, F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021. Cfr., poi, *ex plurimis*, R. CHRISTIE, G. CLAEYS, P. WEIL, *Next Generation EU borrowing: a first assessment*, *Bruegel Policy Contribution, Issue*, November 2021; E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021, 3; S. WOLFF, S. LADI, *European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: Adaptability in Times of Permanent Emergency*, in *Journal of European Integration*, 8; P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l’integrazione europea*, Milano, 2021; F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, III, 2021; G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2020; G. MORGESE, *La governance europea del Next Generation EU*, in *Pas-saggi Costituzionali*, 2021, 2.

² Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il momento dell’Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM (2020) 456 final: «È nel nostro comune interesse venire in aiuto alle persone più duramente colpite, rafforzare il mercato unico e investire nelle nostre priorità europee comuni. Nella nostra

nel documento, di un interesse comune nell'esigenza di non lasciare indietro nessuno appare espressione, anche nell'uso dei termini scelti, di una volontà che quasi intende prendere idealmente le distanze, a parole almeno, e in modo forse un po' troppo retorico, dalle dinamiche neoliberaliste di un passato in cui l'attenzione era tutta per l'economia e per il mercato e, forse, meno per il diritto e i diritti³.

In tal senso, per taluni, le misure adottate dall'UE, per affrontare le conseguenze economiche della pandemia di Covid-19, costituiscono quasi un punto di svolta nel processo di integrazione europea, spingendo l'architettura della *governance* economica europea in una direzione che tende a quella dei sistemi fiscali federali⁴.

Si tratta di un intervento temporaneo, certamente un modello imperfetto, ma importante, perché segna un cambio di passo, a ben vedere, o questo è l'auspicio, per chi è convinto che l'integrazione europea sia un processo, in cui il mercato comune non sia un obiettivo fine a se stesso, ma anche uno strumento per una più ampia integrazione politica e, soprattutto, sociale, cara ai Padri nobili dell'Europa, ma che, al contrario, ha costituito la parte più «dimenticata» e negletta del Manifesto di Ventotene⁵, almeno sino

Unione, ogni euro investito per un determinato Paese è un euro investito per tutti. Una ripresa collettiva e coesa in grado di accelerare la duplice transizione verde e digitale non potrà che rafforzare la competitività, la resilienza e la posizione dell'Europa quale attore mondiale. Per questo motivo la ripresa dell'Europa deve avvenire all'insegna della solidarietà, della coesione e della convergenza. Nessuna persona, nessuna regione e nessuno Stato membro dovrebbero essere lasciati indietro».

³ Cfr. A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2018 e la recensione al volume su *Diritto pubblico europeo Rassegna on line*, 2019, 1 con contributi di G. CLEMENTE DI SAN LUCA, A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, A. VEDASCHI.

⁴ V. sul punto F. FABBRINI, *Next Generation Eu. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, Il Mulino, 2022; ID., *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2020; ID., *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU Beyond the Pandemic*, in *Journal of Common Market Studies*, 59, 2021. Per una prospettiva sociologica, con l'auspicio di trasformare le tensioni economiche, che definivano il mondo pre-Covid, in leve di cambiamento indirizzate a «equilibri più equi», v. C. GIACCARDI, M. MAGATTI, *Nella fine è l'inizio: in che mondo vivremo*, Bologna, 2020, *passim*.

⁵ L. PATRUNO, *La parte dimenticata del Manifesto di Ventotene: il riformismo sociale dell'Europa libera e unita*, in *Costituzionalismo.it*, 2006, p. 3.

a Goteborg⁶. Molti hanno approfondito l'importanza sostanziale di diritti sociali e dell'eguaglianza intesa in senso anche sostanziale nelle Costituzioni del dopoguerra⁷. Enunciazioni non meramente formali, bensì sostanziali che si dipanano ben oltre il principio di non discriminazione, anche nel «costituzionalismo della crisi»⁸.

In uno scenario del genere, la coesione territoriale si pone in realtà quale declinazione, sia europea sia nazionale, dell'eguaglianza in senso sostanziale, riferita alla solidarietà per l'appunto territoriale. E questo è un risvolto di quella dimensione sociale troppo spesso dimenticata, che costituisce l'essenza stessa del passaggio dallo Stato liberale alla democrazia pluralista, di cui si trova conferma nell'insegnamento di Norberto Bobbio, dove si afferma un «concetto di libertà non scisso ma ancorato a quello di eguaglianza sostanziale»⁹, anche sotto il profilo della solidarietà e coesione territoriale¹⁰.

⁶ V. diversi contributi in *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, a cura di P. BILANCA, in *Federalismi.it*, 2018, 4 in particolare di P. BILANCA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, p. 3 ss., A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, p. 20 ss., A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, p. 33 ss., J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il 'social summit' di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, p. 49 ss., A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, p. 80 ss., G. DE MINICO, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, p. 127 ss., F. SCUTO, *'Reddito minimo', contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, p. 147 ss., G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, p. 184 ss., R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, p. 244 ss.

⁷ Cfr. E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012.

⁸ G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012.

⁹ N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, a cura di G. NEPPI MODONA, Torino, 1996, p. 124. Più di recente v. L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'eguaglianza*, Bari, 2018; E. M. RUFFINI, *Uguali per Costituzione. Storia di un'utopia incompiuta dal 1948 a oggi*, Milano, 2022.

¹⁰ Sotto l'osservatorio straordinario delle politiche sanitarie e della tutela del diritto alla salute, di solidarietà e coesione nel PNRR, cfr. di recente E. CA TELANI, *Coesione sociale e politiche per la salute alla luce dell'attuazione nazionale del Recovery Fund*, in *Passaggi Costituzionali*, 2022, 1, p. 211 ss.

Non è assolutamente poco, o di scarso rilievo, se si pensa che su questo piano si potrebbero fare considerazioni sulla passata crisi catalana o sulla presente crisi bellica, in cui il Donbass, che non è solo zona russofona ma anche la parte più ricca dell'Ucraina, ha costituito il pretesto di quanto sta tragicamente avvenendo¹¹.

Invero, sotto una pluralità di profili emerge il legame tra coesione territoriale¹², regionalismo differenziato, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la stessa riforma del Titolo V della Costituzione, se non anche le modifiche al Titolo V, che appaiono ormai necessarie all'indomani di incongruenze e inefficienze dell'assetto regionale vigente.

L'elemento di connessione tra questi tre temi è ciò, su cui la dottrina non solo costituzionalistica, è chiamata a una presa di coscienza e a un serrato confronto, anche tra chi si dimostra ancora oggi particolarmente riluttante innanzi ad una sfida, che si gioca, sul piano sociale, a salvaguardia dell'unità sostanziale del Paese; su quello economico, a trovare forme sostenibili di incremento del PIL; sul piano normativo, ad assicurare la coerenza dell'ordinamento interno, anche in funzione del rispetto degli obblighi sovranazionali europei.

Appaiono evidenti almeno due ragioni a riconoscere l'idea del forte legame tra PNRR e regionalismo differenziato.

¹¹ Cfr. *La guerra in Ucraina. L'invasione e la difesa degli ucraini, ma anche le cause di un conflitto che non nasce oggi*, in *Rivista Il Mulino*, numero speciale on line rivistailmulino.it/speciale/la-guerra-in-ucraina-1-1-1-1-1-1/2 (in particolare, v. sull'*escalation* nella frontiera del Donbass, G. SPATAFORA, *Il ruolo del Donbass nell'escalation in Ucraina*; sugli accordi di Minsk che avrebbero dovuto assicurare autonomia ai russofoni, presenti nella regione, E. DUCCI, *Tutte le strade (non) portano a Minsk*).

¹² Per un'analisi ricognitiva sul quadro di *governance* istituzionale per le politiche di coesione si v. la nota della Camera dei deputati, *La governance delle politiche di coesione*, 16 marzo 2020 reperibile presso: camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105343.pdf?_156435557632. In particolare, circa il ruolo dell'Agenzia per la Coesione territoriale italiana in relazione al Piano Sud 2030 e al PNRR cfr. G. SCLIPPA, *L'Agenzia per la Coesione territoriale italiana: ambizioni realizzate?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2022, 1, p. 123 ss. Si v., inoltre, G. CENTURELLI, *Next Generation Eu e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2022, 1; G.P. MANZELLA, *Politiche di coesione e Covid: dalle Iniziative di Investimento al Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2021, 2-3.

In primo luogo, il Piano è teleologicamente finalizzato a ridurre le diseguglianze *anche* territoriali.

La riduzione del divario tra le regioni più ricche e povere d'Europa è frutto importante delle politiche di coesione territoriali europee.

Si tenga poi a mente che sono proprio i «dati» del nostro Mezzogiorno la ragione principale per la quale l'Italia è il primo Paese prenditore di risorse dal *Next generation EU*. In particolare, il Piano italiano prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, di cui 68,9 mld di euro quale contributo finanziario sotto forma di sostegno non rimborsabile e un importo massimo di 122,6 mld di euro in forma di prestito. Proprio per tale motivo, già nelle «Linee guida sulla predisposizione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza», la Commissione aveva raccomandato un opportuno coinvolgimento degli enti territoriali nei processi decisionali¹³.

In secondo luogo, il regionalismo differenziato non può porsi come elemento *facilitatore* delle diseguglianze e delle fratture socioeconomiche già dilaganti nei territori. Al contrario, l'articolo 116 comma, 3, della Costituzione si deve inserire in un modello dato di regionalismo solidale e non competitivo, fissato nei principi supremi della Costituzione.

Su questi due punti non dovrebbe esservi ragione di discussione. Anzi, rimanere indifferenti innanzi a temi così strategici significa, per il primo, negare gli obiettivi del *Next Generation Eu* e, per il secondo, rinnegare il modello di Stato composto, scolpito non tanto nel Titolo V, riformato e riformabile, ma nei principi supremi della nostra Costituzione, come l'articolo 5, limite invalicabile alla revisione costituzionale e al percorso di integrazione europeo.

Il modello di Stato composto scritto in Costituzione risponde a quello di un regionalismo non competitivo, ma solidale. L'attua-

¹³ Cfr. *Commission staff working document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, Brussels, 22.1.2021 SWD (2021) 12 final*, p. 11 «Member States should also provide a summary of the consultation process of local and regional authorities, social partners, civil society organisations, youth organisations, and other relevant stakeholders, as implemented in accordance with the national legal framework, for the preparation and, where available, the implementation of the plan. The summary should cover the scope, type, and timing of consultation activities, as well as how the views of the stakeholders are reflected in the plan».

zione del regionalismo differenziato pone innumerevoli, delicate questioni su cui la Costituzione è tutt'altro che silente, potendo incidere sul nostro modello regionale che deve restare fedele alla sua matrice solidale e cooperativa, così come voluta dai Costituenti negli stessi intangibili principi supremi¹⁴.

È vero che un principio negoziale, sotteso alle intese, di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione è il presupposto per l'edificazione del regionalismo differenziato, ma esso non può ridursi a semplice fatto interno, rimesso ad una contrattazione che fa da sfondo al mero incontro della volontà del governo e della regione. L'autonomia negoziata nell'intesa da ciascuna regione incide, per il complessivo ordinamento della Repubblica, sullo stesso «equilibrio» del nostro Stato composto¹⁵.

Il compromesso raggiunto in Assemblea Costituente, e trasfuso nei principi supremi della Costituzione, fu trovato, come scritto da Ettore Rotelli, a livello di principi informatori nella «visione *regionalistica* di don Luigi Sturzo e di Aldo Moro»¹⁶, chiaramente unitaria e solidale.

La stessa riforma del 2001, in particolare dell'art. 116, comma 3, Cost. va letta coerentemente rispetto ai principi supremi e prevede la realizzazione di tutti quei punti stabiliti nella stessa Costituzione riformata in continuità con un modello solidale del regionalismo italiano.

Possono essere ricavati anche dei presupposti per l'attuazione del regionalismo differenziato, come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e dei servizi che vanno garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale; l'abbandono di

¹⁴ Alcune delle considerazioni che seguono in tema di autonomia differenziata ex articolo 116, co. 3 della Costituzione sono già in A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII Aggiornamento, Padova-Milano, 2021, *ad vocem*.

¹⁵ Di qui anche la necessità di un coinvolgimento dei diversi Ministeri competenti e le implicazioni sul ruolo sostanziale del Parlamento e sulla cornice in cui attuare in modo armonico tale processo da realizzarsi in conformità e armonia con i principi fondamentali della Costituzione. Cfr. l'appello di trenta, poi saliti a cinquantanove, Costituzionalisti e tre Presidenti emeriti della Corte costituzionale, predisposto dal sottoscritto, dal titolo *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, pubblicato sulla principale stampa nazionale il 6 marzo 2019 e consultabile in *Federalismi.it*, n. 5, 2019.

¹⁶ E. ROTELLI, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in *Luigi Sturzo nella storia d'Italia*, a cura di F. MALGERI, Roma 1973, p. 593 ss.

ogni riferimento alla spesa storica; l'attuazione dell'art. 119 Cost., non a caso richiamato nello stesso corpo dell'art. 116, comma 3, della Costituzione in tutti i suoi strumenti di perequazione¹⁷; la determinazione dei costi standard interpretati, non come scelta meramente tecnica, ma per come intesi nella sentenza n. 104/17 della Corte costituzionale in materia universitaria¹⁸.

2. Per l'attuazione della clausola di differenziazione si rende necessario l'inveramento di alcuni presupposti, che traggono fondamento dalla Costituzione anche all'indomani della riforma del Titolo V¹⁹.

Per quanto riguarda il «nodo» delle risorse, va tenuto sempre presente che la clausola di differenziazione vive in un sistema di regionalismo solidale, che resta proprio della Costituzione anche dopo la riforma del 2001. Il regionalismo differenziato risponde a

¹⁷ Cfr. A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021, 1, p. 64 in cui l'A. associa al regionalismo differenziato una «perequazione a rovescio che, se realizzata, darebbe un super-premio – senza giustificazione alcuna – a tre o a quattro Regioni ai danni dell'intero Paese».

¹⁸ Ovverosia come qualcosa di legato al territorio, in cui quel costo e fabbisogno standard si calcola. (Una cosa è il «costo medio sostenuto dalle università italiane per formare uno studente»; altra è considerare il «costo medio che *una determinata università* sostiene per formare un *proprio* studente». Si tratta in definitiva di volere considerare il «fattore territoriale» nella determinazione del costo standard in un territorio segnato da forti divari, che pongono questioni «relative all'identificazione e al peso delle differenze tra i “contesti economici, territoriali e infrastrutturali” in cui operano le varie università», come scrive la Corte nella stessa decisione, con ragionamento estensibile ad altri settori).

¹⁹ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rass. Online*, 2019, 2 (testo dell'intervento sul Regionalismo differenziato svolto in Sala stampa della Camera dei Deputati, Roma, 14-2-2019). Ma v. anche A. SAIITA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, 4, p. 9 ss.; R. BIN, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. *Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, 1, p. 15; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, 1, p. 74; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 2020, 5, p. 131 ss.

legittime esigenze di decentramento delle funzioni nei territori, ma non si può tradurre, nel modello costituzionalmente presupposto, nella surrettizia introduzione di una dinamica territoriale competitiva sulle risorse, che, in ragione della domanda di nuove funzioni e materie, si traduca nella sottrazione di risorse proprio ai territori più deboli. Se ciò fosse possibile, non avrebbe alcun senso parlare di politiche di coesione e di regionalismo solidale, che invece costituiscono le fondamenta del modello regionale italiano.

La piena attuazione degli strumenti perequativi dell'articolo 119 della Costituzione rappresenta, per le stesse ragioni, fattore propedeutico alla realizzazione di un regionalismo differenziato ponderato, equilibrato, solidale. È un tema antico, in un Paese segnato da una profonda divisione dei sistemi produttivi ed economici del territorio e da una irrisolta questione meridionale.

D'altro canto, si può ricordare come, in Assemblea Costituente, Gaspare Ambrosini evocava il «nesso strettissimo tra sorti del regionalismo e questione meridionale». Costantino Mortati, nella Seconda Sottocommissione, il 29 luglio 1946, esprimeva già la necessità che il regionalismo sul piano delle risorse dovesse «correggere la sperequazione attuale tra le regioni d'Italia». Mortati considera la riduzione del divario territoriale questione di straordinaria importanza per lo stesso successo futuro del regionalismo italiano, perché «dalla sua felice soluzione dipende la possibilità di un proficuo impiego di un regime decentrato».

Il regionalismo differenziato, nella sua dimensione e fondamento costituzionale, si inserisce in un modello solidale di Stato composto, che non viene rinnegato dall'inserimento di una clausola di differenziazione, per così dire, non asimmetrica o, almeno, non competitiva. In tal senso la differenziazione non va letta in definitiva nel solo articolo 116, comma 3, della Costituzione, perché i limiti di forma e contenuto, lì fissati, si colorano di significati normativi propri di tale, imprescindibile modello costituzionale.

La clausola di differenziazione presuppone una lettura sistematica a partire dal principio di coesione, altrimenti la sua attuazione resterà sempre «problematica»²⁰. Ne è chiara dimostrazione già il fatto che l'articolo 116, comma 3, della Costituzione, nel permet-

²⁰ Secondo l'espressione di A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, *Federalismi.it*, 2008.

tere alle regioni di chiedere ulteriori competenze, esige il rispetto dell'articolo 119 della Costituzione, che viene espressamente richiamato all'interno della disposizione stessa.

Vi è un rapporto logico, che è anche temporale. L'attuazione dell'art. 119 è dunque propedeutica alla realizzazione di un regionalismo «equilibrato e solidale»²¹, che deve avvenire, per l'appunto, per esplicito dettato costituzionale, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, in quanto «al finanziamento delle medesime materie aggiuntive non deve prodursi un'alterazione della perequazione interregionale»²². E questo è il cuore ineludibile del problema, che porta ad assegnare una chiara funzione allo stesso PNRR.

È stato ben presto rilevato come appaia difficile, oltre che illogico, realizzare la clausola di differenziazione, senza l'attuazione dell'articolo 119 a partire dagli strumenti di perequazione²³. Teleologicamente strumentale all'attivazione della clausola di differenziazione è la necessaria predisposizione di tutte quelle misure che garantiscano il modello solidale del nostro regionalismo. Non vi deve essere «lotta per le risorse»²⁴, se si persegue l'equilibrio dell'assetto regionale in presenza di territori così lontani nei loro parametri economici. Tale lotta va allora disinnescata nell'osservanza dei principi supremi, che informano il ricordato modello costituzionale di Stato regionale. Il venire meno dell'espresso riferimento al Mezzogiorno non fa certo cadere, come visto, la doverosa solidarietà territoriale, che risulta confermata nella stessa riforma del 2001.

Ancora, la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni si pone quale ulteriore presupposto costituzionale per l'attivazione della clausola di differenziazione.

²¹ B. CARAVITA DI TORITTO, *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rass. Parlam.*, 2003.

²² C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, a cura di P. BILANCIA, *Centro Studi sul federalismo*, eBook, 2019, p. 43.

²³ Parla di «attivare forme di autonomia differenziata solo nel momento in cui il disegno del sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali abbia trovato un suo assestamento con la piena attuazione dell'articolo 119», A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, 2006, 22.

²⁴ A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 2019, 3, p. 291.

È questa la lettura dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Costituzione che non può non darsi alla luce del modello regionale fissato nei principi supremi²⁵.

In assenza di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, manca infatti la condizione per definire il livello di risorse per le funzioni nei territori, quando è noto come i costi e fabbisogni standard siano influenzati dal fattore territoriale. Non si può fissare nel gettito dei tributi maturati sul territorio regionale il criterio di calcolo delle risorse da riconoscere alle regioni. I livelli essenziali delle prestazioni rispondono a una imprescindibile esigenza unitaria nella prestazione dei diritti, mentre la clausola di differenziazione alle istanze eterogenee legate alle richieste dei territori.

È bene allora che l'attuazione di queste due novità di cui alla riforma del titolo V procedano di pari passo, tenendo conto anzi che, sul piano costituzionale, la determinazione dei livelli essenziali, e non il conferimento di ulteriore autonomia, costituisce oggetto di un preciso obbligo posto a carico del legislatore statale.

Si tratta di una competenza trasversale che la riforma del titolo V, nel momento in cui rafforza tutte le competenze normative e amministrative degli enti territoriali e contempla la possibilità di attribuire «ulteriori forme di autonomia», si premura di riservare alla potestà esclusiva dello Stato, ponendo la stessa, in qualche modo, quale logico e doveroso presupposto nell'attuazione del riformato Stato regionale.

L'assolvimento dell'obbligo costituzionale di determinazione dei livelli essenziali, in uno con la perequazione, costituisce in definitiva un limite capace di condizionare l'avvio, e quindi la conclusione, del processo di differenziazione di cui all'articolo 116 della Costituzione.

I livelli essenziali delle prestazioni dei diritti riguardano «le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»²⁶.

²⁵ Per un commento a tale disposizione cfr. già M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 2002, 3, p. 345 ss.

²⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 282/2002, considerato in diritto punto 3. Per un commento cfr. A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2028; M. BELLETTI, *I "livelli*

I livelli essenziali delle prestazioni, in tal senso, costituiscono al contempo un dovere a carico dello Stato, che deve determinarli, e un limite alla potestà regionale.

L'autonomia regionale, infatti, neppure se «differenziata», può incidere a detrimento di tali prestazioni, che riguardano il contenuto essenziale dei diritti.

In assenza di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, «manca il punto di riferimento per la definizione del giusto livello di risorse per ciascun ente»²⁷; fa difetto una condizione necessaria per stabilire i fabbisogni standard e per realizzare un'ordinata e coesa attivazione delle clausole di differenziazione, disinnescando il pericolo di disarticolanti derive asimmetriche²⁸.

Riemerge anche per questo profilo il nodo delle risorse. La garanzia di omogenei livelli essenziali di prestazione richiede, per sua natura, forme di finanziamento *aggiuntivo* per la tutela uniforme del contenuto essenziale dei diritti nei territori dove lo stesso non è garantito.

Peraltro, l'entità del divario rende «impossibile» con immediatezza assicurare il livello *essenziale*, che non è il «minimo»; eppure tale garanzia è costituzionalmente doverosa.

Importante resta anche il superamento del criterio della spesa storica, e tutto ciò che ad essa è collegato, che conduce a intollerabili discriminazioni.

Con il criterio della spesa storica i cittadini residenti in un determinato territorio risultano infatti penalizzati sul piano delle risorse per il solo fatto che gli amministratori di quel territorio non sono stati capaci in passato di «spendere», ovvero di predisporre quei servizi, che costituiscono strumento di invero sostanziale dei diritti sociali. Così facendo però si traduce la responsabilità di una classe politica in tagli a servizi e, soprattutto, in lesione di diritti in

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali... » alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile..., in Le Istituzioni del Federalismo, 2003, 3-4, p. 613 ss.

²⁷ Come rilevato dallo stesso Ministro Tria nell'audizione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 18 aprile 2019.

²⁸ Cfr. L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzie dei livelli essenziali*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di F. BETTINELLI, F. RIGANO, Torino, 2004, p. 732; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, 2020, 1, p. 236.

un contenuto, neppure semplicemente essenziale, ma addirittura minimo. In un comune dove non si «spende» per asili nido, il non stanziare fondi per quel servizio comunale ha assunto il significato, per il passato, di una volontà, di fatto, di «punire» i cittadini con il diniego sostanziale di fruizione di diritti e l'incremento delle diseguaglianze territoriali (e di genere²⁹).

Occorre poi considerare lo stesso «fattore territoriale», nella determinazione del costo e fabbisogno standard, in un territorio segnato da forti divari, che pongono questioni «relative all'identificazione e al peso delle differenze tra i contesti economici, territoriali e infrastrutturali» in cui si opera³⁰. E il «contesto economico territoriale» è la risultante di una pluralità di fattori³¹ fortemente condizionanti; così come altri fattori, a partire dall'assenza di adeguate infrastrutture³². È dunque preferibile considerare attentamente i fabbisogni standard e, soprattutto, fare attenzione che, anche nell'attesa determinazione degli stessi, non si abbiano trasferimenti, per le nuove funzioni oggetto di differenziazione, che aumentino il divario tra i territori³³, come nel caso di riferimento

²⁹ Come evidente proprio nell'esempio degli asili nido, fondamentali proprio in zone dove la funzione di cura per retaggi culturali è rimessa in misura maggiore a carico delle donne.

³⁰ Come scrive la Corte in relazione alle università, con ragionamento estensibile ad altri settori, nella su richiamata sentenza n. 104/2017. Anche da ultimo si è evidenziato, ad esempio, sempre con riferimento al settore universitario, come la contrazione delle risorse, il calo demografico al Sud hanno ridotto la quota di finanziamento destinata agli Atenei meridionali, che si reggono proprio sulle iscrizioni, in assenza di un contesto economico di supporto, con rischi quindi di esiti fatali. Cfr. V. MARIANI, R. TORRINI, *Il sistema universitario: un confronto tra Centro-Nord e Mezzogiorno*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, Banca d'Italia, 2022, 675.

³¹ Come la scarsa presenza imprenditoriale, la ridotta capacità di spesa delle famiglie nel territorio, la maggiore incidenza della fiscalità locale, i livelli di disoccupazione giovanile e ulteriori elementi.

³² V. dati emergenti dalle analisi di Banca d'Italia: dossier n. 1240 *Emigrazione giovanile, imprenditorialità e innovazione*, ottobre 2019, ma anche i dossier annuali *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane*, consultabili tutti sul sito della Banca d'Italia.

³³ V. questo rilievo nel «dossier tecnico - Autonomia differenziata» del Cinsedo, n. 1, novembre 2019, spec. 8. Sui rischi connessi ai criteri di calcolo di costi e fabbisogni standard v. già D. MONE, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, *Costituzionalismo.it*, 2010, 2, spec. par. 4.

alla spesa storica. Deve sempre essere chiaro che l'individuazione delle risorse finanziarie a copertura dei costi di esercizio delle nuove funzioni e attribuzioni non può tradursi nella sottrazione di risorse proprio a danno delle aree più povere.

Non ha ragione dunque di esistere il tema dei pretesi «residui fiscali» regionali, intesi come «la differenza tra i tributi pagati dai residenti di una determinata Regione e la spesa pubblica che viene destinata al territorio della medesima»; ciò costituisce una «polemica rivendicazione», sbagliata perché priva di ogni fondamento, posto «che trascura che a pagare le imposte ed a beneficiare della spesa non sono i territori in quanto tali, ma gli individui che vi risiedono»³⁴.

È bene sottolineare quanto precede perché un tale intento era perseguito almeno da parte della classe politica regionale di alcuni territori, come emergeva dai referendum voluti in particolare dalla regione Veneto³⁵. Ed è chiaro che anche il riferimento, come nelle passate bozze di intesa, al «gettito dei tributi maturati sul territorio regionale», per calcolare le risorse da riconoscere alle regioni, poneva un criterio parimenti inaccettabile, come tutte le «logiche che partono dalla semplice rivendicazione di trattenere sul territorio quote maggiori di gettito fiscale»³⁶.

Per quanto riguarda poi gli ambiti di competenza devolvibili, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non possono mai tradursi nella richiesta di tutte le materie possibili, che quindi supererebbero, in fatto, quelle riconosciute alle stesse regioni speciali con la legge costituzionale di approvazione dello statuto. In tal senso, il primo limite di sistema al regionalismo differenziato

³⁴ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, *Astrid - Rassegna*, 2018, 11, p. 16.

³⁵ Nei referendum consultivi della regione Veneto, si giunse addirittura a delineare un referendum palesemente illegittimo, con un quesito apertamente secessionista sulla «indipendenza del Veneto». Con riferimento alle risorse, l'intento *egoistico* e di rottura dell'unità emergeva pure nell'altro quesito referendario, egualmente bocciato dalla Consulta, teso a trattenere nella regione i tributi riscossi nel territorio. Nella legge regionale del Veneto n. 15/2014, si stabiliva che i tributi riscossi fossero trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla regione, vincolando l'impiego anche della parte residua al territorio regionale. Una ricostruzione che la Corte costituzionale inevitabilmente censurerà nella sent. n. 185/2015.

³⁶ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, o.c., p. 17.

deriva proprio dalla presenza delle regioni speciali. La specialità prevista in Costituzione delle cinque regioni è limite implicito alla differenziazione, nel senso che la differenziazione non può tradursi in una strada per trasformare surrettiziamente una regione ad autonomia ordinaria, ancorché rinforzata o specializzata, in una nuova regione ad autonomia speciale.

Circa l'oggetto dell'intesa e quindi dell'attribuzione differenziata, si pone il tema inteso a distinguere tra *materie e funzioni*. A ben vedere, si può argomentare che il riferimento alle «materie» indica non tanto l'oggetto della differenziazione, ma ciascun possibile recinto entro cui richiedere le ulteriori funzioni. Deve escludersi che le regioni possano chiedere di acquisire in blocco l'intero elenco delle materie, di cui al richiamo nell'articolo 116 comma 3 della Costituzione, altrimenti attraverso la richiesta di tutte le materie si realizzerebbe una «strisciante riforma della Costituzione spacciata per attuazione di una sua singola disposizione»³⁷.

Va poi ribadito l'implicito emergere di un «principio di omogeneità dell'intesa»³⁸. Occorrerebbe in tal senso presupporre, per il raggiungimento dell'intesa, una comune matrice razionale tra la pluralità di funzioni di cui alla trattativa per ogni intesa. Fermo restando che tale legame ben si potrebbe avere anche per funzioni tra di loro collegate, ma rientranti in materie diverse.

L'individuazione di ulteriori attribuzioni per un insieme di funzioni tra di loro collegate consentirebbe, infatti, di valutare al meglio le richieste sia da parte delle competenti amministrazioni ministeriali sia in sede parlamentare.

La richiesta regionale deve essere poi in qualche modo motivata, andando oltre il richiamo di formule «vuote», come avviene nel caso di un riferimento apodittico a «specificità proprie della regione» per esigenze «funzionali alla sua crescita e sviluppo»³⁹.

L'ambito delle possibili funzioni in astratto attribuibili alle regioni è molto esteso e tocca in ipotesi anche aspetti, di intima di-

³⁷ F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, *Federalismi.it*, 2019, 6, p. 17.

³⁸ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, *Federalismi.it*, 2019, 6, p. 30.

³⁹ Cfr. M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, *Federalismi.it*, 2019, 22, p. 5.

mensione nazionale, come nel caso ad esempio delle «grandi reti di trasporto e di navigazione», o altri settori in cui le istanze nazionali appaiono assolutamente prevalenti, in relazione a funzioni che trascendono la dimensione meramente regionale.

La differenziazione non può certo usarsi per impedire l'assunzione di una politica nazionale nel settore; e ciò, quindi, in contrasto con le esigenze unitarie.

In definitiva, il legislatore costituzionale del 2001, che ovviamente non vuole né avrebbe potuto rinnegare i principi fondamentali del nostro ordinamento, delinea un regionalismo differenziato che ha una sua logica e linearità e conserva una sua coerenza con il disegno costituzionale, se letto e, soprattutto, attuato nel suo insieme, e non seguendo una frammentazione logica e temporale che si traduce in una rottura dell'ordine costituzionale stesso.

3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, al di là del dibattito sulla sua natura giuridica⁴⁰, si pone come intimamente connesso al significato più profondo del modello solidale e non competitivo (soprattutto per le risorse) del nostro Stato regionale.

L'attuazione delle fondamentali linee strategiche del PNRR (a parte la transizione ecologica che riguarda tutti in modo più omogeneo), la Modernizzazione del Paese, la Inclusione sociale e territoriale e la parità di genere sono funzionali proprio al rafforzamento del modello regionale della Costituzione repubblicana e non possono non vedere il Sud come protagonista negli interventi da realizzare.

Si può anzi rilevare come, nella prospettiva italiana, il Mezzogiorno costituisca la «prova» fondamentale da superare per il PNRR⁴¹.

La modernizzazione del Paese, attraverso la digitalizzazione, l'innovazione e competitività del sistema produttivo, la rivoluzio-

⁴⁰ Cfr., ad esempio, le diverse tesi ricostruttive, di M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 12; F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

⁴¹ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, L. BIANCHI, *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021. In tal senso, si v. anche L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in *Rivista AIC*, 2021, 1, p. 510.

ne verde, non può che fare riferimento *in primis* alla sua parte più arretrata⁴².

Nella necessaria equità sociale, di genere e territoriale il riferimento è sostanzialmente *expressis verbis*.

Per la parità di genere, poi, i dati sulla disoccupazione femminile al Sud, e l'enorme divario con i numeri del resto del Paese, sono tragicamente noti a tutti, se si pensa che negli anni 2019-2021 l'occupazione femminile si è ridotta in Italia in modo molto più sensibile rispetto alla media dell'Unione europea e che tale «calo dell'occupazione femminile è stato più accentuato nel Mezzogiorno»⁴³.

⁴² Cfr. G. DE MINICO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 2, p. 146 s., la quale annovera il Sud tra le «note dolenti del Recovery di Draghi», insieme al tema dei giovani e delle donne. A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2, p. 199 ss., evidenzia «la questione regionale come questione di unità nazionale, soprattutto dopo che la pandemia ha aggravato il problema delle differenze tra Nord e Sud del Paese».

⁴³ La Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2021, PARTE II, 25, evidenzia che: «Nel biennio tra il secondo trimestre 2019 ed il secondo trimestre 2021, l'occupazione femminile si è ridotta in Italia di 370 mila unità pari al -3,7% a fronte di un calo di 308 mila unità per gli uomini (-2,3%). Flessione molto accentuata rispetto alla UE a 27 dove si è attestata intorno all'1%. Il calo dell'occupazione femminile è stato più accentuato nel Mezzogiorno. Rispetto al secondo trimestre 2019, l'occupazione femminile nel Mezzogiorno si è ridotta di 117 mila unità pari al -5% a fronte del -3,3% del Centro-Nord (253 mila unità). [...] Il calo complessivo risulta attenuato dal forte recupero registrato nella ripresa in corso. Nel secondo trimestre 2021, su base annua, l'occupazione femminile, rispetto al secondo trimestre 2020, è aumentata di 295 mila (+3,2%) in misura decisamente più accentuata rispetto all'occupazione maschile (228 mila unità pari al +1,7%). L'emergenza sanitaria ha cancellato in un anno oltre il 40% dell'occupazione femminile creata tra il 2008 e il 2019 riportando il tasso d'occupazione delle donne a poco meno di due punti sopra i livelli del 2008. A subire le perdite maggiori sono stati i segmenti più deboli. Nel Mezzogiorno, dove il segmento debole del mercato del lavoro ha un peso maggiore, l'emergenza sanitaria ha inciso maggiormente: le occupate totali flettono del 3%, le straniere dell'11,8%, le occupate a part time involontario del 5,6%. Una relativa tenuta si registra esclusivamente per le donne in possesso di titolo di studio terziario. I dati confermano l'importanza del titolo di studio per la partecipazione al lavoro delle donne meridionali, laddove il divario dei tassi di occupazione con il Centro-Nord per le donne laureate del Sud si riduce a circa 13-14 punti percentuali».

Per quanto riguarda le infrastrutture per la mobilità, si viene da decenni di investimenti pubblici che hanno concentrato nel Nord grandi infrastrutture pubbliche, di cui il Sud è rimasto sprovvisto. Basta pensare, come noto a tutti, che l'alta velocità che, in un Stato composto come la Spagna, si è fatta *prima* nelle aree svantaggiate del Sud, è assente ancora ora nel Mezzogiorno d'Italia.

È chiaro che l'attenzione va posta, oggi, soprattutto nella fase di attuazione del Piano, che è piena di incognite, riguardanti una pluralità di profili, alcuni dei quali costituiscono invero ritardi «antichi»⁴⁴.

I pericoli insiti nei bandi, nella cantierabilità delle opere sono, ad esempio, rischi di cui tenere conto e da scongiurare⁴⁵.

Non basta quindi la stessa, fondamentale clausola del 40%, soprattutto se la stessa non è accompagnata da misure che ne assicurino l'effettività, come già ben sappiamo per la precedente cosiddetta clausola del 34%.

Il decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243, «Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno», convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017 n. 18, nell'articolo 7 bis, fissa già una mera norma di principio, che è rimasta disattesa, perché priva dell'effettività propria di un obbligo capace di imporsi semmai in termini di cassa e non di mera competenza⁴⁶.

⁴⁴ Cfr. N. PARISI, D. RINOLDI, *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, in *Rassegna Astrid*, numero 2021, 13; V. CERULLI IRELLI, A. GIURICKOVIC DATO, *Sugli interventi normativi necessari per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rassegna Astrid*, 2021, 16; P. CASALINO, *La fase di prima attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza: gestione, monitoraggio e controllo; principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2021, 5; L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid Rassegna*, 2020, 17; G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 4, p. 945.

⁴⁵ G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, in *Rivista Il Mulino*, 8 marzo 2022, rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia; ID., *Gli investimenti del PNRR e del Fondo Complementare nel Mezzogiorno*, *Forum Disuguaglianze e Diversità*, 6 luglio 2021, forumdisuguaglianzediversita.org/wpcontent/uploads/2021/07/Viesti_FDD_PNRR-e-Sud.x460.

⁴⁶ Art. 7 bis comma 2: «... il riparto delle risorse dei programmi di spesa

La normativa relativa alla *governance* del PNRR disciplina espressamente i meccanismi di verifica del rispetto del vincolo di destinazione territoriale.

In particolare, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, all'articolo 2, comma 6 *bis*, introdotto in sede di conversione dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto un obbligo normativo per le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di destinare almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente alle regioni del Mezzogiorno, stabilendo che: «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 Presidenza 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*»⁴⁷.

A ben vedere, solo l'effettiva *compensazione* per l'eventuale violazione del limite percentuale appare l'unica, concreta misura, idonea a dare piena effettività alla clausola.

Il tema, certo, è più politico che giuridico, ma questo non è affatto tema secondario. Per raggiungere un tale obiettivo occorre una volontà determinata della politica nazionale. Dal punto di vista giuridico l'obiettivo di dare effettività al vincolo percentuale può essere raggiunto attraverso una qualche normativa contabile, da costruire, in cui individuare una serie di capitoli che obblighino

in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale, che non abbia criteri o indicatori di attribuzione già individuati alla data di entrata in vigore della presente disposizione, deve essere disposto anche in conformità all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale *almeno proporzionale alla popolazione residente*»(corsivo aggiunto).

⁴⁷ Corsivo aggiunto.

i Ministeri competenti a rispettare il vincolo percentuale prevedendo anche una possibilità di compensazione intraministeriale, purché nel rispetto complessivo della clausola. A cui fare seguire un «meccanismo sanzionatorio», in modo tale da prevedere che tutto ciò che non viene effettivamente speso, fino al raggiungimento della clausola, venga comunque recuperato, nello spirito perequativo dell'articolo 119 Costituzione, comma 6, alle «risorse aggiuntive» e agli «interventi speciali».

Nella Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, il Dipartimento per le Politiche di Coesione «segnala una specifica e rilevante criticità potenziale: è possibile che l'attuazione operativa del Piano faccia emergere un *trade-off* fra efficienza allocativa ed equità perequativa (in questo caso territoriale), con la possibile conseguenza che la necessità di raggiungimento dei target e delle milestone previste nel PNRR possa rendere più complessa l'effettiva applicazione della clausola territoriale»⁴⁸.

Ad esito della valutazione, le risorse destinate al Mezzogiorno ammontano a 86 miliardi, pari al 40,8% delle risorse allocabili territorialmente. Tale valutazione, però, deve essere considerata con cautela, in quanto riferita per circa un terzo a interventi la cui quota Mezzogiorno si desume dalle stime fornite dalle amministrazioni, dato che le relative procedure non sono ancora attivate o sono attivate senza previsione di destinazione territoriale. Inoltre, il Dipartimento ha calcolato che, su 7,1 miliardi di risorse riservate al Mezzogiorno dai bandi aperti al 31 gennaio, solo per 2,5 miliardi corrispondente a 7 procedure è stata prevista una salvaguardia della quota Sud sulle risorse non assegnate per carenza di domande ammissibili attraverso due modalità, o spostando le risorse alle singole regioni del Mezzogiorno con maggiori progetti oppure aprendo una nuova gara con le risorse avanzate sempre con il vincolo di destinazione al Mezzogiorno del 40%. Per 1,4 miliardi, corrispondenti a 6 procedure, è stato previsto lo scorrimento delle graduatorie indipendentemente dalla localizzazione territoriale e per 3,2

⁴⁸ Dipartimento per le Politiche di coesione, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, 9 marzo 2022, 13.

miliardi, riferiti a 15 procedure, non si è disposta alcuna modalità di salvaguardia delle risorse non assegnate⁴⁹.

Dunque, si tratta di strumenti importanti, ma che non danno definitiva certezza circa l'effettivo impiego della quota, che potrà essere valutata a consuntivo.

Certo, resta confermato che il PNRR con la sua finalità di riduzione dei divari territoriali, e con gli strumenti apprestati, costituisce occasione storica di riduzione degli stessi e di riconduzione del regionalismo al suo modello originario, così come delineato dai Costituenti, laddove va scongiurato il pericolo paventato di una «pioggia di soldi spruzzati qui e là», che non producano effetti di reale cambiamento⁵⁰.

Il tema principale che pone il PNRR riguarda anche le diverse relazioni tra i livelli di governo nel nostro Paese, che non può che ispirarsi al principio di leale cooperazione, quale metodo fondamentale di garanzia procedurale⁵¹, che non può certo essere alibi di paralisi e inazione.

È lo stesso piano di sviluppo del PNRR a presupporre un'attuazione sovraregionale dello stesso⁵² e la necessità di politiche che travalichino i confini delle attuali regioni. Si tratta di bilanciare le ragioni dell'unità con quelle del pluralismo, avendo sempre come sfondo l'obiettivo dell'unità nazionale, che deve essere *interesse* dello Stato quanto delle regioni⁵³, al fine di assicurare una complessiva coerenza di interventi che sono strategici per il futuro di più regioni e della Nazione.

Da qui il tema tocca anche la grande questione della necessità di fare convergere maggiormente i confini amministrativi con quelli

⁴⁹ Documento, o.c., p. 14.

⁵⁰ G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 2, p. 146.

⁵¹ Su cui cfr., *ex multis*, già P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 2.

⁵² Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022, 1; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 2021, 18.

⁵³ Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *L'«eccezionale provvisorietà» della regionalizzazione italiana*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2, p. 241 s.

della ottimizzazione funzionale dei servizi. È un profilo che si è posto, sostanzialmente fallendo, nel delineare le aree metropolitane⁵⁴ e nell'immaginare una diversa geografia delle regioni italiane, le cui modifiche territoriali sono invece costituzionalmente assai complesse. Basta pensare che l'unica variazione regionale si è avuta con il distacco di Abruzzo e Molise peraltro realizzato non nell'ambito dell'articolo 132 della Costituzione, ma applicando l'apposita norma transitoria. Non è quindi mai tardi per cogliere l'occasione di intradare un percorso di riforma e riformulazione del titolo V, delle modifiche delle circoscrizioni degli enti territoriali⁵⁵, delle sedi di raccordo tra livelli di governo, a partire dalla sempre evocata riforma della Seconda Camera⁵⁶ o anche di attuazione del titolo V rispetto al ruolo delle autonomie locali⁵⁷.

L'aver centralizzato la governance del PNRR, inevitabile per i tempi del Piano, appare come un segnale di come si voglia comunque perseguire l'obiettivo, ma anche conferma delle difficoltà a risolvere le debolezze ormai evidenti dello «Stato delle autonomie», non solo regionali, in Italia. L'indirizzo centralizzato nella gestione del Piano⁵⁸, averne accentrato la *governance*, appare in tal senso una

⁵⁴ A. PATRONI GRIFFI, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2016, 14, p. 17 ss.

⁵⁵ Cfr. L. FERRARO, *Artt. 131 e 132 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, 2006, p. 2531, nonché, se si vuole, A. PATRONI GRIFFI, *Artt. 131, 132, 133*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 2018.

⁵⁶ Sui temi del bicameralismo in una prospettiva comparata, nonché sui momenti di crisi e sulla necessità delle riforme, cfr., *ex multis*, F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo*, Napoli, 2013.

⁵⁷ Cfr. M. DE DONNO, *Ripensare le autonomie locali per attuare (davvero) il Titolo V della Costituzione: alcune riflessioni a partire dal PNRR e dal disegno di legge delega per la riforma del TUEL*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2022, 1.

⁵⁸ In particolare, sull'indirizzo centralizzato nella gestione del PNRR cfr. S. STAIANO, *Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 2021, 14; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2; L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in *I Battelli del Reno*, 2022, 1; M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, Rubriche 2021; S. PIPERNO, *Il PNRR e i rapporti tra livelli di governo*, in *Centro studi sul federalismo*, Commenti, n. 240 del 14 dicembre 2021.

soluzione, in realtà, necessitata in parte proprio dall'assenza di quelle su ricordate riforme, che appaiono sempre più improcrastinabili.

L'importanza della capacità di perseguire e realizzare gli obiettivi è tema centrale. In tal senso, basta leggersi l'articolo 12, e non solo, del decreto legge n. 77/2021, «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108⁵⁹, per quanto riguarda, in particolare, l'attivazione di quei penetranti e necessari poteri sostitutivi di fronte agli inadempimenti degli enti territoriali⁶⁰.

D'altro canto, lo scarso coinvolgimento delle regioni nella fase di programmazione e redazione stessa del Piano è un fenomeno non solo italiano ma comune all'esperienza di altri Stati membri dell'Unione, anche di tipo composto⁶¹.

Senza dimenticare, su di altro profilo, se si passa dal livello regionale a quello locale, le note difficoltà finanziarie dei Comuni, che sono tra i destinatari del processo di attuazione del Piano, tanto

⁵⁹ Per un'analisi del testo approvato dalla Camera si vedano i seguenti dossier dei Servizi di documentazione: Volume I - Articoli da 1 a 37-quaer; Volume II - Articoli da 38 a 67 e all. 1, reperibili on line camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1285629.pdf?_1648835872354.

⁶⁰ Sui poteri sostitutivi presenti nel PNRR, cfr. L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, o.c., p. 8 ss. In generale, sui poteri sostitutivi, v. A. PAPA, *Potere sostitutivo (voce)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, p. 4401 ss., e M.R. SPASIANO, *Emergenza e poteri sostitutivi tra storia, attualità e prospettive*, in *Diritto e Società*, 2017, 3, p. 361 ss. Circa il rapporto tra il potere centrale e i territori, cfr. M. CAMELLI, *Centro e periferia*, in *il Mulino*, 2020, 3, p. 398.

⁶¹ Cfr. Comitato europeo delle Regioni, *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*, Bruxelles, 2021. In particolare, il Comitato europeo delle Regioni segnala, sulla base di un'analisi sul livello di coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di preparazione del Piano, che «only a few Member States had fully complied with the requirement to detail the consultation process (Belgium, Germany and Poland), whereas the other five NRRPs showed suboptimal compliance». Proprio l'Italia risulta avere il più basso indice di partecipazione delle autonomie territoriali nella redazione del Piano, alle spalle della Spagna, «Stato autonomico», ma anche di Francia, Croazia e Romania («Italy is the worst performer as its NRRP does not include a section on any consultation process»). Comitato Europeo delle Regioni, 2021 EU Regional and Local Barometer, Bruxelles, 2021, spec. p. 34-35).

da potersi ben dubitare della loro effettiva capacità di «soddisfare i compiti assegnati»⁶². Una tale preoccupazione si fonda su una serie di dati, che risultano assai preoccupanti per le amministrazioni del Sud, se si considerano elementi come anzianità, titolo di studio, qualifiche professionali del personale⁶³.

Dunque, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza va nella doverosa direzione della riduzione dei divari territoriali, ma l'effettività del raggiungimento di tale risultato corre comunque diversi rischi su di una molteplicità di profili. Il PNRR, così come su di altro piano esaminato il regionalismo differenziato, non può tradursi in una lotta per l'accaparramento di risorse a detrimento delle regioni svantaggiate.

In conclusione, tra PNRR e regionalismo differenziato non vi è un legame «negativo». Certo, occorre scongiurare definitivamente quel malinteso, contrario agli stessi principi supremi, modo di attuare il regionalismo differenziato di chi lo intende come strumento per ottenere più funzioni e quindi più soldi, a favore delle regioni più ricche e a danno di quelle più arretrate. Di chi immagina di potere ottenere tutte le materie possibili di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione, che invece delinea una cornice massima, e non funzioni tra di loro razionalmente collegate sulla base di motivazioni che provino la migliore allocazione regionale. Di chi immagina di mettere all'angolo il Parlamento, che ha un ruolo sostanziale e non meramente formale nel processo attuativo; di chi immagina, contro l'evidenza dei recenti drammi del Covid-19, proprio e anche nelle regioni più avanzate, di implementare le funzioni e le risorse in sanità⁶⁴ oppure ancora di chi immagina di fare accadere quel che è avvenuto in termini di diseguaglianze in sanità, anche per l'istruzione che è funzione intimamente nazionale e che ha già visto per gli asili nido odiose discriminazioni⁶⁵.

⁶² M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 2, p. 13.

⁶³ L. AIMONE GIGIO, M. BOLIS, P. CHIADES, A. LO NARDO, D. MARANGONI, M. PAOLICELLI, *Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, Banca d'Italia, 2022, 677.

⁶⁴ M. COSULICH, *Il governo della salute ai tempi della pandemia da COVID-19: più Stato, meno Regioni?*, in *Le Regioni*, 2021, 3.

⁶⁵ Si fa riferimento al noto caso dei comuni che sulla base della spesa sto-

Solo con la legge di Bilancio 2022⁶⁶, si è fatto espresso riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni sugli asili nido (nonché sul trasporto degli alunni disabili). Si è peraltro predisposto un importante incremento della dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale, destinato specificamente proprio agli asili nido e al trasporto degli studenti disabili, con attenzione finalmente ai comuni in cui tali servizi avevano maggiori carenze⁶⁷.

Non si deve, poi, come detto, dimenticare il rischio che le risorse pur faticosamente ritrovate non trovino progetti adeguati⁶⁸. La proroga del «bando asili nido», scaduta il 31 marzo 2022, che ha visto richieste di finanziamento pari solo alla metà delle risorse stanziata, è un chiaro campanello di allarme⁶⁹.

L'obiettivo del *Next Generation EU*, e del PNRR, deve essere quello di tracciare una *strada maestra* per lo sviluppo dell'Italia, in cui il Mezzogiorno non sia più un vagone né una seconda locomotiva, ma una parte del Paese, in cui il recupero dello storico divario territoriale di sviluppo e la realizzazione delle necessarie infrastrutture, i cui investimenti si sono per decenni avuti in modo significativo solo al Nord⁷⁰, andranno a beneficio di un sistema economico

rica hanno ricevuto “zero” (secondo la fortunata espressione di M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Roma, 2019) per gli asili nido.

⁶⁶ Legge 30 dicembre 2021, n. 234, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024».

⁶⁷ Cfr. Dossier Servizio studi della Camera dei Deputati, «Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali», reperibile al link camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105404.pdf?_1648841098266.

⁶⁸ Di qui la necessità su ricordata (L. AIMONE GIGIO, M. BOLIS, P. CHIADES, A. LO NARDO, D. MARANGONI, M. PAOLICELLI, *Il personale degli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord*, o.c.) di rimettere in moto le macchine burocratiche disastrate proprio in particolare nelle amministrazioni meridionali.

⁶⁹ Investimento 1.1, voce *Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia*.

⁷⁰ Cfr. R. GALLIA, *Il Pnrr e la perequazione infrastrutturale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2021, 4; F. DANDOLO, *Italia, industria e Mezzogiorno dall'Unità a oggi*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2021, 2-3; L. BIANCHI, *I divari infrastrutturali e la spesa per opere pubbliche: la mancata attuazione della perequazione infrastrutturale*, Seminario sull'articolo 22 della legge n. 42/2009 sulla perequazione infrastrutturale, Conferenza delle Regioni

finalmente inteso in modo unitario, per possibilità di sviluppo⁷¹.

Un modello compatibile con l'attuazione anche del regionalismo differenziato, laddove correttamente inteso alla luce dei suoi presupposti costituzionali, per come ricordati, e sottolineando sempre, come talora invece ignorato da certa politica, che la sua attuazione non è obbligo per lo Stato perché presuppone intesa, accordo e voto del Parlamento, che non sono per l'appunto «atti dovuti»; mentre la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è quella sì, come detto, una legge costituzionalmente necessaria ed anche a contenuto parzialmente costituzionalmente determinato.

ANDREA PATRONI GRIFFI

Abstract

L'Autore analizza il legame tra coesione territoriale, regionalismo differenziato e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alla luce del modello solidale del regionalismo italiano.

e delle Province autonome, Roma, 2019; M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in Banca d'Italia (a cura di), *Questioni di economia e finanza*, luglio 2021, 635.

⁷¹ Negli ultimi anni, sembra (ri)emergere finalmente chiara questa consapevolezza. Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2022, 1; G. COCO, C. DE VINCENTI, *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da "problema" a "opportunità"*, *Quaderni di Astrid*, Bologna, 2020; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2; R. BRUNELLA, *Le vie dello sviluppo economico-sociale del Mezzogiorno e il ruolo assegnato al Piano Sud 2030*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2022, 1; V. M. SBRESCIA, *Cassa per il Mezzogiorno ed European Recovery Fund: nel settantenario della legge n. 646 del 10 agosto 1950 viene dal passato un modello giuridico istituzionale e tecnico-amministrativo per il futuro*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2021, 2-3; A. LEPORE, *Il Mezzogiorno dalla riscoperta della Cassa al piano di ripresa dell'Italia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2021, 2-3; S. MAROTTA, A. PATRONI GRIFFI, *L'occasione giusta per archiviare 160 anni di questione meridionale*, *il Messaggero*, 22 agosto 2020; I.A. NICOTRA, *Pnrr: missione fondamentale riunire l'Italia*, in *Interris.it*, 30 marzo 2022.

The author analyses the link between territorial cohesion, differentiated regionalism and the National Recovery and Resilience Plan in the light of the solidarity model of Italian regionalism.

Parole chiave/Keywords

Coesione territoriale – Regionalismo differenziato – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Territorial cohesion – Differentiated regionalism – National Recovery and Resilience Plan

L'insularità e i suoi costi

SOMMARIO: 1. L'insularità come condizione territoriale sfavorevole e l'assimilazione ai territori svantaggiati. – 2. I fattori caratterizzanti lo svantaggio insulare. – 3. Lo statuto delle isole negli Stati unitari. – 4. Lo statuto delle isole negli Stati regionali. – 5. Lo statuto delle isole in Europa.

1. L'insularità è, prima di tutto, un concetto geografico che denota la condizione di separazione delle isole (porzioni di terra circondate dal mare)¹ dalla terraferma. Alla condizione geografica si lega, generalmente, una condizione di svantaggio che pone l'insularità come questione di asimmetrico sviluppo socioeconomico tra territori. In secondo luogo, l'insularità è la combinazione tra lo status geografico e le risposte, politiche, sociali ed economiche, che valgono a definirne il grado di isolamento e di attrattività².

Il diritto comparato ed europeo conosce diverse forme di intervento a favore delle isole, che hanno lo scopo di ridurre le differenze tra queste e la terraferma in modo da favorire lo sviluppo democratico³, socio-economico⁴ e identitario⁵. Alcuni ordinamenti

¹ La *UN Convention on the Law of the Sea* prevede all'art. 121 il regime delle isole, che definisce *a naturally formed area of land, surrounded by water, which is above water at high tide*. H.W. JAYEWARDENE, *The Regime of Islands in International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1990; D.H. ANDERSON, *Some Aspects of the Regime of Islands and the Law of the Sea*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2017, 32, p. 316 ss.

² M. DEIDDA, *Insularity and Economic Development: A Survey*, in *Crenos, working paper*, 2014, n. 7.

³ R. DERIU e C. SANNA, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *federalismi.it*, 2020, n. 5.

⁴ ESPON, *The Development of Islands – European Islands and Cohesion Policy*, s.e., Bruxelles, 2013, p. 48-55.

⁵ University of the Aegean, *Annex 1: Islands characteristics – the “insularity” concept*, in ESPON, *The Development of Islands – European Islands and*

hanno potenziato gli istituti di partecipazione dei cittadini alle decisioni che li riguardano, sia con la costituzione di organi dotati di particolare autonomia politica, sia con la previsione di meccanismi di co-decisione e collaborazione con i livelli di governo sopraordinato; altri hanno affrontato la questione insulare con misure economiche e accordi fiscali specifici; altri ancora hanno tutelato le peculiarità linguistiche e culturali.

Nel caso italiano, nella risposta all'insularità ha prevalso soprattutto la dimensione socio-economica, fin da quando alla Sardegna e alla Sicilia è stato riconosciuto lo status di regione speciale⁶. Ne è testimonianza l'art. 119 Cost. testo originario, che per le isole prefigurava la possibilità di interventi speciali⁷, ora riproposti con altra formulazione dal d.d.l. sulla introduzione del principio di insularità in Costituzione⁸.

In risposta alle condizioni di svantaggio delle isole anche l'Unione europea ha predisposto interventi a favore delle regioni periferiche e ultraperiferiche, di terra e di mare.

L'art. 174 del TFUE, che disciplina le politiche di coesione territoriale, dopo aver indicato come obiettivo dell'Unione la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, indica tra le regioni destinatarie degli interventi, le zone rurali, le zone interessate da transizione industriale e le regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. A proposito delle reti transeuropee, l'art. 170 menziona le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche, come luoghi da porre in connessione con le regioni centrali dell'Unione⁹.

Cohesion Policy, o.c., p. 67 ss. Consultabile sul sito espon.eu/sites/default/files/attachments/inception_report_full_version.pdf.

⁶ E. D'ORLANDO, *Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Italian Papers on Federalism*, 2017, n. 1.

⁷ Il comma ora abrogato recitava: Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

⁸ *Infra* par. 4.

⁹ In questo humus sono sorte organizzazioni specializzate, come il CPRM, *Conference of Peripheral Maritime Regions*, che pur non facendo par-

Il progetto europeo e quello italiano sono dunque accomunati dalla stessa matrice socio-economica, che connota l'insularità in modo prevalente. Lo svantaggio socioeconomico dei territori insulari ha effetti soprattutto sul godimento di alcuni diritti, legati ai servizi essenziali e di interesse pubblico. La recente crisi pandemica ha mostrato una criticità, quella dei servizi sanitari, ma il settore vede coinvolti tutti i servizi pubblici, a partire dai trasporti.

In sintesi, l'insularità è una condizione di svantaggio che legittima una serie di interventi volti a colmare il divario democratico, economico (di sviluppo dell'economia e dei servizi), sociale (demografici) e di mobilità, che deriva dall'isolamento.

In questo lavoro si focalizzerà l'attenzione soprattutto sugli interventi di matrice economica. Una volta analizzate le ragioni delle diseguaglianze territoriali, si procederà a tracciare il quadro, in chiave comparata, delle misure di riequilibrio più diffuse e infine a valutare l'impatto che il diritto e le politiche dell'UE hanno avuto sulla condizione di insularità.

2. L'individuazione delle cause che determinano la condizione di svantaggio in cui versano le isole impone, in primo luogo, di distinguere tra isole di piccole e medie dimensioni. Sotto questo profilo, oltre che alla natura statale dell'isola, occorre tenere conto della grandezza demografica e geografica, perché nel caso del Regno Unito, per fare un esempio, vengono meno due dei principali limiti dell'insularità: l'economia di piccola scala e lo spopolamento¹⁰.

Gli ambiti principali nei quali si manifestano gli svantaggi dell'insularità sono: difficoltà dei trasporti, ridotta attività economica, calo demografico, bassi tassi di occupazione, ambiente fragile¹¹. La lontananza dalla terra ferma rende più complessa la mobilità¹², le

te dell'Unione, è composta da tutte le regioni marittime e periferiche europee, che cercano, attraverso la rete intergovernativa, di portare all'attenzione delle istituzioni politiche la situazione di svantaggio delle isole.

¹⁰ Il riferimento all'insularità delle piccole isole è condiviso da S.A. ROYLE, *A Geography of Islands: Small Island Insularity*, London, 2001, p. 1.

¹¹ SENATO, UFFICIO STUDI, EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERICE, *Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy*, 2016.

¹² I. MELONI, S. LOI e B. SANJUST DI TEULADA, *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità e incidenza del trasporto marittimo* in *Riv. econ. pol. trasp.*, 2014, 1, p. 1 ss.

dimensioni spesso ridotte della popolazione e il senso di appartenenza generano forti sentimenti identitari¹³, l'economia di piccola scala è di ostacolo allo sviluppo di servizi equiparabili al livello delle economie aperte e competitive¹⁴. In alcuni casi dall'isolamento derivano vantaggi ambientali e di risorse (energetiche ad esempio) che aumentano la capacità di attrarre turisti. Ma generalmente gli svantaggi superano i dati positivi¹⁵.

Gli studi economici più recenti, riferiti alla UE, confermano la condizione di svantaggio delle isole, testimoniata da un reddito pro-capite inferiore alla media, da livelli di occupazione più bassi, dai costi di trasporto e, in definitiva, da un «costo dell'insularità»¹⁶. La quantificazione dello svantaggio è un tema rilevante, dal quale dipendono le risposte pubbliche alla disegualianza territoriale, sotto forma di sostegno della continuità territoriale, tax benefit, interventi per infrastrutture, aiuti ai settori in difficoltà per lo sviluppo dell'economia. Su un'errata quantificazione dello svantaggio insulare si è basata la decisione della Corte costituzionale italiana n. 6 del 2019, che ha affermato l'insufficienza delle risorse previste dalla legge di bilancio del 2017 per la Regione Sardegna, tenuto conto delle precedenti pronunce della Corte in materia, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro-capite¹⁷. Le istituzioni na-

¹³ I. RUGGIU, *L'identità sarda. Caratteristiche e ipotesi di giuridificazione*, in G. DEMURO, F. MOLA e I. RUGGIU (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, San'Arcangelo di Romagna, 2013. Id., *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 2.

¹⁴ ESPON, *The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy*, o.c.

¹⁵ F. CERINA, *Is insularity a locational disadvantage? Insights from the New Economic Geography*, in *Crenos, working paper*, 2015, n. 21.

¹⁶ REGIONE SICILIANA, *An estimation of insularity cost in Sicily*, October 2020; C. AMENTA, C. STAGNARO, L. VITALE, *Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna*, IBL *briefing paper* 2020, n. 189. Quella del Sud Sardegna è la provincia più povera d'Italia, con un valore aggiunto per abitante nel 2018 pari ad appena 12.900 euro, all'incirca la metà della media nazionale (25.700 euro).

¹⁷ Ad essere violato è stato, in particolare, il principio di leale collaborazione e di adeguatezza. Da tempo la Corte applica alle Regioni speciali il principio dell'accordo per determinare le decisioni di finanza pubblica che le riguardano. Tra le più recenti la sent. n. 188 del 2016 e 103 del 2008, con commento di F. GUELLA, «*Accordi*» *imposti unilateralmente e «transitorietà»*

zionali e quelle europee hanno alcuni strumenti per quantificare lo svantaggio territoriale.

L'Unione europea attraverso Eurostat fornisce i dati sul reddito, l'istruzione, le condizioni sociali, lo sviluppo economico, le risorse ambientali, i settori produttivi. Dai dati emerge come le isole abbiano livelli di sviluppo e di reddito molto diversi, ma in genere soffrono bassi indici di sviluppo culturale, sociale ed economico¹⁸. In chiave nazionale l'Istat effettua annualmente la misurazione del benessere dei cittadini dei territori, con indicatori di tipo economico, sociale, culturale, demografico. Il Rapporto BES 2020, con riferimento alle differenze territoriali¹⁹, conferma che il Meridione²⁰ e le isole sono i territori più svantaggiati per livello di istruzione, non occupazione, benessere economico e livello di reddito.

3. Le risposte degli ordinamenti statali all'insularità dipendono, in parte, dal tipo di Stato, unitario o decentrato, nel quale le isole sono ricomprese, e in parte, dai fattori che caratterizzano la condizione di insularità. Negli Stati unitari l'insularità da luogo, quasi sempre, a un trattamento della regione diverso e originale rispetto ad altri territori. Negli ordinamenti regionali accade invece il contrario, nel senso che il regime degli enti territoriali è la base su cui si costruisce lo status di insularità. Quanto ai fattori che determinano la risposta degli ordinamenti, sono gli *echos* differenziali di tipo economico e culturale quelli che maggiormente concorrono a definire il tipo di specialità giuridica delle isole.

Le isole ricevono un trattamento speciale in Francia, Portogallo, Danimarca e Finlandia. Si tratta di ordinamenti dove l'uniformità ha lasciato spazio a un decentramento regionale debole²¹, con l'eccezione di alcuni territori, prevalentemente insulari.

rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue, in *Regioni*, 2018, 5/6, p. 1022 ss. Ulteriore motivo di censura il mancato rispetto della sent. 77 del 2015, che aveva già statuito sul punto.

¹⁸ Per una valutazione del livello di competitività regionale: ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness.

¹⁹ istat.it/it/files//2019/09/Differenze-territoriali.pdf.

²⁰ Al Mezzogiorno appartengono secondo la classifica BES Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria

²¹ Mentre lo stesso non vale, come vedremo, per il decentramento locale.

Uno status costituzionale apposito è riconosciuto, all'interno dell'ordinamento francese²², ai territori d'oltre mare (COM) e alla Nuova Caledonia; di rango legislativo, ma sempre speciale, è lo status della Corsica²³. Il riconoscimento di uno status speciale alla Corsica si traduce in una peculiare organizzazione di governo²⁴ e in un debole potere amministrativo, non sorretto da poteri legislativi. Poteri regolativi deboli, che potremmo definire di attuazione-integrazione della legislazione statale sono attribuiti ai dipartimenti e regioni d'oltremare in materia di loro competenza su specifica autorizzazione normativa. Ancora diversa, e più ampia, è la specialità della Nuova Caledonia.

L'insularità francese, dopo la riforma del 2003²⁵, concorre a definire un quadro degli enti territoriali a geometria variabile sia per quanto riguarda l'organizzazione e i poteri degli enti, sia per quanto riguarda i diritti dei cittadini dei territori. L'ordinamento costituzionale francese non riserva un'espressa considerazione al fenomeno insulare in quanto tale, ma ciò non significa che non tenga conto delle sue conseguenze. I territori d'oltremare (quasi tutti insulari) e la Nuova Caledonia sono beneficiari di uno *status* costituzionale apposito, che per la seconda consacra un accordo politico;

²² In Francia, dove ha prevalso a lungo il principio di uniformità, la rottura del principio di uniformità istituzionale e organizzativa, limitata in Costituzione ai COM, si è affermata prima per via giurisprudenziale, con la sentenza 137/1982 del Conseil constitutionnelle, e poi per via legislativa con la riforma del 2003. M. CALAMO SPECCHIA, *Il tramonto di un mito: dall'unità et indivisibilité de la République alla souveraineté partagée*, in T.E. FROSINI, (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2006, p. 7 ss.

²³ *Loi no 2015-991 du 7 août 2015* ha istituito (art. 30) la *collectivité territoriale unique* della Corsica che sostituisce, ex art. 72, co. 1, Cost., regione e dipartimenti.

²⁴ La Corsica ha un'Assemblea elettiva e un organo esecutivo soggetti al controllo di un Rappresentante dello Stato. F. SPAGNOLI, *L'insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato*, in *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*. Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2020/3 della Rivista «Gruppo di Pisa», p. 359 ss.

²⁵ M. CALAMO SPECCHIA, *Il tramonto di un mito: dall'unità et indivisibilité de la République alla souveraineté partagée, o.c.*, p. 7 ss. Alla riforma del 2003 ha fatto seguito nel 2008 una nuova revisione costituzionale e nel 2015 una riforma legislativa. X. DESJARDINS e P. ESTÈBE, *La décentralisation: comment faire revivre le projet émancipateur?*, in *Rev. éco. fin.*, 2018, n. 132, p. 21 ss.

al contrario, la Corsica non riceve un'espressa menzione nel testo costituzionale, ma, a seguito della riforma del 2015, ha assunto lo *status* eccezionale (a livello metropolitano) di collettività unica²⁶. Il percorso dell'autonomia corsa è segnato dal suo forte movimento indipendentista, che è sfociato in anni passati in azioni violente. Per arginare le differenze culturali e politiche, oltre che per porre un argine all'arretratezza economica, la Corsica ha usufruito di ingenti aiuti finanziari²⁷. La riforma dell'ordinamento territoriale del 2015 è stata completata da un'ordinanza relativa alla disciplina finanziaria²⁸. La regione godeva già prima di un regime fiscale particolare²⁹ ed è stata qualificata come zona franca doganale³⁰.

La Costituzione portoghese prevede un particolare status per le isole delle Azzorre e di Madera³¹. I poteri che conseguono alla speciale autonomia sono: l'organizzazione di vertice, con assemblea legislativa eletta e governo responsabile davanti ad essa; il potere legislativo e statutario, che conferiscono alle regioni insulari ampia autonomia politica e legislativa, su materie importanti come gli enti locali, i servizi pubblici, la partecipazione ai negoziati di Trattati internazionali³². La specialità delle isole è esclusiva nell'ordinamento portoghese, non vi sono altri territori che godono dello stesso trattamento speciale. In materia fiscale la differenziazione

²⁶ La *Loi no 2015-991 du 7 août 2015* creò (art. 30) la *collectivité territoriale unique* della Corsica che sostituisce, ex art. 72, co. 1, Cost., regione e dipartimenti e ne assume le competenze dal 2018. La legge attuativa è Décret n. 2017-1684 du 14 décembre 2017 relatif à la chambre des territoires de Corse et portant diverses dispositions d'adaptation à la création de la collectivité de Corse.

²⁷ A. FAZI, *La specialità politico-giuridica della Corsica: tra passato, presente e futuro*, in M. E. RUGGERINI, V. SZÓKE e M. DERIU, *Isole settentrionali, isole mediterranee. Letteratura e società*, Milano, Prometheus, 2019, p. 393 ss.

²⁸ Ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse.

²⁹ Loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

³⁰ Loi n° 96-1143 relative à la zone franche de Corse.

³¹ All'art. 6 la Costituzione dispone: 2. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio.

³² F. SPAGNOLI, *L'insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato*, o.c., p. 365 ss.; R. ORRU, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in *Istituzioni federali*, 2018, p. 451 ss.

è particolarmente evidente; infatti, il decentramento finanziario in Portogallo è tra i più bassi dell'Unione europea³³. Lo Stato s'incarica di trasferire agli enti locali buona parte delle risorse necessarie a sostenere le spese. Fanno eccezione le due isole, per le quali il Parlamento ha approvato una legge organica, la legge finanziaria per le regioni autonome³⁴. La legge, oltre a definire una serie di regole e principi di bilancio, stabilisce i mezzi finanziari affinché la Regione possa realizzare la propria autonomia, sancita dalla Costituzione della Repubblica portoghese e dallo Statuto.

Così, oltre alla definizione di regole chiare e oggettive volte a garantire il rispetto del principio di solidarietà nazionale, attraverso i fondi da trasferire ogni anno dal bilancio dello Stato, questa legge costituisce anche, in materia fiscale, la legge quadro che ha consentito alle regioni di adeguare il sistema tributario nazionale alle specificità delle isole, ovvero riducendo le aliquote nazionali delle varie imposte³⁵.

Tra gli Stati unitari si colloca la Danimarca³⁶, che riserva una speciale condizione di autonomia alle isole Faroe e alla Groenlandia³⁷. La specialità istituzionale e legislativa è prevista in Costituzione e negli Statuti di autonomia³⁸. Questi ultimi regolano la forma di governo, i compiti legislativi e amministrativi, da esercitarsi nel rispetto e con il metodo della consultazione tra i governi insulari e danese. Di particolare interesse sono poi i rapporti tra la Danimarca e le due isole per ciò che concerne le relazioni internazionali e finanziarie. Quanto alle prime, la speciale autonomia è testimoniata, tra l'altro, dall'eccezionale conduzione delle relazioni europee, che hanno portato le Faroe a non aderire e la Groenlandia a re-

³³ Nel 2018, solo il 14% della spesa pubblica è stata decisa dagli enti decentrati. portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Portugal4-Fiscal-Powers.aspx.

³⁴ Lei Orgânica n. 2/2013, de 02 de Setembro. Lei das finanças das Regiões Autónomas.

³⁵ Art. 25 ss. della legge.

³⁶ In Danimarca esiste un livello intermedio, le regioni, con compiti relativi alla sanità e ai servizi sociali, ma il decentramento finanziario è basso, contrariamente all'autonomia fiscale municipale che è elevata.

³⁷ F. DURANTI, *La specialità insulare di Groenlandia e Faroe nell'ordinamento costituzionale danese*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, o.c., p. 41 ss.

³⁸ Si tratta dei menzionati Home Rule Acts, che adottano un preambolo materialmente costituzionale, dove viene sancito il principio consensuale.

cedere dall'Unione europea³⁹. In ambito economico-fiscale le due isole godono di ampie garanzie per esercitare le loro competenze, e di supporto perequativo dello Stato danese. La loro economia è basata sulla pesca (attività sulla quale sono sorti i problemi che hanno determinato l'uscita dalla UE) e sui contributi di solidarietà dello Stato centrale. In questo caso l'insularità è l'unico esempio di specialità, come in Portogallo⁴⁰.

Alcuni caratteri del regime insulare danese si rinvergono in Finlandia, Stato unitario con un decentramento amministrativo importante⁴¹. Le Åland hanno sviluppato la propria autonomia grazie alla forte tradizione partecipativa del mondo scandinavo; in più hanno ottenuto uno speciale status internazionale nell'ambito dell'UE. La specialità delle Åland è garantita in Costituzione (art. 120). Questa specialità si sostanzia nelle istituzioni di governo, diverse da quelle delle altre realtà territoriali e dotate di particolare autonomia politica, di poteri legislativi, di riconoscimento di peculiarità linguistiche e culturali, di autonomia fiscale⁴². La specificità più rilevante dello status delle Åland è il riconoscimento del potere di proporre la negoziazione di Trattati e accordi internazionali, e il diritto ad essere informato ogni qual volta la Finlandia avvii negoziati che possono avere ricadute per l'isola, che potrà optare di fatto per la non applicazione dei Trattati. In forza di questa speciale condizione l'isola ha ottenuto un protocollo speciale, che le esenta dall'applicazione di alcune disposizioni dei Trattati. A differenza della Groenlandia, le isole Åland hanno scelto di aderire all'Unione, grazie alle misure di flessibilità e ai meccanismi partecipativi, che ne hanno garantito lo speciale trattamento.

³⁹ Alle Isole Faroe era stato dedicato un Protocollo ad hoc nel Trattato CEE, a cui ha fatto seguito nel 1991 un accordo per l'esportazione della pesca. La Groenlandia, a seguito di referendum, ha potuto negoziare l'uscita dai Trattati nel 1982.

⁴⁰ T.M. ANDERSEN, *Fiscal Relations in the Realm of Denmark – The Case of the Faroe Islands and Greenland*, in academiajurisprudenciapr.org/fiscal-relations-in-the-realm-of-denmark-the-case-of-the-faroe-islands-and-greenland.

⁴¹ Similmente alla Danimarca i comuni hanno autonomia fiscale superiore alla media europea, mentre le regioni godono di minori risorse e usufruiscono di trasferimenti statali.

⁴² S. MANCINI, *Le isole Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, o.c., p. 115 ss.

4. All'interno degli Stati regionali, l'insularità è declinata in modo più articolato, entro suddivisioni territoriali complesse. Questa complessità si avverte sul piano delle fonti, che hanno il compito di tracciare lo statuto costituzionale delle isole. Si tratta di atti di rilievo costituzionale o appartenenti al blocco costituzionale, come in Spagna. La Costituzione stabilisce che le Comunità autonome spagnole possono costituirsi su proposta di un'Assemblea regionale e dei territori insulari (art. 143) hanno proprie istituzioni, possono differenziarsi nell'esercizio dei poteri in base al c.d. principio dispositivo⁴³.

L'art. 141 della Costituzione prevede una particolare organizzazione municipale per gli arcipelaghi, tra i quali le Baleari e le Canarie possono darsi forma di Comunità autonoma. Entrambe hanno approvato i loro Statuti con legge organica, da ultimo modificate rispettivamente nel 2007⁴⁴ e nel 2018⁴⁵, una fonte negoziata che completa il disegno costituzionale. Si tratta di realtà con caratteristiche geografiche e culturali distinte, che si traducono nel riconoscimento di una lingua ufficiale diversa dal castigliano e nel diritto privato autonomo. Una delle caratteristiche del regime insulare spagnolo è la doppia garanzia assicurata alle isole nel loro complesso di arcipelaghi, e le isole minori che li compongono, ognuno con propri organi, poteri e risorse⁴⁶. Le Comunità insulari hanno poteri normativi rilevanti e un regime fiscale distinto, che nel caso delle Baleari è tutelato costituzionalmente⁴⁷.

In ambito finanziario le isole godono di particolare autonomia, ma non sono le sole entità regionali a godere di statuto speciale. Infatti, il Paesi Baschi e la Navarra hanno uno speciale concerto e

⁴³ Per cui ogni Comunità «dispone», entro una cornice di principi dettati dalla Costituzione, delle proprie competenze. E. FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el Estado Autonomico*, in *Revista de Derecho Político*, nn. 71-72, 2008, p. 151 ss.

⁴⁴ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

⁴⁵ Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

⁴⁶ M. IACOMETTI, *Le isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di "insularità" nell'Estado autonomico spagnolo*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo, o.c.*, p. 63 ss.

⁴⁷ III disp add. La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico.

convenio economico, diverso, e più favorevole, dal regime fiscale delle Comunità autonome, dettato dalla legge organica sul finanziamento delle stesse (LOFCA)⁴⁸.

Il Regime Economico e Fiscale (REF) della Comunità Autonoma delle Isole Canarie è costituito da un insieme di misure relative all'attività economica delle isole rispetto al resto del territorio nazionale. Il REF è attualmente regolato da due leggi: Legge 20/1991, del 7 giugno, che modifica gli aspetti fiscali del Regime Economico e Fiscale delle Isole Canarie; e Legge 19/1994, del 6 luglio, che modifica il Regime Economico e Fiscale delle Isole Canarie. Oltre a una fiscalità particolarmente favorevole sono previste misure di sostegno a determinati settori economici. Il distacco dalla terraferma viene considerato un costo dell'insularità ed è previsto un sostegno per il trasporto extrainsulare.

Quanto alle Baleari, l'autonomia finanziaria (REB) è stata recentemente modificata dal Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Illes Balears. La legge prevede una disciplina particolare per la mobilità da e verso le isole, una particolare compensazione degli svantaggi economici dovuto all'insularità.

Nell'ordinamento italiano l'insularità era originariamente riconosciuta in Costituzione dall'art. 119, che indicava le isole come zone svantaggiate, al pari del meridione, e prevedeva contributi speciali per rimuovere la condizione di svantaggio⁴⁹. Il disegno costituzionale era integrato dalle leggi costituzionali contenenti lo Statuto delle regioni speciali, tra le quali la Sardegna e la Sicilia presentano il carattere dell'insularità. Agli Statuti viene affidato il compito di definire l'organizzazione della regione, i poteri normativi, amministrativi e la speciale autonomia finanziaria. Quest'ultima si traduce in disposizioni de-costituzionalizzate, modificabili da leggi dello Stato secondo il metodo negoziale indicato dalla Corte costituzionale. L'attuazione dell'autonomia avviene con i decreti legislativi attuativi, che sono stati adottati in gran numero dalle Regioni alpine, e assai meno dalle regioni insulari⁵⁰.

⁴⁸ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, come modificata dalla la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre.

⁴⁹ A. CEREÀ, *Le autonomie speciali*, Milano, 2013, p. 13 ss.

⁵⁰ F.E. GRISOSTOLO, *Stato regionale, finanza pubblica multilivello*, Padova, 2020, p. 277 ss.

La specialità siciliana consentirebbe il ricorso ai tributi propri (art. 36 e 37 Stat.), ma di fatto opera essenzialmente il contributo dello Stato, determinato da ultimo dall'Accordo tra il Governo nazionale e quello regionale, concluso in data 20 giugno 2016⁵¹.

La Sardegna ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato (art. 7 St.), nonché propri tributi. Anche in questo caso le risorse regionali derivano essenzialmente da partecipazioni, sulle quali nel decennio passato si è aperto un contenzioso temporaneamente conclusosi con l'Intesa fra Ministro dell'Economia e delle Finanze e Presidente della Regione autonoma della Sardegna del 24 febbraio 2015. La recente sentenza n. 6 del 2019, già menzionata, sembra aver posto fine al contenzioso, determinando l'obbligo dello Stato di coprire i costi dello svantaggio territoriale.

Nell'ultimo decennio l'autonomia finanziaria delle due regioni insulari, più in generale delle regioni speciali, è stata interessata dai vincoli di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza all'ordinamento europeo. L'art. 27, c. 1, della legge n. 42 del 2009, di attuazione dell'art. 119 Cost., stabilisce che detti vincoli debbano essere stabiliti con le modalità negoziali di cui si è detto. Tuttavia, negli ultimi anni è emersa l'esigenza di ricondurre anche l'autonomia speciale entro una cornice di impegni delle amministrazioni pubbliche a ridurre disavanzo e limitare il debito, tanto che la Corte costituzionale ha palesato la possibilità del legislatore di agire unilateralmente⁵².

Entrambi gli Stati di Italia e Spagna prevedono diversi regimi di specialità finanziaria, dedicano alle isole un particolare trattamento, indicano il principio pattizio come metodo per determinare i rapporti finanziari con lo Stato centrale, accordano ai territori insulari risorse aggiuntive per far fronte agli svantaggi derivanti dalla condizione geografica. La specialità insulare ha subito da circa un lustro l'accusa di ingiustificato privilegio, che la Corte costituzionale italiana ha però chiaramente smentito.

In questa cornice si colloca la proposta di riforma dell'art. 119 Cost., che prevede in un nuovo comma di riconoscere le peculiarità

⁵¹ ID. p. 301 ss.

⁵² Sent. n. 103 del 2018. F. GUELLA, "Accordi" imposti unilateralmente e "transitorietà" rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue, in *Regioni*, 2018, p. 1022 ss.

delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità⁵³. Non si tratta di un ripristino del vecchio art. 119, nella parte abrogata dalla riforma del 2001, che prevedeva contributi speciali per il mezzogiorno e per le Isole. In primo luogo, se il testo venisse approvato, solamente queste ultime sono destinatarie di interventi necessari a colmare lo svantaggio territoriale; in secondo luogo non viene definito il fine specifico delle misure da adottare, consistente nel promuovere interventi necessari a colmare lo squilibrio territoriale.

Quanto al primo aspetto, l'eventuale riconoscimento della condizione di svantaggio dovuta all'insularità incrementa il livello di specialità. Quanto al secondo punto, il testo vigente dell'art. 119 prevede una perequazione per territori con minore capacità fiscale e interventi speciali per scopi determinati. Dunque, anche in questo caso, la riforma aggiungerebbe alle misure esistenti interventi ulteriori. In generale la necessità di tenere conto di divari territoriali, di deficit strutturali e di squilibri economici era emersa nella legge n. 42 del 2009 (art. 16), con particolare forza per gli interventi infrastrutturali⁵⁴.

Successivamente alla legge di attuazione del federalismo fiscale, ulteriori provvedimenti legislativi sono stati adottati dal Parlamento per colmare il disagio dovuto alla lontananza dal Continente (c.d. continuità territoriale⁵⁵) e per favorire un contributo economico adeguato ai territori svantaggiati. In particolare, per la Regione Sardegna sono stati stanziati contributi aggiuntivi, nelle more del contenzioso relativo alla giusta contribuzione statale, alla cui definizione ha contribuito come ricordato la Corte costituzionale nella sent. n. 6 del 2019⁵⁶.

⁵³ Su questo tema, tra i primi, T.E. FROSINI, *Isole nel Diritto pubblico comparato ed europeo, o.c.*; ID, *Insularità e Costituzione*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2020, 1, p. 247 ss.

⁵⁴ L'art. 22 della Legge tiene conto della «specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità».

⁵⁵ D.L. 25/11/2015, n. 185 per la Sardegna e L. 27/12/2017, n. 205 per la Sicilia.

⁵⁶ L. 27/12/2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), art. 1, comma 851. la norma riconosce un contributo, pari a 15 milioni di euro, nell'anno 2019, «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte

5. L'impegno a favore delle aree piú svantaggiate del paese non è solo dello Stato italiano, ma anche dell'Unione europea. Vi sono alcuni principi nel diritto dell'Unione che contribuiscono alla definizione dello statuto dell'insularità, disciplinando i settori dell'ordinamento eurounitario che toccano le caratteristiche peculiari delle isole: lontananza dalla terra ferma, dimensioni ridotte dell'economia, forte identità, qualità elevata dell'ambiente, ecc.

Tra questi principi possono essere ricordati il diritto alla mobilità, che trova fondamento negli articoli del TFUE relativi alla libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi⁵⁷. Si tratta di un diritto dal quale scaturiscono prerogative, come la mobilità degli studenti e la mobilità dei pazienti, in grado di compensare gli svantaggi dell'isolamento⁵⁸. E ancora il principio per cui i servizi pubblici generali di interesse economico possono derogare al mercato quando lo richieda la specifica missione ad essi assegnata (art. 106 TFUE), e che consentono, ad esempio, di instaurare un obbligo di servizio pubblico di trasporto quando questo non è economicamente sostenibile dal mercato⁵⁹; il principio dell'identità culturale, che trae forza dall'art. 4.2 TUE, le cui potenzialità per gli enti subnazionali sono invero controverse, ma che è in grado di valorizzare lo statuto culturale delle regioni insulari; il principio della sostenibilità energetica e ambientale (artt. 11, 114 e 191 ss. TFUE), da cui discende la possibilità di adottare programmi specifici come il Clean Energy for EU Islands.

costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017¹⁶, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità». L. 27/12/2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020), art. 1, comma 867. La disposizione, che interviene (unitamente ai commi dall'866 all'873) nell'ambito del recepimento dell'accordo in materia di finanza pubblica del 7 novembre 2019 tra il Governo e la regione Sardegna, rinvia ad una sede ad hoc la definizione della questione della compensazione dei costi dell'insularità.

⁵⁷ G.G. CARBONI, *La mobilità nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Pubbl, comp, eur*, 2016, n. 1, p. 13 ss.

⁵⁸ A fronte di tali vantaggi, tuttavia, il diritto alla mobilità può anche dar luogo ad effetti distorsivi sotto il profilo competitivo, dovuti ad esempio, con particolare riferimento ad alcuni settori chiave delle amministrazioni pubbliche (si pensi alla sanità e all'istruzione superiore), ad una ridotta capacità di attrazione della domanda extra-regionale rispetto ad altri contesti territoriali.

⁵⁹ Su queste basi gli Stati membri possono richiedere la c.d. continuità territoriale, di cui si è detto nelle pagine precedenti.

Questi principi, che sono finalizzati al consolidamento del mercato europeo, costituiscono un tassello del progetto europeo, nel quale rientrano oramai anche obiettivi di solidarietà e coesione. Le politiche di coesione previste dal già menzionato art. 174 TFUE sono il principale strumento attraverso cui l'Unione mira a ridurre le disparità socio-economiche presenti nelle regioni europee. In particolare, la coesione territoriale, introdotta dal Trattato di Lisbona, è la terza ed ultima componente delle politiche di coesione (assieme alla coesione economica e sociale, già presenti nel Trattato di Maastricht)⁶⁰. Da quel momento la coesione territoriale ha assunto un ruolo progressivamente maggiore, e l'insularità ha invece conosciuto un arretramento. Infatti, il vecchio art. 158 TCE, sulla coesione economica e sociale, menzionava il ritardo delle regioni insulari tra i motivi delle politiche di coesione economica e sociale⁶¹, mentre il nuovo art. 174 prevede che tali regioni, al pari di altri territori svantaggiati, riceva un'attenzione particolare⁶².

In dottrina si sono levate proposte di valorizzazione del disposto dell'art. 174⁶³, ma sono mancate fino ad oggi misure specifiche di coesione a favore delle isole.

Nell'ambito dell'accordo generale sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020, le regioni insulari hanno ricevuto una quota

⁶⁰ L'Unione europea, sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è limitata ad indicare esplicitamente soltanto due aspetti della coesione, ovvero quello economico e quello sociale. Alle isole si faceva esplicito riferimento nell'art. 154 TCE, oggi art. 170 TFUE, sulle reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. C. CARTA, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, X, 2015, p. 599 ss.

⁶¹ I due commi dell'art. 158 prevedevano: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali».

⁶² Si tratta, ai sensi del terzo comma, delle zone rurali, delle zone interessate da transizione industriale e delle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

⁶³ T.E. FROSINI, *Prefazione*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007.

rilevante dei fondi SIE (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca), ma solo in quanto appartenenti alla categoria delle regioni meno sviluppate⁶⁴.

I dati dei trasferimenti mostrano chiaramente l'importanza attribuita da Bruxelles alle regioni italiane meno sviluppate, che tuttavia mostrano una bassa capacità di allocazione delle risorse⁶⁵.

A questa tendenza non fanno eccezione le politiche di coesione adottate per il periodo 2021-2027. L'ottavo Rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale, nel dichiarare la riduzione dei divari territoriali non dedica particolare attenzione all'insularità, che rimane un problema marginale per le politiche europee⁶⁶. Nonostante la crisi economica e pandemica abbiano accentuato le differenze territoriali⁶⁷, il fulcro di queste politiche è rappresentato da interventi quali il sostegno alla transizione verde, aiuti economici ai territori deboli con particolare attenzione a imprese, lavoratori e sistemi sanitari⁶⁸.

Se sul fronte della mobilità si va consolidando un sistema di de-

⁶⁴ In particolare, con riferimento al primo di questi due obiettivi, sono stati riservati all'Italia 32,8 miliardi di euro, suddivisi in tre categorie di regioni: per le regioni meno sviluppate, ovvero con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) 23,4 miliardi di euro; per le regioni di transizione, cioè con un PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media UE (Abruzzo, Molise e Sardegna) 1,5 miliardi di euro.

⁶⁵ Al 31 dicembre 2019 – lo stato di attuazione dei Fondi strutturali, con riferimento agli impegni complessivi assunti, è pari al 58,2% del contributo complessivo (Camera dei Deputati - Servizio Studi)

⁶⁶ *Cohesion in Europe towards 2050. Eighth report on economic, social and territorial cohesion*, consultabile su ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion8/8cr.pdf.

⁶⁷ Il deterioramento delle proprie finanze pubbliche e l'ingente ammontare del suo debito pubblico nel 2011 ha costretto la Regione di Madeira ad aderire in ambito Ue a un apposito Programma de Ajustamento Económico e Financeiro (Paef-Ram), in forza del quale l'Arcipelago ha contratto un prestito di 1.500 milioni. J. FREITAS DA ROCHA, *Finanças públicas restritivas: o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais*, in *Direito regional e local*, 2011, 15, p. 5 ss.

⁶⁸ G.P. MANZELLA, *La politica regionale 2021-2027. Tra diseguaglianze, doppia transizione e Covid-19*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2021, 4, p. 953 ss.

roghe alla concorrenza, attivate dagli Stati membri con il consenso delle istituzioni europee, è sul fronte del bilancio europeo che occorre introdurre un Fondo di compensazione dell'insularità sulla scia dei numerosi provvedimenti nazionali qui esaminati.

In questo senso le indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale italiana (sent. n. 6/2019) definiscono un diritto alla compensazione per i ritardi nello sviluppo economico dovuti alla condizione di insularità⁶⁹, che potrebbe costituire parametro dell'intervento statale ed europeo. I giudici costituzionali, per riconoscere all'isola le risorse dovute hanno fatto riferimento agli svantaggi strutturali permanenti e ai costi riconducibili all'insularità, alla necessità di finanziare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai livelli di reddito⁷⁰. L'approccio giurisprudenziale non ha avuto un seguito legislativo, che potrà essere stimolato dalla nuova formulazione dell'art. 119 Cost.

In sintesi, il futuro dell'autonomia finanziaria delle isole si intreccia indissolubilmente con quello delle regioni svantaggiate, tanto nel contesto europeo che nel contesto italiano. La natura insulare delle regioni determina comunque una serie di interventi propri e specifici, nel settore della mobilità e dei livelli di vita della popolazione, senza mai realizzare uno statuto dell'insularità.

GIULIANA GIUSEPPINA CARBONI

⁶⁹ Punto 4.2 Considerato in diritto.

⁷⁰ Secondo la Corte gli elementi da considerare al fine della determinazione di risorse adeguate sono enucleabili dalla legislazione vigente, e vengono così identificati: a) della «dimensione della finanza» della Regione Sardegna «rispetto alla finanza pubblica complessiva» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); b) delle «funzioni [...] effettivamente esercitate e dei relativi oneri» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); c) degli «svantaggi strutturali permanenti [...], dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); d) del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l'art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.); e) del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. e art. 27 della legge n. 42 del 2009); f) del principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi 2019 e 2020 e a quella ex post dell'esercizio 2018. Punto 4.6

Abstract

L'articolo analizza la condizione delle isole nel contesto dell'Unione europea, con particolare riferimento al loro regime economico finanziario. Partendo dai fattori che causano la condizione di svantaggio territoriale, il lavoro esamina alcune tra le più importanti esperienze costituzionali al fine di trarre elementi di comparazione. Lo statuto delle isole presenta alcuni caratteri comuni, a prescindere dal tipo di Stato nel quale si inseriscono, dati da un trattamento fiscale favorevole rispetto agli altri territori.

The article analyzes the condition of the islands in the framework of the European Union, with particular reference to their economic and financial system. Starting from the factors that cause the condition of territorial disadvantage, the work examines some of the most important constitutional experiences in order to draw elements of comparison. The statute of the islands has some common characteristics, regardless of the type of state in which they belong, given by a favorable tax treatment compared to other territories.

Parole chiave/Keywords

Insularità – regioni periferiche – federalismo fiscale
Insularity – peripheral regions – fiscal federalism

Isole del Sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»

SOMMARIO: 1. Isole nel meridione dell'Unione europea. – 2. Il principio di insularità dentro e fuori la Costituzione italiana. – 3. «El hecho insular» nello Stato autonomo spagnolo. – 4. La specialità costituzionale delle isole portoghesi. – 5. Verso la reintroduzione del principio di insularità nella Costituzione italiana: per un modello virtuoso nel quadro dell'Unione europea.

1. Il tema della condizione giuridica delle isole è stato affrontato nella prospettiva del diritto pubblico comparato per la prima volta nel 2007, in un volume collettaneo in cui sin dalla prefazione si mette in luce il filo conduttore delle esperienze trattate¹, accomunate dallo svantaggio fisico determinato dalla distanza dalla terraferma che si traduce in ostacoli materiali che vengono però affrontati in maniera diversa e con alterni successi dagli ordinamenti in cui si collocano.

Il presente contributo si inserisce nel dibattito innescato dall'avvio del percorso di revisione *ex art.* 138 Cost., orientato a reintrodurre nella Costituzione italiana il principio di insularità (dopo che la riforma del Titolo V, nel 2001, ne aveva determinato l'eliminazio-

¹ T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato*, Torino, 2007; ben espressivo del concetto di insularità, che va oltre una mera determinazione giuridica risulta quanto si legge nella prefazione di T.E. FROSINI «l'insularità ingenera una condizione ulteriore di specialità, che è dovuta sia alla collocazione nello spazio (l'essere circondate interamente dalle acque, infatti, incide sugli scambi, sul commercio e sul trasporto), sia al fatto che si trova in una posizione differente rispetto al restante contesto peninsulare. Il profondo senso di appartenenza a un dato contesto insulare alimenta la specialità dei territori insulari, che si manifesta in un'identità con tradizioni culturali del tutto peculiari», nello stesso senso v. I. RUGGIU, *L'identità sarda. Caratteristiche e ipotesi di giuridificazione*, in G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, San'Arcangelo di Romagna, 2013. ID., in *costituzionalismo.it*, n. 2, 2016.

ne). Muovendosi secondo i criteri del metodo comparato si intende mettere a confronto realtà vicine per caratteristiche strutturali e affini dal punto di vista culturale e istituzionale. Italia, Spagna e Portogallo sono le «cugine» del Sud Europa, diverse nel ruolo svolto nel percorso di integrazione europea, nell'ambito del quale il nostro Paese è stato protagonista della prima ora, ma ormai vicine sotto diversi punti di vista. Tutti e tre gli Stati presentano forme di decentramento riconducibili al modello del regionalismo e statuti giuridici che disciplinano la specificità delle isole parte del territorio.

Sicilia, Sardegna e le più piccole isole italiane; Baleari e Canarie spagnole; Madeira e Azzorre portoghesi rappresentano laboratori interessanti per riscontrare il grado di efficacia del sistema di riconoscimento e regolazione della specialità prevista negli ordinamenti di riferimento. Come accennato, gli ordinamenti oggetto di indagine rispondono a un modello di Stato multilivello asimmetrico e riservano alle proprie isole una diversa modulazione di funzioni e prerogative finalizzate a promuovere i diritti di chi vi abita e colmare il gap derivante dalla connotazione geografica.

Scopo di questo lavoro è analizzare la connotazione giuridica delle isole nel quadro costituzionale di promozione di una condizione giudicata univocamente di svantaggio fisico per mettere in luce analogie e differenze nell'intenzione di individuare un modello virtuoso in un'ottica di equità territoriale necessaria in un contesto democratico. Punto di partenza e riferimento costante nella trattazione è l'inquadramento dei contesti costituzionali esaminati nel quadro dell'ordinamento sovranazionale europeo, tenendo in costante considerazione il riferimento esplicito presente nei trattati alla specificità delle regioni insulari. Basti pensare a quanto previsto dall'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea che stabilisce come obiettivo dell'Unione la riduzione delle disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni e «l'arretratezza delle regioni o isole che sono considerate tra le meno favorite». L'obiettivo è il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e la menzione esplicita delle realtà insulari manifesta la consapevolezza del sistema rispetto agli svantaggi connaturati alla dimensione isolana.

2. Prima della modifica intervenuta nel 2001 l'articolo 119 della Costituzione prevedeva un esplicito riferimento alle isole, considerate come recanti un plus di specialità nell'ambito delle regioni

speciali². L'esperienza dimostra però che la previsione formale della insularità come fattore di specificità rafforzata non abbia trovato un riscontro effettivo, dal momento che nel tempo non si è verificata una opportuna valorizzazione di questo aspetto che è al contrario rimasto a latere, come un mero dato, una presa d'atto di uno stato fisico, imprescindibile e inevitabile. D'altronde non si può evitare di constatare come da sempre nell'ordinamento italiano le regioni insulari si siano caratterizzate per uno spiccato senso identitario, in cui la dimensione dell'isola esercita un rilievo in sé³. Poi la riforma ha modificato l'impianto costituzionale del rapporto tra Stato e Regioni con l'obiettivo dichiarato di razionalizzazione e potenziamento dell'autonomia territoriale pur senza – possiamo dire oggi, a distanza di più di venti anni, centrare l'obiettivo, bensì determinando più confusione che sistematizzazione organica.⁴ Il testo dell'articolo 119, nella versione precedente alla riforma del 2001 metteva insieme, come in un unico *ensamble* di condizioni richiedenti un regime accentuato di tutela, mezzogiorno e isole, avvalorando in questo modo ciò che in questa sede si intende sostenere avvalendosi degli strumenti del metodo comparato. Sud e isole sono, nell'ambito del costituzionalismo multilivello degli ordinamenti dell'Europa latina, caratterizzazioni attestanti condizioni di svantaggio che l'at-

² Nello specifico, l'art. 119 Cost. pre 2001 recitava: «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali».

³ Con particolare riferimento alla Regione Sicilia si v. A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2021; con riferimento alla Regione Sardegna si v. M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020; cfr. anche P. PINNA, *Diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007; v. altresì M. CECCHETTI, art. 119, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2021.

⁴ Cfr. S. NINATTI, G. TIBERI, art. 117 comma 1; L. CUOCOLO, art. 117 comma 2; D. MORANA, art. 117 commi 3, 4, 5; M. MASSA, art. 117 comma 6; M. CAIELLI, art. 117 comma 7; E.C. RAFFIOTTA, art. 117 comma 8-9, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, op. cit.; cfr. A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2007; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2003.

tore pubblico deve assumere il dovere di considerare e gestire per adempiere al dovere di ripristino delle condizioni di equità e pari opportunità tra territori e cittadini proprio del principio di eguaglianza sostanziale che si pone alla base dello strumentario democratico di ciascuno degli ordinamenti considerati.

Tra le ragioni che hanno indotto a modificare la norma eliminando il richiamo diretto allo status di isola vi è il rifiuto dell'idea che determinate zone del territorio, per il solo fatto di rispondere a precise caratteristiche fisiche, si troverebbero in una posizione di depressione e arretratezza che rende necessario un intervento strutturale di sostegno. Ciò rifletterebbe un approccio di tipo assistenziale controproducente, simbolico di una cultura basata sul sussidio pubblico in contrasto e controtendenza rispetto alla impostazione di promozione attiva di sviluppo propria della visione dell'Unione europea.

Pur condividendo lo stigma nei confronti di un approccio meramente assistenziale a problematiche territoriali che affondano nella storia dei popoli e meriterebbero un'analisi ben più approfondita rispetto a quanto possibile in questa sede, si ritiene che in realtà – per quanto spiacevole possa risultare l'idea – esistono situazioni effettive, squisitamente geografiche e strutturali che comportano uno svantaggio e in un assetto di tipo democratico sociale orientato al perseguimento della uguaglianza sostanziale devono essere considerati e affrontati. Fare finta che il fatto stesso di abitare in una porzione di spazio circondato dal mare e lontano dalla terraferma o collocato in un'aria storicamente depressa non abbia conseguenze in termini di equità e pari opportunità non porta nulla alla causa della giustizia sociale che è il fine verso cui una democrazia dovrebbe quantomeno sempre tendere⁵.

Oggi la lettera dell'art. 119 della Costituzione prevede in capo ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni autonomia finanziaria con riguardo alle entrate e alle spese, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci. Si precisa altresì che tutti gli enti citati concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

⁵ Cfr. T.E. FROSINI, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2020, «lo sbianchettamento della Costituzione passò sotto silenzio, nell'illusione, sbagliata, di avere così risolto, in un colpo solo, sia la questione meridionale che l'isolamento delle isole».

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni dispongono di risorse autonome; stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con quanto previsto dall'art. 53, comma secondo della Costituzione e in ottemperanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Ancora, di dispone la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile territorio di riferimento.

L'art. 119 prevede l'istituzione, con legge dello Stato, di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, destinato alle aree con minore capacità fiscale per abitante. Si precisa che le risorse derivanti dalle fonti descritte nei primi commi consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite⁶.

Rispetto al testo precedente alla riforma del 2001, per quanto soprattutto rileva ai fini del presente studio, si sottolinea l'estensione dei destinatari delle misure statali anche ai Comuni, province e

⁶ V. art. 119 Cost., «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione (art. 53, comma 2) e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

Città metropolitane, dunque non più soltanto le Regioni e appunto la scomparsa del riferimento alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole come finalità prioritaria, sebbene non esclusiva, dell'intervento statale. Si registra poi la definizione specifica delle finalità e degli ambiti di intervento pubblico, individuati nei settori di: sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, effettivo esercizio dei diritti della persona, o altri scopi diversi dall'esercizio delle funzioni proprie degli enti. Si ricorda che nella versione precedente si prevedeva soltanto che contributi speciali potessero essere diretti a «provvedere per scopi determinati».

Perno della norma è il principio di solidarietà sociale e coesione territoriale, ora configurato in maniera generalizzata, senza più richiami a zone che notoriamente soffrono di una condizione svantaggiata nel quadro italiano. Questa apertura è stata vista con favore da chi vi ha letto un allargamento della visione verso Regioni e territori che – sebbene non depressi in generale – possono trovarsi in una fase di difficoltà ma c'è da dire che la specificazione del riferimento a Sud e isole non comporta la preclusione dei principi di cui all'art. 119 Cost.

Nella prospettiva di questa premessa si inserisce la riflessione in ordine al disegno di legge costituzionale finalizzato a reintrodurre il principio di insularità in Costituzione, approvato all'unanimità in prima lettura al Senato della Repubblica (DDL S. 865)⁷, ora pendente presso la Camera dei deputati (A. C. n. 3353).

Nell'esaminare la proposta in primo aspetto che preme sottolineare è la derivazione popolare dell'iniziativa, particolare affatto trascurabile che induce a un ragionamento ulteriore sulla forza della spinta dei cittadini quando è in gioco un tema percepito come importante e condiviso⁸. Un altro profilo che a parere di chi scrive merita di essere enfatizzato è il collegamento con l'esigenza di tutelare e valorizzare i diritti legati alla identità territoriale delle

⁷ V. DDL S. 865, recante «Modifica dell'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità d'iniziativa popolare, a norma dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione e degli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352».

⁸ In merito, *ex multis*, sull'opportunità di introdurre un obbligo della trattazione parlamentare delle iniziative popolari tramite un intervento di riforma dei regolamenti si v. M. DELLA MORTE, *Iniziativa popolare delle leggi e attuazione costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 2, 2017.

comunità interessate⁹. La proposta di modifica dell'art. 119 Cost. si basa su un asserito sfavore ontologico degli isolani al quale corrisponde il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'eguaglianza tra questi e gli altri cittadini italiani ai sensi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione. Presupposto dell'iniziativa è dunque la situazione di oggettivo svantaggio e diversità determinata dal vivere su un'isola¹⁰ e la necessità di intervenire per garantire un pieno e uniforme godimento dei diritti individuali fondamentali su tutto il territorio nazionale¹¹. D'altronde, si assume che a motivare i promotori nella determinazione di ottenere il reinserimento del principio di insularità in Costituzione abbia concorso lo stato di solo parziale attuazione dell'art. 119. Si ritiene infatti ragionevole supporre che se quanto disposto nella norma con riferimento all'utilizzo degli strumenti di rimozione degli svantaggi e promozione degli strumenti di coesione economica e sociale fosse stato pienamente attuato non si sarebbe sentito il bisogno di richiederne la revisione¹².

L'insularità può essere considerata come una *species* del *genus* specialità¹³ ed è una condizione che implica un profilo culturale,

⁹ Tenendo conto che l'iniziativa matura nell'ambito del Comitato sardo per l'insularità si rimanda a M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, op. cit., e in particolare il contributo di T. GAZZOLO, *L'identità e il principio di specialità*, ivi contenuto, p. 30.

¹⁰ Si legge nella relazione introduttiva alla iniziativa: «i cittadini italiani che vivono nelle isole si trovano in una situazione oggettiva di diversità e di svantaggio. La comunità nazionale riconosce tale condizione e si impegna a porre in essere ogni azione necessaria a garantire loro pari opportunità e pari diritti di cittadinanza», v. *Dossier del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi derivanti dall'insularità*, senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01155127.pdf.

¹¹ Interessante è anche la scelta terminologica operata nella proposta di legge costituzionale in cui si fa riferimento ai diritti «diritti individuali e inalienabili» che dovrebbero essere garantiti in modo eguale sull'intero territorio nazionale. L'aggettivo «inalienabile» non è presente nel testo della Costituzione dove ricorrono invece i riferimenti ai diritti «della persona» o «inviolabili».

¹² Il processo di attuazione dell'articolo 119 ha preso avvio con la legge delega n. 42 del 2009 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

¹³ In questo senso cfr. T.E. FROSINI, «Insularità» e *Costituzione*, cit., p. 249, «tra specialità e insularità vi è un rapporto di corrispondenza biunivoca: costituendo, l'una e l'altra, le facce di una medesima medaglia».

sociologico e finanche antropologico¹⁴ che merita di essere riconosciuto e valorizzato nel quadro delle autonomie. In questa ottica, l'eliminazione del riferimento alle isole e al mezzogiorno nel testo costituzionale non può considerarsi privo di conseguenze, intanto perché esprime una precisa volontà dell'ordinamento di non riconoscere queste due realtà specifiche come portatrici di caratteristiche di per sé meritevoli di un trattamento particolare. Dietro la scelta di non menzionare più isole e sud non può esservi la sincera convinzione del fatto che si tratti di un problema superato perché così non è. Come affermato da autorevole dottrina, il riferimento specifico a sud e isole nella versione originaria dell'art. 119 «era stato fortemente e coscientemente voluto dal Costituente, il quale volle così costituzionalizzare il problema della valorizzazione dell'assetto civile, economico e sociale del Mezzogiorno e delle Isole. Quasi una disposizione di “diritto sociale territoriale”, volta a promuovere e perseguire lo sviluppo economico e la coesione sociale nell'area meridionale, che non è solo la zona sud del Paese ma è anche “una maniera di essere di alcuni milioni di abitanti”»¹⁵.

Necessaria dunque, più che opportuna, una nuova previsione costituzionale che prenda atto dell'esistenza di regioni in ritardo e in crisi non congiunturale bensì strutturale e agisca in una prospettiva di attuazione dei valori di solidarietà e di unità nazionale tramite l'utilizzo di risorse comuni a sostegno dello sviluppo delle regioni in ritardo o in crisi. Attenzione però a non riproporre la formula di cui all'art. 119 nella versione precedente al 2001 che evidentemente non ha dato buoni frutti. Soprattutto con riferimento alle isole occorre evidenziare il dato identitario, presente e riconoscibile nelle realtà insulari italiane (ma non solo) che si associa a quello fisico nel configurare una nota di specialità accentuata. Si

¹⁴ V. G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *federalismi.it*, n. 1, 2022, p. 191, «Abitare un'isola incide profondamente sull'essenza di un popolo: vi è una separatezza rispetto agli altri, ai “continentali”, dai quali si è divisi da un elemento alieno alla fisiologia umana: l'acqua. Non è indifferente che per raggiungere un'isola gli uomini debbano servirsi di macchine – le navi – affrontando un più o meno lungo viaggio in condizioni disagiate e comunque eccezionali».

¹⁵ Così T.E. FROSINI, *Quale federalismo senza Mezzogiorno?*, in *forumcostituzionale.it*, forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/148.pdf.

tratta di una differenza potenziata anche rispetto allo Statuto di specialità proprio di Sicilia e Sardegna, che esclude tuttavia le isole più piccole situate in Regioni ordinarie che meriterebbero un trattamento specifico, a maggior ragione quando inserite nel territorio di regioni ordinarie (penso alle isole della Campania per citare solo un esempio) meridionali.

3. Il primo distinguo da segnalare rispetto alla disciplina giuridica delle isole negli ordinamenti italiano e spagnolo è che nella nostra Costituzione, anche prima della riforma del Titolo V, non vi era un riferimento esplicito al principio di insularità (l'art. 119 pre 2001 si riferiva infatti genericamente alle isole), inteso nel senso identitario al quale sopra si accennava, mentre la *Constitucion* del 1978 prevede espressamente «*el hecho insular*». Si tratta di una formula che attiene alla dimensione squisitamente identitaria riconducibile alla condivisione di un patrimonio di specialità particolare. Diverso e di più rispetto a una mera condizione di specificità fisico-geografica, con le conseguenze che ne derivano in termini di differenze di trattamento.

L'importanza che la Spagna dedica alle sue isole si evince dal numero di articoli, ben quattro (più una disposizione addizionale) che la Costituzione del 1978 dedica alla previsione delle misure necessarie a garantire a chi vi abita gli stessi livelli di accesso e godimento ai diritti rispetto ai cittadini spagnoli che vivono sulla terraferma¹⁶.

Il perno della disciplina delle isole nel testo costituzionale spagnolo è l'art. 141.4, definito come principale fonte di legittimazione dell'isola intesa come ente territoriale¹⁷. L'art. 141, inserito nel

¹⁶ Le isole sono menzionate agli articoli 69. 3 della Costituzione che le indica come circoscrizione elettorale precisando che ciascuna delle isole più grandi (Gran Canaria, Maiorca e Tenerife) esprimono tre senatori ciascuna mentre le altre (Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, El Hierro, Lanzarote, La Palma) ne eleggono uno ciascuna; 138.1; 141.4 e 143.4 e alla terza disposizione addizionale dedicata alle peculiarità del regime economico-fiscale delle isole Canarie che può essere modificato solo dopo aver ricevuto il parere preventivo della comunità autonoma. V. J. TRUJILLO FRENÀNDEZ, *Lecciones de derecho constitucional autonómico*, Valencia, 2004.

¹⁷ Così M. IACOMETTI, *Le isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di "insularità nell'Estado autonomico spagnolo*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel Diritto pubblico comparato*, cit., p. 71.

Titolo VIII dedicato alla organizzazione dello Stato, disciplina la provincia che viene identificata come ente indispensabile di riparto del territorio dello Stato. Nello specifico, il comma 4 prevede che «negli arcipelaghi, le isole avranno inoltre proprie amministrazioni sotto forma di Capitoli o Consigli». Si verifica in sostanza la equiordinazione tra provincia e isola ma ciò che rileva è la considerazione sistemica dell'*hecho diferencial* insulare, considerato come elemento distintivo proprio degli arcipelaghi spagnoli. Nello specifico, alla luce del regime particolare associato alla insularità le isole Canarie usufruiscono di un caratteristico trattamento economico e fiscale¹⁸ mentre nelle Baleari si registra – sebbene non esplicitamente derivanti dal fattore insulare – il riconoscimento di una seconda lingua ufficiale, oltre al castigliano che si associa a un proprio sistema di diritto civile¹⁹.

Importanza cruciale è rivestita dall'art. 138.1 della Costituzione spagnola che individua in capo allo Stato il dovere di rendere effettivo il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., intervenendo per sanare gli squilibri esistenti tra isole e penisola che risulta avvantaggiata sotto diversi profili. Ad attuare questa disposizione costituzionale è intervenuta la legge organica n. 8 del 27 settembre 1980 recante misure sul funzionamento delle Comunità autonome (LOFCA) che all'art. 16, riconosce *el hecho insular* come criterio di distribuzione del Fondo di compensazione interterritoriale che nasce con lo scopo di colmare il gap nello sviluppo economico dei territori. Significativi sono poi i riferimenti alle peculiarità legate alla insularità contenuti negli Statuti autonomi degli arcipelaghi delle Baleari e delle Canarie. Nello Statuto della Comunità Autonoma delle Baleari, all'art. 3, si afferma che viene riconosciuta la natura insulare del territorio della Comunità autonoma come

¹⁸ Norma di riferimento è la l. n. 7 del 2 aprile 1985, sulle basi del regime locale che – attuando l'art. 141.4 – riconosce ai *Cabildos* delle Canarie la natura di organi di governo, amministrazione e rappresentanza delle isole dell'arcipelago, con tutte le attribuzioni e potestà proprie degli enti territoriali necessari dell'ordinamento spagnolo, ossia i Comuni e le Province.

¹⁹ V. d.lgs. reg. n. 79 del 6 settembre 1990 recante la *Compilacion del Derecho Civil de Baleares*; l'art. 41. 3 della l. n. 7 del 2 aprile 1985, sulle basi del regime locale dispone che ai *Consejos* della Baleari siano assegnate piene funzioni rappresentative e di governo, secondo il quadro definito dallo Statuto di Autonomia.

«*hecho diferencial*» che merita una protezione speciale. Sulla base di questa norma quadro si inseriscono le disposizioni sul finanziamento di fondi speciali stanziati dallo Stato²⁰. Con riguardo allo Statuto delle Canarie si richiama l'art. 46.1, così come modificato dalla legge organica n. 4 del 30 dicembre 1996, stabilisce che l'arcipelago usufruisce di un regime economico – fiscale agevolato, in ragione del particolare retaggio storico proprio delle isole, basato sulla libertà commerciale di importazione ed esportazione; mancata applicazione di monopoli, franchigie doganali e imposizioni fiscali sul consumo. Non potendo in questa sede entrare nel merito delle singole misure previste, si ritiene di sintetizzare il regime agevolato di cui godono le isole spagnole in ragione della insularità costituzionalmente riconosciuta come fattore fisico, strutturale ma anche storico e identitario. In virtù dell'*hecho insular* gli spagnoli isolani sono destinatari di misure che garantiscono la libera circolazione (delle persone, dei servizi, dei capitali) e i diritti economici in condizione di parità con chi vive sulla terraferma.

Il complesso sistema di agevolazioni e sostegni previsto dall'ordinamento spagnolo è da considerarsi opportunamente premiante delle realtà insulari e pure, nel contempo, coerente con il quadro del diritto sovranazionale e si ritiene un esempio virtuoso cui guardare nel momento in cui si rivede il modello (invero fino a ora inefficace) applicato nel nostro ordinamento.

4. Secondo quanto stabilito dall'art. 6.2. della Costituzione, «gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera costituiscono regioni autonome dotate di statuti politico-amministrativi e di organi di governo». Nel quadro della ripartizione asimmetrica dei poteri prevista dal modello regionale portoghese²¹ all'arcipelago del-

²⁰ V. l. n. 30 del 29 luglio 1998, che ha tra gli obiettivi anche l'attuazione dell'art. 138.1 della Costituzione e che nella relazione illustrativa richiama la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 1997 in cui si sottolinea l'esistenza di problemi strutturali connaturati alla insularità che bisogna considerare e risolvere.

²¹ Il Titolo VII della Costituzione portoghese è dedicato alla organizzazione dei poteri nell'ambito di uno schema di regionalismo, per un approfondimento – nella letteratura italiana – si rimanda a R. ORRÙ, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018, p. 451 ss.; V. PIERGIGLI, *Il decentramento territoriale*

le Azzorre e Madera sono riconosciuti poteri rilevanti, anche di natura legislativa. La Costituzione del 1976 è stata oggetto di diverse riforme che segnalano una chiara tensione verso il potenziamento delle autonomie territoriali che si è affermata e consolidata secondo un percorso progressivo²². In questo contesto le regioni insulari godono di un regime spiccatamente differenziato; il piccolo dell'asimmetria competenziale si raggiunge nelle isole tanto da far parlare di una iper-specialità insulare²³. Nella evoluzione della configurazione della specificità insulare in Portogallo un ruolo cruciale è svolto dal parametro del diritto dell'Unione europea. È così che le isole Azzorre e Madera risultano, nel quadro costituzionale del Portogallo, oggetto di una doppia specialità riconducibile al regime di specificità di cui godono nella dimensione nazionale e in quella europea²⁴. Di importanza fondamentale per lo sviluppo territoriale si rivelano infatti i flussi di finanziamento che nel tempo sono stati erogati e che continuano a essere una fonte indispensabile per garantire il livello di accesso e godimento di diritti e servizi equilibrato rispetto a chi vive sul continente. La costruzione del modello di specialità insulare portoghese è frutto di un'azione composita e spesso concertata di attori politici e istituzionali attivi in una prospettiva multilivello (regionale, nazionale, europea) che si è rivelata determinante nella conquista di obiettivi importanti in termini di agevolazioni e sostegni. La capacità di coordinamento, concertazione e leale collaborazione dimostrata soprattutto dagli attori locali e nazionali è risultata cruciale nel potenziamento dell'autonomia delle isole, ma il ruolo di primo piano è stato pro-

nell'ordinamento portoghese: una soluzione (ancora) parziale e (sempre più) differenziata, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini, 1998, p. 1045 ss.

²² Sul concetto di «*regionalismo progressivo*» portoghese si v. J. J. GOMES CANOTILHO, *Il diritto costituzionale portoghese*, Torino, 2006, p. 134.

²³ Così R. ORRÙ, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 168; evocativa in questo senso l'espressione secondo cui «l'edificio che permette l'espressione dell'autonomia delle regioni degli arcipelaghi (...) è rimasto dal 1976 un edificio in permanente costruzione», così M.L. AMARAL, *Revisao Constitucional de 1997. Sistema de Actos Legislativos. Opinao*, in *Legislacao. Cadernos de Ciencia de Legislacao*, 19/20, 1997, p. 105 ss.

²⁴ Così R. ORRÙ, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, cit., p. 171.

tabilmente giocato dal Tribunale Costituzionale. Il giudice delle leggi portoghese ha infatti mostrato un costante favor verso il riconoscimento di un regime vantaggioso per le isole, a fronte del riconoscimento del fattore insulare legittimante tale trattamento di favore in un contesto coerente con il quadro dell'Unione europea²⁵. Nel complesso, analizzando l'esperienza portoghese non si può trascurare – in un'ottica finalizzata alla individuazione di best practices da importare nel nostro ordinamento – il ruolo pregnante della politica locale e centrale che si è dimostrata capace di definire un quadro normativo e strumentale premiante per le isole e pure conforme con i limiti definiti in ambito Ue al quale nel dibattito italiano vengono spesso addebitate le ragioni del mancato intervento a sostegno delle realtà insulari.

5. La condizione giuridica delle isole è oggetto di disciplina del diritto internazionale²⁶ e, sebbene solo in via indiretta, dell'Unione europea²⁷. Questi richiami sono importanti perché offrono una cornice per la legittimazione di misure di sostegno in deroga al regime ordinario degli aiuti di Stato. Si tratta di un dato importante

²⁵ Il favor del *Tribunal Constitucional* nei confronti della specificità insulare è stato oggetto di critiche relative ai timori di un eccessivo indebolimento dello Stato rispetto alle regioni e in particolare alle isole, addebitato soprattutto a uno sgretolamento delle competenze normative, v. J. MIRANDA, *A autonomia legislativa das regioes autonomas apos a revisao constitucional de 2004*, in *Scientia Iuridica*, LIV, n. 302, 2005, p. 201 ss.

²⁶ V. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare, Montego Bay 10 dicembre 1982, in cui è prevista la definizione giuridica delle isole e degli arcipelaghi; sulle norme che considerano l'insularità nella prospettiva del diritto internazionale si v. P. FOIS, *L'insularità nel diritto internazionale e interno: orientamenti convergenti*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. 191 ss.

²⁷ Sostegni a favore delle aree periferiche e disagiate dei Paesi membri dell'Unione europea sono previsti nel Trattato di Maastricht del 1992 come strumenti di promozione dello sviluppo. L'art. 299 del Trattato di Amsterdam del 1997 si riferisce nello specifico ai territori francesi d'oltremare, destinatarie di agevolazioni economiche in un contesto di sussidiarietà. L'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, finalizzato alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle regioni prevede un riferimento alle isole e tale riferimento è riscontrabile in altre norme del TFUE destinate alle regioni ultraperiferiche, v. T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2020, p. 505.

per considerare le misure nazionali che – come si evince dalla pur succinta analisi comparata compiuta in questa sede – risultano efficaci laddove inserite nel quadro di una disciplina costituzionale ad hoc.

Per questo, il percorso della proposta di legge di iniziativa popolare per l’inserimento del principio di insularità nella Costituzione italiana, nella rinnovata formula che rispecchia l’«*hecho insular*» di matrice spagnola, è da considerarsi come un successo collettivo per i promotori e per le comunità interessate. Essendo frutto di una mobilitazione spontanea dal basso il buon risultato in termini di consenso parlamentare che fino a ora ha incontrato la proposta, a buon punto nel lungo iter di riforma *ex art.* 138 Cost., può essere anche interpretato come un segnale importante contro il disfattismo diffuso, che testimonia la forza dell’impegno della cittadinanza e la capacità di innescare un cambiamento, non solo di dichiararlo.

Inserendo il riferimento alla insularità in Costituzione si riconosce una specificità che è nei fatti e che non può che essere constatata in un assetto liberale democratico quale quello italiano, in cui la Repubblica ha il dovere (non l’opzione) di intervenire per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Nell’ottica dell’articolo 3 della nostra Costituzione, l’insularità configura evidentemente un «ostacolo» alla uguaglianza sostanziale, rappresentando un limite fisico alla possibilità di piena ed equa partecipazione alla vita lavorativa, economica e sociale in un contesto di parità e competitività non viziata.

Chiunque abbia avuto in sorte, come peraltro chi scrive, di nascere e vivere su un’isola è consapevole della propria fortuna ma anche dello svantaggio naturale, grave e permanente, che impedisce o rende comunque oltremodo difficoltoso competere ad armi pari con i connazionali continentali sotto molti e diversi aspetti. Ma l’insularità non rende vittime bensì portatori consapevoli di una specificità che per diventare risorsa deve essere prima di tutto riconosciuta e posta alla base di interventi mirati, orientati a colmare il gap di opportunità e potenzialità attualmente esistente.

Inserire il principio di insularità in Costituzione significa prendere atto dell’esistenza di uno svantaggio naturale, grave e perma-

nente, e restituire un riferimento (peraltro presente – come si è visto, sebbene in forma diversa – nel testo costituzionale prima della riforma del Titolo V del 2001) chiaro, autorevole e inequivocabile rispetto alla necessità di misure volte a ripristinare l'equilibrio tra cittadine e cittadini di una Repubblica una e indivisibile, che allo stato dei fatti risulta compromesso.

Diritto allo studio, al lavoro, all'assistenza sanitaria e ai servizi pubblici in generale sono prerogative contemplate e garantite per ogni cittadino e cittadina italiana ma talora difficilmente accessibili per chi vive su un'isola e deve fare i conti intanto con la dolorosissima questione dei trasporti, da sempre problema prioritario per i sardi. In questo senso il riferimento costituzionale al principio di insularità rappresenta uno strumento prezioso²⁸, non un simbolo ma un dispositivo di carattere operativo, funzionale ad azioni rivolte a ridurre fino ad annullare le distanze tra italiani e italiane, in termini di disponibilità e godimento di diritti fondamentali.

Il diritto comparato ci offre esempi virtuosi di isole che sono state capaci di sfruttare il riconoscimento costituzionale della specificità, a partire dagli arcipelaghi di Spagna e Portogallo, vicini a noi per cultura e impostazione costituzionale, che presentano un efficace modello di regionalismo differenziato in cui *el hecho insular* costituisce il perno di un sistema normativo e di agevolazioni che rappresenta un esempio virtuoso.

Quello ottenuto è un primo traguardo frutto di un coinvolgimento popolare che smentisce l'immobilismo e il disinteresse verso l'azione politica, quando rivolta chiaramente a uno scopo condiviso e percepito come necessario ma ora più che mai occorre tenere alta l'attenzione e non adagiarsi su obiettivi che non possono restare sulla carta. Soprattutto, è importante agire in sede Ue, perché il

²⁸ Cfr. T.E. FROSINI, *Prefazione* a id. (a cura di) *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit. p. IX, «La Costituzione italiana prevedeva, all'art. 119, la valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole che costituivano realtà territoriali, economicamente e/o geograficamente, svantaggiate. Il legislatore costituzionale del 2001, imprudentemente, ha espunto dall'art. 119 Cost. ogni riferimento a tali aree geografiche, senza peraltro ridisciplinare, alla luce dei mutamenti sociali e politici avvenuti nel corso degli anni, la particolare condizione giuridica delle zone insulari, che conservano uno spiccato orgoglio identitario speciale che risiede nella consapevolezza di costituire un popolo, con un proprio statuto ontologico e una propria connotazione storico-culturale».

principio di insularità vale nell'Europa delle Regioni oltre che sul piano nazionale.

L'insularità in Costituzione, al pari del riconoscimento della specificità del Mezzogiorno, non rappresenta una bandiera bensì uno strumento di parità che deve essere fatto vivere e tradotto in pratica con un'azione sistematica, da attuarsi con interventi puntuali e inseriti in un piano strategico che trasformi l'essere isola da condizione sfavorevole in opportunità.

CARLA BASSU

Abstract

Scopo di questo lavoro è analizzare la connotazione giuridica delle isole nel quadro costituzionale di promozione di una condizione giudicata univocamente di svantaggio fisico per mettere in luce analogie e differenze nell'intenzione di individuare un modello virtuoso in un'ottica di equità territoriale necessaria in un contesto democratico. Punto di partenza e riferimento costante nella trattazione è l'inquadramento dei contesti costituzionali esaminati (Italia, Spagna e Portogallo) nel quadro dell'ordinamento sovranazionale europeo, tenendo in considerazione il riferimento esplicito presente nei trattati alla specificità delle regioni insulari.

This paper aims to study the juridical characterization of islands in the constitutional setting. Considering the physical connotation of islands not only like a physical obstacle to override thanks to social welfare measures, the purpose is to compare the legal framework of islands in some representative Southern European democracies. The cases of Italian, Spanish and Portuguese islands will be examined in a comparative perspective within the European Union.

Parole chiave/Keywords

Insularità – regionalismo differenziato – questione meridionale
Insularity – asymmetric regionalism – Southern question

Las desigualdades territoriales en España

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La igualdad en la vertebración del sistema autonómico español. – 3. Los efectos del sistema de financiación autonómica en el mapa de la desigualdad en España. – 3.1. Los efectos diferenciadores de la existencia de dos modelos de financiación autonómica. – 3.2. Las especialidades del régimen económico y financiero de las Islas Canarias. – 4. Coordinación, buen gobierno y reequilibrio territorial. – 5. Conclusiones.

1. Desde hace al menos una década la sucesión de situaciones de crisis, económica primero (2008) y la posterior crisis sanitaria (2020) están marcando el devenir de la sociedad a nivel global. Las perspectivas de crecimiento de la economía mundial que se abrieron en 2018 partían ya de la constatación de unos efectos demolidores en términos de equidad social arrastrados de la primera crisis. El incremento de la desigualdad personal y social en las condiciones de vida en todo el mundo y de una dimensión regional proyectada en una gran disparidad en los niveles de renta dentro de los países¹ se relaciona con la combinación de factores económicos y políticos diversos.

El panorama que se presenta en el contexto actual de pandemia arroja unas perspectivas aún menos favorables para mantener niveles adecuados de igualdad social y territorial². La intensidad de

¹ Vid al respecto, Informe FMI Perspectivas de la Economía Mundial (abril de 2019) documento disponible [imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019](https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019); W. GBOHUI, W.R. LAW M e V. LIEDO, *The Great Divide: Regional Inequality and Fiscal Policy*, en *FMI Working Papers*. 19/88, 2019.

² Sobre el rápido crecimiento de los niveles de desigualdad a nivel mundial vid *Informe Social Mundial 2020: la desigualdad en un mundo en rápida transformación*, enero de 2020, disponible en news.un.org/es/story/2020/01/1468241.

los efectos derivados de la crisis sanitaria es aún incierta, pero no así la pluralidad de los ámbitos en que los se manifiesta. La crisis sanitaria mundial, como la económica, tiene un impacto de naturaleza económica, social y territorial modulado en cada país o área geográfica, atendiendo al contexto social y a las políticas adoptadas para tratar de atajarla. En este contexto es preciso recordar los efectos del paulatino debilitamiento de las instituciones y procesos democráticos según se constata de forma generalizada en los sistemas políticos como efecto de aquella crisis económica mundial³. Y con ello, el aumento de la desafección de la ciudadanía y el populismo que se muestran con tintes y reivindicaciones territoriales de naturaleza nacional o local según el espacio geográfico de la interlocución política o social.

Desde estas premisas este ensayo pretende mostrar los niveles y factores económicos, políticos y sociales de la desigualdad territorial en España. Para esto se subrayará cómo el creciente aumento de las desigualdades sociales obedece a factores estructurales y coyunturales singulares y dispares que arrojan una particular dimensión territorial de la desigualdad. Con este objetivo, se recuerdan en primer lugar los presupuestos constitucionales vertebradores del proceso de descentralización del poder en España, y singularmente el protagonismo de los principios de igualdad y solidaridad y la exigencia de cohesión social y territorial. Conviene igualmente subrayar el inherente, pero también creciente nivel de la desigualdad territorial en términos cuantitativos de renta o recursos asignados por habitante. Se examinarán las causas pero también sus efectos respecto a la prestación de servicios públicos esenciales y los niveles de disparidad territorial de las condiciones de vida de la población. Para ello, se subrayarán los déficits estructurales del sistema autonómico español en materia de política fiscal y financiera y, con ello la dimensión social y económica de la desigualdad territorial. Igualmente, se recordará la acertada identificación de la diversidad de factores económicos y productivos, demográficos,

³ Al respecto, entre otros, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Una interpretación constitucional de la crisis económica*, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, p. 449-454, 2013, p. 452 ss. J. ESTEVE, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*. Madrid, 2013, p. 183 ss. M. FERRERA, *Solidarity in Europe after the Crisis*, en *Constelations*, 2014, 2, p. 222-238, p. 224.

políticas de gasto y la calidad de la gobernanza, que definen un mapa de la desigualdad en España más allá de la clásica división norte-sur, en cuatro niveles⁴, y el creciente aumento de la brecha social y económica causado por la confluencia de dos grandes crisis globales. Finalmente, la atención de estas páginas se centrará en presupuestos básicos del constitucionalismo social europeo, la igualdad, la solidaridad y la cohesión territorial, y en los instrumentos y líneas de acción política activadas tanto en España como en el seno de la Unión Europea como consecuencia de la pandemia con el objetivo de corregir las desigualdades y lograr una mayor cohesión social y territorial.

2. Los análisis sobre el sistema autonómico español suelen partir de la idea matriz que permitió la constitución de un sistema de distribución territorial del poder, sin duda original desde una perspectiva empírica y metodológica. Se parte así de la conocida *desconstitucionalización* del modelo territorial y su articulación progresiva sobre la base del principio dispositivo que permitió el desarrollo de un modelo singular y lograría la consolidación del Estado autonómico sobre el principio de igualdad. En cierto, y conviene recordarlo, que la formulación del artículo 2 de la Constitución no menciona la igualdad junto a los tres principios que actuarán como eje del modelo: la autonomía como derecho de las «nacionalidades» y «regiones» ejercida desde el respeto a la unidad territorial y la garantía de la solidaridad interterritorial. Sobre estos cauces constitucionales diseñados en el Título VIII CE y en las disposiciones transitorias segunda y adicional primera, con una clara inspiración regional, la realidad reorienta el modelo hacia la generalización del sistema autonómico a la totalidad de los territorios con una marcada tendencia federalizante de carácter igualador⁵, que hoy precisa ser constitucionalizada.

En efecto, una panorámica sobre las distintas etapas que han conducido a la configuración del Estado autonómico ofrece sin gran esfuerzo analítico una primera conclusión: el principal motor de cons-

⁴ C. COLINO, A.M. JAIME-CASTILLO y Y.M. KÖLLING *Desigualdades territoriales en España*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, p. 59 ss.

⁵ F. BALAGUER CALLEJÓN, *Desarrollo constitucional y respuesta andaluza en la construcción del Estado autonómico*, en *Cuadernos Fundación Giménez Abad*, Zaragoza, 2012.

trucción del sistema autonómico español es la versión territorializada del principio de igualdad. O expuesto en otros términos: la voluntad de determinados territorios, singularmente Andalucía, por introducir y mantener la igualdad en la configuración y consolidación del sistema territorial frente a las tensiones y pulsos diferenciadores de territorios periféricos⁶. El mapa autonómico es así fácilmente caracterizado por una fuerte conflictividad territorial generada por la presencia constante del binomio igualdad-asimetría territorial. En todo caso, la generalización del modelo a todos los territorios se produce desde su puesta en marcha, primero mediante los Acuerdos Políticos de 1981, donde los principales partidos de la escena política del momento (UCD y PSOE) asumen la generalización de la autonomía a todas las Comunidades Autónomas y la equiparación del sistema institucional básico descrito en la Constitución (artículo 152 CE), sólo para las Comunidades Autónomas con autonomía plena ya constituidas en esa fecha (Euskadi, Cataluña, Galicia, Andalucía y Navarra) a todas las Comunidades Autónomas. A partir de aquí, la autonomía política se desarrolla conforme a un mecanismo de mimetismo institucional respecto al esquema estatal y entre sí, hasta tal punto que las diferencias son prácticamente inexistentes.

Desde el plano competencial, la constante igualadora en el diseño del modelo autonómico es asimismo subrayable frente a las tendencias diferenciadoras que subyacen en el texto constitucional y se proyectan fuertemente en la realidad social y política. La distinción de partida entre territorios atendiendo a su diverso modo de acceder a la autonomía política fijada por un periodo inicial de cinco años (artículo 148.2 CE), sería eliminada de nuevo por la vía de la negociación política con los acuerdos políticos de 28 de febrero de 1992 suscritos entre el PSOE en el gobierno, y el PP como el principal partido de la oposición. Se consolida así el compromiso igualador abriendo el camino de las reformas estatutarias hacia la sustancial equiparación competencial entre los territorios. En todo caso, el efecto igualador de mitad de la década de los noventa no elimina o atempera las tensiones y conflictos territoriales. Al contrario, el debate sobre la simetría o asimetría del Estado autonómico, la apelación al regionalismo diferenciador latente en el

⁶ Vid. la obra de referencia de E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999.

texto constitucional y las presiones de los territorios periféricos por mantener un status singular dentro del mapa autonómico se agudiza y encuentra eco en el espacio público.

Uno de los factores que influyen (y alimentan) en la amplificación de estas reivindicaciones viene determinado por los cambios en los escenarios de debate político que comienzan a desmontar un sistema político regido por la alternancia de fuertes mayorías parlamentarias en las instituciones de gobierno centrales. A partir de ese momento, los sucesivos gobiernos sostenidos por mayorías parlamentarias débiles necesitarán del apoyo de otras fuerzas parlamentarias y, singularmente, de los partidos nacionalistas en el Congreso cuyo protagonismo en la formación de decisiones de interés general será determinante para el impulso y la reconfiguración del sistema autonómico⁷. En este contexto cobra especial relevancia los cambios en el sistema común de financiación autonómica impulsados por los partidos nacionalistas que por primera vez se abre a la participación general de las Comunidades Autónomas. Pero la virtualidad de esta primera reforma sustancial del sistema de financiación muestra sin embargo, las debilidades de un modelo que no responde a las exigencias de garantizar la autonomía financiera con criterios de transparencia, equidad y solidaridad territorial, generando desequilibrios territoriales que han sido paulatinamente acrecentados. Según se analiza en el epígrafe siguiente, la constante revisión del sistema de financiación autonómica no hace sino evidenciar aún más las disfuncionalidades de un sistema autonómico creado sin un marco constitucional claro de referencia y las dificultades para sostener privilegios económicos y fiscales de determinados territorios, estos sí, encuadrados en el texto constitucional.

La evolución del Estado autónomo español vuelve a mostrar la fortaleza de la tendencia igualadora en el ámbito territorial en la fase de las reformas estatutarias iniciada en 2005, cuando tras el intento fallido de la propuesta de independencia del País Vasco, presentada formalmente ante el Congreso de los Diputados como

⁷ F. BALAGUER CALLEJÓN, *La constitucionalización del Estado Autonómico*, en *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, 1997, p. 129 ss. Del mismo autor *Desarrollo constitucional y respuesta andaluza en la construcción del Estado autonómico*, cit., Igualmente, para una completa visión del modelo autonómico J. TUDELA ARANDA, *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Barcelona, 2016.

reforma del Estatuto de Guernica, se abre una intensa etapa en el proceso autonómico impulsada por las propias Comunidades Autónomas mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía⁸. Dejando al margen el interés que tiene este periodo por la diversidad e intensidad de los aspectos actualizados en los textos estatutarios, así como por su utilidad para evidenciar la necesidad de una revisión del sistema autonómico en clave federal⁹, el sentido de este análisis nos conduce de nuevo a insistir en la activación de la tendencia igualadora por las propias Comunidades Autónomas a la hora de revisar en profundidad el marco estatutario.

El contexto social y político que acompañó la aprobación del *Estatut* funcionó como detonante para que otros territorios se sumaran al proceso de revisión de su autonomía utilizando el texto estatutario catalán, no ya como mera inspiración, sino como documento al que aspirar en su integridad¹⁰. Como es conocido, la

⁸ La reforma del *Estatut* de Cataluña aprobado por las Cortes Generales en 2006, supuso la activación inmediata del proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía en las Comunidades Autónomas de Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León (2007), proceso al que terminan incorporándose la Comunidad Autónoma de Extremadura (2011) y más recientemente Canarias (2018). Al respecto vid. L. ORTEGA, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Madrid, 2015; VIVER I PI, SUNYER, F. BALAGUER CALLEJÓN y J. TAJADURA, *La reforma de los Estatutos de Autonomía con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid, 2005. Igualmente, los artículos publicados en el número monográfico sobre el tema de la *Revista de Estudios Políticos*, n. 151/2011. J.A. MONTILLA MARTOS, *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*, Cidur-Menor, 2015.

⁹ Entre los números trabajos al respecto, vid. E. AJA ¿Hay que reformar la Constitución? en *Claves de razón práctica*, 2015; E. AJA, F. GARCÍA ROCA, J.A. MONTILLA MARTOS y L. DÍEZ BUESO, *Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico, Informe comunidades autónomas*, 2015; A. LÓPEZ BASAGUREN, *Sobre el desarrollo federal del sistema autonómico*, en *Constitucionalismo crítico: Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, 2016; M.A. GARCÍA HERRERA, J. ASENSI y F. BALAGUER CALLEJÓN (Coord.), *Carlos de Cabo Martín (hom.)*, Vol. Tirant lo Blanch, S. MUÑOZ MACHADO (Coord.) *Ideas para una reforma de la Constitución*, (2017) en idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf, p. 10-12; G. CÁMARA VILLAR, *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, en *Revista de Derecho Político*, 2018.

¹⁰ Así puede constatarse en el caso estatuto andaluz, cuyo articulado es una réplica prácticamente idéntica del estatuto catalán. La decidida voluntad

legitimidad constitucional para abordar una profunda revisión del autogobierno en todas sus posibles expresiones (institucionales, competenciales, financieras, de relaciones con la ciudadanía y otros poderes territoriales internos y externos) con el alcance e intensidad en que quedará reflejada en el *Estatut*, y en otras normas estatutarias que incorporan estos contenidos con idénticos propósitos por emulación normativa, fueron objeto de examen de constitucionalidad en la STC 31/2010, cuyos resultados fueron y siguen siendo muy discutibles técnica y políticamente¹¹. Parece fuera de toda duda que la reacción ciega e irracional del movimiento independentista catalán es ajeno a la lógica democrática y constitucional. Pero también que la radical oposición a las pretensiones del independentismo catalán, que no de las legítimas reivindicaciones de mayor autogobierno para Cataluña (o Andalucía, o Galicia o cualquier otro territorio que así lo exprese por cauces constitucionales) ha impulsado y generalizado un discurso radicalizado de agravios sociales y económicos que se maneja en cualquier parte del territorio español y reduce notablemente los márgenes del respeto al pluralismo social, político y territorial.

En la escena política y social la cuestión territorial ahora no parece centrada en mejorar el funcionamiento eficaz del sistema o en garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos esenciales a la ciudadanía. Los parámetros de la gestión política y de las exigencias sociales se mueven en espacios de reivindicación identitaria y de diferencias o en la negación de tales diferencias, de tal modo que la igualdad como presupuesto de partida en la configuración del sistema autonómico se mantiene, pero para negarlo o reafirmarlo de forma categórica. La conflictividad social y política

igualadora expresada ya en la fase inicial de formación de la Comunidad Autónoma en 1980, se renueva con ocasión del nuevo Estatuto andaluz.

¹¹ Para una aproximación a la polémica en torno a esta sentencia, vid. entre los abundantes estudios, los publicados en el número monográfico *El Constitucional y el Estatut* de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.15/2010; Igualmente en *Valoración general de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional* realizada por diversos autores en *Revista catalana de dret públic*, n. extra 1/2010; Los estudios publicados en el número monográfico sobre la sentencia del Estatut de la *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 12/2011 o en el número especial de la revista *Teoría y realidad constitucional*, n. 27/2011.

propia de las sociedades complejas se traducen en el sistema político español en conflictos territoriales que, lejos de ser resueltos conforme a las técnicas y cauces democráticos, se han agudizado en los últimos años tras los efectos económicos y sociales de las graves crisis mundiales de la última década¹². La creciente desafección ciudadana hacia la política y las instituciones democráticas, cada vez más debilitadas por el aumento de la influencia de populismos en las instancias representativas y de gobierno que, en España, se presenta como bastiones de reivindicaciones territoriales en defensa de posturas férreas pro territorio y desplazando la defensa del interés común a un plano marginal de la gestión pública.

En el contexto social y político actual las tensiones y conflictos territoriales se muestran como reflejo de una economía debilitada y una sociedad con mayor población vulnerable y una brecha social cada vez más profunda por efecto de la pandemia. La cuestión ahora es analizar algunos de los factores determinantes de la dimensión territorial de esas desigualdades en España, en particular, los efectos de un sistema de financiación de los recursos económicos que conduce a dibujar un mapa claro de la desigualdad y ponen en entredicho la necesaria cohesión social y niveles adecuados de solidaridad interterritorial. Parece fácil advertir que esa creciente desigualdad territorial en términos económicos conduce a un paulatino aumento de la conflictividad social y tensión territorial. Las consecuencias políticas y sociales de un creciente desequilibrio económicos acrecentados en la última década que alimenta el discurso del agravio comparativo y la radicalización política de la sociedad frente a propuestas conciliadoras e integradoras.

3. Se ha indicado con grandes dosis de certeza que, en los últimos años, tras el del impacto de la crisis financiera global y ahora la pandemia, el debate regional se centra en la cuestión de la desigualdad en las condiciones de vida. Pero esta cuestión crucial se aborda bajo la creciente presencia de los populismos en los foros políticos y sociales y por ello, desde premisas simplistas y mensajes radicalizados¹³. En España, esta apreciación es fácilmente constatable en la

¹² C. COLINO, A.M. JAIME-CASTILLO y Y.M. KÖLLING *Desigualdades territoriales en España*, Fundación Friedrich Ebert (disponible en library.fes.de/pdf-files/bueros/madrid/17648.pdf), p. 9.

¹³ Cfr. W. GBOHOU, W.R. LAWY y V. LIEDO o.c.. Desde una perspectiva

escena política y social donde la simplificación de los argumentos sobre el debate territorial ha tenido un productivo caldo de cultivo en los incisivos cambios de la realidad económica, política y social de los últimos años. De hecho, como ha sido recordado en páginas anteriores, la imagen actual de las brechas sociales tiene un importante componente territorial hasta el punto de que es posible dibujar un mapa autonómico de la desigualdad.

Pero además de la confluencia de esos factores globales externos en el marco político y social del constitucionalismo actual¹⁴, pueden identificarse factores internos que han influido en la desigual distribución de la renta económica y los distintos niveles de equidad y el crecimiento económico en España. Desde el comienzo del funcionamiento del Estado autonómico, el debate político y social sobre la cuestión territorial gira en torno a la preocupación por una distribución equitativa de los recursos económicos y la garantía de la solidaridad y la cohesión territorial. El artículo 2 de la Constitución introduce el principio de solidaridad interterritorial como elemento de conformación del sistema autonómico, así como una mínima concreción de los instrumentos y mecanismos constitucionales para hacerla posible. Para valorar el cumplimiento de estos objetivos y, con ello, medir los efectos del particular sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en la conformación del mapa de la desigualdad en España, conviene recordar las singulares características de un sistema que incluye dos modelos de financiación puestos en marcha sobre la base de un sucinto marco constitucional, muy criticable por su diseño abierto y diferenciador.

más general, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Interpretación constitucional y populismo*, en *Revista de derecho constitucional europeo*, 2020.

¹⁴ F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis sanitaria y Derecho Constitucional en el contexto global*, en *Teoría y realidad constitucional*, 2020, p. 121-140. ID., *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el Siglo XXI*, en *Revista de Derecho constitucional europeo*, 2018. Sobre los efectos del proceso tecnológico en los presupuestos básicos del constitucionalismo vid. A. D'ATENA, *La conflictividad axiológica de la democracia liberal y el desafío de Internet*, en *Revista de Derecho constitucional europeo*, 2018. Igualmente vid. T.E. FROSINI, *Constitución, democracia y Estado de Derecho*, Santiago de Chile, 2018, en especial los trabajos *Nuevas tecnologías y constitucionalismo*, (p. 37-61 y *El derecho constitucional de acceso a internet* (p. 63-89), *Legislación y globalización* (p. 91-123). ID., *Internet y Democracia*, en *Revista de Derecho constitucional europeo*, ID., *Libertad, Igualdad, Internet*, Valencia, 2018.

3.1. Como tantos otros aspectos de la regulación constitucional de la organización territorial, el sistema de financiación autonómica constituye un deliberado *vacío* de la norma constitucional apenas esbozado en tres preceptos constitucionales¹⁵, a partir de los cuales se diseña un sistema legal abierto, cambiante y sometido a revisiones propiciadas por condicionantes políticos¹⁶. El sistema parte del reconocimiento de la autonomía financiera como presupuesto básico para el ejercicio pleno de la autonomía política (artículo 156 CE), junto a los principios de coordinación y solidaridad territorial que permitirán activar el desarrollo de las facultades autonómicas para recaudar ingresos y gestionar recursos económicos y financieros de acuerdo con las fuentes de ingresos (artículo 157 CE) y los mecanismos de nivelación y fondos de compensación económica (artículo 158 CE) con los que se tratará de garantizar la equidad y la solidaridad interterritorial.

Pero junto a estas previsiones normativas, el texto constitucional prevé la coexistencia de dos diferentes sistemas de financiación: uno foral, para las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco conocido como sistema de concierto o de convenio económico, con base constitucional en la disposición adicional primera, y otro de régimen común o general que rige para el resto de las Comunidades Autónomas y con especialidades para el territorio canario (disposición adicional tercera de la Constitución)¹⁷ y para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. A este respecto conviene recordar que en los denominados territorios forales (País Vasco y Navarra) rige un sistema fiscal de recaudación y regulación propio, e incorpora el mecanismo de «cupos» o la «aportación» anual que realizan estos territorios para contribuir a la financiación de las cargas generales del Estado por prestaciones y servicios no asumidos. Por su parte, el régimen común desarrollado por la Ley Orgánica de Financiación autonómica (LOFCA)¹⁸ para el resto de España,

¹⁵ A. RODRIGUEZ BEREIJO, *La Constitución fiscal de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 83, 2015.

¹⁶ J. ZORNOZA PÉREZ, *El sistema de financiación Español*, en *Jornada sobre el federalismo canadiense y su proyección sobre el modelo Español*, Zaragoza, 2005.

¹⁷ Sobre las especialidades del régimen económico y fiscal de las islas Canarias, vid. la exposición contenida en el siguiente subpartado de este estudio.

¹⁸ Ley Orgánica 8/1980, 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. (BOE n. 236, de 1 de octubre de 1980).

se establece a partir de los costes de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma. Este régimen económico-financiero se sostuvo inicialmente en una estructura centralizada de la recaudación de ingresos y la mera descentralización del gasto mediante un sistema de transferencias de los recursos a las CCAA para la gestión de los servicios públicos asumidos. El sistema común así diseñado resultaba insuficiente para la efectiva gestión del autogobierno, lo que derivará en una sucesión de revisiones del modelo mediante la reforma de la LOFCA. Primero en 1996, vigente para el quinquenio 1997-2001¹⁹, posteriormente en 2001²⁰ para el periodo 2002-2008 y la aprobada en 2009²¹ actualmente en vigor. Estas reformas de la LOFCA han ido reforzando la autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas y perfeccionando los mecanismos de nivelación y compensación, convergencia y solidaridad interterritorial con los que se pretende dar cumplimiento a los principios de igualdad y la cohesión territorial²².

Así pues, el modelo de financiación autonómica en España siendo centralizado en su origen y abierto a la negociación permanente,

¹⁹ La Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de reforma de la LOFCA (BOE de 28/12/1996) y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, reguladora de la cesión de nuevos tributos del Estado a las CCAA (BOE de 31/12/1996).

²⁰ Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). BOE n. 313, de 31/12/2001.

²¹ Vid. la Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre (BOE n. 305, de 19/12/2009) y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE n. 305, de 19/12/2009).

²² El actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía regulado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre integra la financiación del conjunto de los servicios traspasados a través de los tributos cedidos (capacidad tributaria), de la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (Fondo de Garantía) y del Fondo de Suficiencia Global. Se crean además, los Fondos de Convergencia Autonómica (el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación) dotados con recursos adicionales del Estado que se distribuyen entre CCAA de acuerdo con una serie de criterios (la renta per cápita, el crecimiento de la población, su densidad y la situación de cada Comunidad en términos de financiación por habitante ajustado).

ha superado etapas sucesivas que han articulado un sistema «complejo y poco transparente, con serios problemas de equidad y eficiencia»²³. Según se ha advertido, el sistema de financiación actual no está aún en condiciones de garantizar la autonomía ni la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, ni por tanto, unos niveles adecuados de corresponsabilidad fiscal. No existen criterios claros para alcanzar un nivel adecuado en la autonomía de los ingresos ni existen mecanismos institucionales para garantizar una mayor capacidad de decisión fiscal de las haciendas autonómicas. A ello se une la existencia de deficiencias de transparencia y desigualdades en la distribución de la financiación por habitante ajustado, y se advierten desequilibrios en el reparto vertical de los recursos públicos²⁴. Estos déficits estructurales del diseño actual del sistema de distribución de la renta y la equidad en la población española generan desigualdades entre los territorios, diferencias en la prestación de servicios públicos que se agravan aún más en la medida en que, como se ha recordado antes, el marco constitucional prevé diferentes modelos de distribución y gestión de ingresos y gastos entre dos tipos de Comunidades Autónomas, quebrando ya de partida el cumplimiento de los objetivos de igualdad, cohesión social y solidaridad.

Y es que en efecto, una primera conclusión del estudio elaborado a partir de los datos de la liquidación del sistema de financiación entre 2006-2016 (para las CCAA de régimen común) y del rendimiento de los tributos concertados (para los territorios forales) deriva en la constatación de las notables diferencias que genera la vigencia de dos modelos de financiación en la obtención de recursos por habitante para la prestación de los servicios públicos²⁵. Son gráficas de la falta de equidad interterritorial, las cifras indicadas en el estudio y, con ellas, las diferencias porcentuales entre Comunidades Autónomas atendiendo a los recursos por habitante que

²³ *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica* constituida por acuerdo de la Conferencia de Presidentes Autonómicos celebrada el 17 de enero de 2017 para diseñar un nuevo modelo de financiación autonómica. (2017, 3) Texto disponible en *hacienda.gob.es*.

²⁴ *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, o.c., p. 12 ss.

²⁵ A. HERRERO, J.M. TRÁNCHEZ y J. RUIZ-HUERTA, *La financiación de las regiones y las desigualdades territoriales*, en 4º *Informe sobre la desigualdad en España. Una perspectiva territorial*, Fundación Alternativas, 2020, p. 57-58.

destinan las Comunidades Autónomas de régimen foral frente a las de régimen común que alcanzan hasta un 80% en un examen en bloque entre ambos sistemas. Esta desigualdad resulta aún más acusada, de hasta un 135%, cuando el análisis comparado recae entre las Comunidades Autónomas de régimen foral y las regiones con menores ingresos (Baleares, Murcia o Valencia).

Estos porcentajes por sí solos, evidencian ya una desigualdad entre territorios comunes y territorios forales, cuya dimensión social se traduce en desigualdades en la obtención de prestaciones públicas para las personas en función del lugar de residencia. Esta observación es igualmente válida en la comparación de los recursos disponibles por habitante entre territorios de régimen común, que se traducen en diferencias en la prestación de los servicios cuyo origen no radica sólo en la apertura y los déficits estructurales de los sistema de financiación, antes recordados, sino en factores políticos y demográficos que condicionan el gasto social²⁶. Es cierto que los sistemas de financiación previstos en España funcionan con mecanismos de autocorrección orientados a lograr niveles adecuados de solidaridad territorial y cohesión social, aunque la realidad de la última década muestra una obstinada tendencia a ahondar la brecha social en España.

Y es que las desigualdades generadas por factores nacionales o territoriales internos se ven acrecentadas como consecuencia de las crisis económica y sanitaria mundiales. En efecto, por un lado, la crisis económica global y su particular impacto en la economía española generó serias limitaciones en la suficiencia financiera y las decisiones de gasto de las Comunidades Autónomas sobre materias competenciales propias²⁷, que inciden directamente en la prestación de servicios públicos esenciales (sanidad, educación, prestaciones

²⁶ *Ivi*, p. 59 ss.

²⁷ Desde 2012, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de ingresos crediticios y de gasto público, se encuentra con los límites y condicionantes adicionales impuestos por las exigencias de estabilidad presupuestaria derivadas del artículo 135 CE y su concreción en la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Sobre esto, permítaseme el reenvío a mis trabajos *La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público*, en *Revista de derecho político*, 2013, p. 255 ss. *El legislador autonómico y el principio de estabilidad presupuestaria*, en *Teoría y realidad constitucional*, 2013, p. 615 ss.

y ayudas sociales) y, por tanto, en las condiciones de vida de la ciudadanía. La creación de mecanismos adicionales para garantizar liquidez de las Comunidades Autónomas por un lado y, por otro, el diferente reparto de los objetivos de límite de deuda y déficits fiscales generan desigualdades regionales al condicionar su capacidad para financiar la prestación de servicios públicos esenciales²⁸. Sanidad, educación, prestación sociales, atención a la dependencia son las grandes áreas de acción pública donde con mayor claridad se advierte la diferente respuesta económica de las Comunidades Autónomas, y con ello, la distinta posición de la ciudadanía ante la efectividad de estos derechos básicos de prestación.

La cuestión sobre las desigualdades entre regiones no debe pues centrarse en un debate de confrontación territorial sobre la existencia o no de agravios o privilegios ya consolidados por el doble modelo de financiación autonómica. La existencia cierta de diferentes puntos de partida para la obtención de recursos y la gestión del gasto, así como de los diferentes respuestas de esfuerzo fiscal y de consolidación de deuda y déficit de las Comunidades Autónomas para la obtención de los fondos dispuestos en el periodo de crisis económica, son factores constatados. Pero, la cuestión central del debate radica en que estos condicionantes determinan un desigual reparto de los recursos económicos entre territorios y muestran por tanto, un mapa claramente diferenciado por zonas en función de las cantidades asignadas a su población para la prestación de servicios vinculados con derechos fundamentales como sanidad y educación. Factores económicos, pero también políticos, como el antes aludido papel determinante que han tenido los nacionalismos periféricos en la negociación de asuntos de interés general, muestran un desigual reparto de la riqueza en España que redundando directamente en un diferente disfrute de derechos esenciales y el aumento de la brecha social.

La crisis económica mundial y con ella, sus incisivos efectos en la economía española, ahondó la falla de la desigualdad territorial en España. Es cierto que los efectos de las desigualdades territoriales y sociales no se quedan limitados al plano interno o interregional, sino que se proyectan de un modo generalizado y producen un potencial aumento de la desigualdad en el plano

²⁸ A. HERRERO, J. TRÁNCHEZ y J. RUIZ-HUERTA, *La financiación de las regiones y las desigualdades territoriales*, cit., p. 68-76.

nacional²⁹. Pero también que los recortes en el gasto público en materia de educación, sanidad o en ayudas sociales es claramente superior o, aún si cabe, más impactantes, en las Comunidades Autónomas de régimen común y, de entre ellas, aquellas con inferior capacidad para obtener recursos con los que atender servicios básicos esenciales. Junto a ello, las particulares características demográficas de cada región, las específicas estructuras productivas y su consiguiente capacidad para contribuir al PIB y a la mejora de los índices de empleo y educación de la población dibujan un mapa de la desigualdad nítido segmentado en cuatro zonas que requieren políticas diferenciadas atendiendo a sus niveles de renta y factores antes indicados: La España rica (País Vasco, Navarra, Cataluña y Madrid), la España acomodada (Aragón, La Rioja, Castilla y León, Cantabria, Galicia y Asturias), la España mediterránea (Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia) y la España pobre (Andalucía, Canarias, Castilla la Mancha y Extremadura)³⁰. Este dibujo de la desigualdad en España preocupante en términos de equidad y cohesión social, muestra las dispares condiciones de vida entre las regiones españolas arrastradas desde décadas, pero ahora se ha agudizado aún más con ocasión de las dos últimas crisis mundiales. Las contradicciones que esta imagen genera con los presupuestos del constitucionalismo social son sin duda alarmantes, y requiere un compromiso en todas las instancias de gobierno de una acción que revierta esta dinámica cada vez más consolidada.

3.2. De acuerdo a la exposición realizada en las páginas anteriores, las peculiaridades del sistema de financiación español afectan no sólo a su diseño abierto y dinámico sino también a las especialidades de la existencia de un doble sistema, el foral previsto en la Constitución para las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, junto al régimen común vigente para el resto del territorio español. Conviene no obstante subrayar que dentro del propio régimen de financiación común existen especialidades vinculadas a los territorios extrapensinsulares de las islas Canarias, Ceuta y Melilla, derivadas de su concreta situación geográfica.

²⁹ Cfr. W. GBOHUI, W.R. LAWY y V. LIEDO, *o.c.*, p. 4 ss.

³⁰ C. COLINO, A.M. JAIME-CASTILLO y Y.M. KÖLLING, *Desigualdades territoriales en España*, cit., p. 59 ss.

Centraremos nuestra atención en el caso del archipiélago canario dado su singular reconocimiento constitucional en la disposición adicional tercera³¹ y en las normas de derecho originario europeo (artículo 349 TFUE). A este respecto, merece ser resaltado en primer lugar, que se han señalado razones de carácter histórico, geográfico y socioeconómico para justificar un tratamiento diferenciado del régimen fiscal y financiero de Canarias. En particular, se subrayan tres circunstancias objetivas, su lejanía, doble insularidad y ultraperiferia, que determinan las peculiaridades del régimen económico y financiero de la Comunidad Autónoma y, por ello, la diferenciada acción del poder público en ese territorio³². Así ha sido reiteradamente confirmado en las sucesivas modificaciones de la ley orgánica de financiación autonómica (LOFCA) en virtud de su compatibilidad con el principio de igualdad conforme a la temprana jurisprudencia constitucional (SSTC 37/1981, 35/1984 y 17/1990).

Las especificidades del régimen económico y fiscal de Canarias desarrolladas legalmente³³ dentro del régimen común se conforman por un conjunto de ayudas y ventajas económicas previstas en la regulación española y europea. Se trata de un régimen que no constituyen privilegios fiscales, sino un mecanismo de compensación de desventajas territoriales objetivas mediante técnicas fiscales que atienden a criterios de proporcionalidad y transparencia y se dirigen a promover el desarrollo socioeconómico de Canarias³⁴. A su vez, el sistema contempla medidas de diversa naturaleza con las que se

³¹ Según la disposición adicional tercera de la Constitución: «*La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico*».

³² Sobre el significado de estos tres elementos identificativos del archipiélago canario, vid. L. PAREJO ALFONSO, *Artículo 3 en Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, A.M. DOMÍNGUEZ VILA (dir.), J.R. RODRÍGUEZ, DRINCOURT ALVAREZ (dir.), SALVADOR IGLESIAS MACHADO (coord.), ISRAEL EXPÓSITO SUÁREZ (coord.), Boletín Oficial del Estado, BOE, 2020, p. 61-64.

³³ Ley 19/1994, de 6 de julio que regula el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (BOE, núm. 161 de 7 de julio 1994), modificada por la Ley 8/2018, de 5 de noviembre (BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018).

³⁴ Vid. *Informe Comisión de Expertos sistema de financiación de las Comunidades Autónomas 2018*, documento disponible en hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaal/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf, p. 80-82.

trata de compensar los sobrecostes de la ultraperifericidad en ámbitos como el transporte de personas y mercancías, la generación de energía o la producción de agua. De este manera, los elementos diferenciadores del sistema común de financiación fija la insularidad como un determinante de gasto a considerar, si bien reconoce a Canarias un diferencial de gasto muy superior al reconocido al archipiélago balear, por razón de su mayor lejanía de la península.

Este régimen jurídico regulado a partir del marco constitucional es igualmente objeto de específicas y detalladas disposiciones en el texto del Estatuto de Autonomía (artículos 166 a 168 EACan). De acuerdo con estas previsiones estatutarias, el núcleo esencial del régimen económico y fiscal del archipiélago³⁵ puede ser identificado por tres especificidades: por un lado, se reconoce una franquicia estatal sobre el consumo; en segundo lugar, la existencia de un régimen diferenciado en la aplicación de los tributos y, por último, un sistema singular y complementario de financiación de las haciendas canarias.

Respecto al primer elemento, la franquicia estatal sobre el consumo se traduce actualmente en la inaplicación de impuestos estatales que graven el tráfico de mercancías en el interior del territorio y en el proceso de producción e importación del consumo³⁶. Por otro lado, respecto a las especialidades en la aplicación de tributos, cabe subrayar las previsiones de tributación indirecta muy inferior a la existente en la Península y Baleares. En particular, el territorio del archipiélago canario se excluye del ámbito de aplicación del sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Asimismo, son excepcionadas las normas tributarias estatales y europeas referidas a algunos Impuestos Especiales, como el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos o los que gravan el consumo de las labores del tabaco, productos que son gravados con impuestos propios³⁷. La justifica-

³⁵ F. CLAVIJO HERNÁNDEZ y A. GÉNOVA GALVÁN *Artículos 166 y 167 en Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, cit., p. 984 ss.

³⁶ Para una visión histórica y evolutiva, vid. S. MAURICIO SUBIRANA, *La franquicia sobre el consumo en Canarias: análisis histórico y régimen actual*, Madrid, 1994; ID: *Artículo 166. Principios básicos. en Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, cit., p. 990-993.

³⁷ Estos impuestos propios *sustitutivos* de los generales son el Impuesto sobre Combustibles Derivados del Petróleo y el Impuesto sobre las Labores del Tabaco.

ción de esta diferenciación fiscal recae en la necesidad de adaptar las facultades y efectos de la tributación a las circunstancias económicas y sociales de las islas y, en última instancia, en la de fomentar la inversión productiva, la creación de empleo y activar la economía en el archipiélago³⁸. Por último, en el marco del régimen especial se prevé la posibilidad de establecer otros impuestos indirectos, entre los que cobran singular relevancia el Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en Canarias³⁹, mediante los que la Comunidad Autónoma ejerce amplias facultades normativas para determinar exenciones fiscales, tipos de gravamen, regímenes especiales u obligaciones formales, entre otras medidas⁴⁰.

Además, como otras regiones europeas incluidas entre las denominadas *Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea*, el territorio canario encuentra un reconocimiento expreso de su singularidad en el derecho europeo que se ancla en «factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo» (artículo 349 TFUE). En particular su gran lejanía, insularidad, reducida superficie y dimensión del mercado local, la dependencia económica de un reducido número de productos y condiciones geográficas y climáticas particulares. La ultraperiferia, como especificidad, permite al Consejo la adopción de medidas específicas de adaptación del derecho europeo en estas regiones⁴¹, particularmente referidas a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas,

³⁸ F. CLAVIJO HERNÁNDEZ y A. GÉNOVA GALVÁN *Artículos 166 y 167 en Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, o.c.*, p. 986.

³⁹ Impuestos creados por la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias. (BOE n. 137, de 08/06/1991) También véase el Real Decreto 2538/1994, de 29 de diciembre, por el que se dicta normas de desarrollo relativas al Impuesto General Indirecto Canario y al Arbitrio sobre la Producción e Importación en las islas Canarias, creados por la Ley 20/1991, de 7 de junio. (BOE, 31-diciembre-1994).

⁴⁰ Vid. al respecto, la disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE n. 305, de 19/12/2009).

⁴¹ Vid. el pronunciamiento del TJUE en la sentencia de 15 de diciembre de 2015 Parlamento Europeo y Comisión Europea contra Consejo de la Unión Europea. Recurso de anulación Reglamento (UE) n. 1385/2013 Directiva 2013/62/UE. Directiva 2013/64/UE.

las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

En definitiva, las especialidades del régimen económico canario vinculadas a sus singulares condiciones geográficas (lejanía, doble insularidad y ultraperiferia), se traducen en medidas fiscales y financieras concretas, de alcance autonómico, nacional y europeo, destinadas a fortalecer la cohesión económica, social y territorial del archipiélago y la competitividad de sus sectores productivos y estratégicos.

4. Parece fuera de duda que la sucesión de dos crisis globales ha aumentado la brecha social y las desigualdades a escala mundial. Las consecuencias inmediatas de la pandemia alertan de riesgos de exclusión social y de pobreza superior a los advertidos con ocasión de la crisis económica pues recaen sobre un escenario económico que aún no había logrado remontar de los efectos de la anterior crisis y puede derivar en formas estructurales de pobreza⁴². Desde una dimensión territorial, la sucesión de crisis globales ha ampliado las diferencias de las condiciones de vida por regiones, generando una segmentación del mapa de la desigualdad que sigue consolidando, aunque ahora de forma matizada en los cuatro espacios geográficos antes identificados, la imagen de una España rica (norte) y una España pobre (sur). Ante este escenario, conviene retomar los presupuestos del constitucionalismo social y con él, recordar la relación entre solidaridad, cohesión social y desigualdad como propio de sociedades estructuralmente desiguales y de la consolidación de un constitucionalismo integrador, igualador y transformador de una realidad⁴³ mediante la acción comprometida y responsable del poder público.

⁴² L. AYALA CAÑÓN, *IEB Report 4/2020, La pobreza en España y Europa. Efectos de la COVID-19*, Institut d'Economia de Barcelona, Universidad de Barcelona, p. 21-23.

⁴³ C. DE CABO, *La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista*, en J.M. VIDAL BELTRÁN y Y.M.A. GARCÍA HERRERA (Coors.) *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I, INAP, 2005, p. 377 ss; Sobre esto vid. igualmente, A. SCHILLACI, *Gobierno de la economía y desarrollo democrático de la Unión Europea. Apuntes sobre el principio de solidaridad*, en *Revista de derecho constitucional europeo*, 2016.

A este respecto, resulta oportuno recordar que los datos y análisis ofrecidos por estudios recientes vuelven a mostrar una y otra vez, a las Comunidades Autónomas del sur y oeste de España (Andalucía, Extremadura, Canarias, Murcia), con mayor porcentaje de población en niveles especialmente preocupantes de pobreza y exclusión social. En contraste se repite también de forma sistemática la imagen de las zonas geográficas del norte y este con menores índices de pobreza (País Vasco, Navarra, Aragón, Cantabria o Castilla y León). Y es que, considerando indicadores clásicos como el nivel de ingresos por hogar, el crecimiento económico y el bienestar social, el número de personas empleadas en el hogar o la carencia severa de bienes materiales el mapa de la desigualdad en España es sintomático de la más que conveniente necesidad de revisar los mecanismos de cohesión y solidaridad interterritorial⁴⁴. La estabilidad en las posiciones inferiores en todos los indicadores (Andalucía, Extremadura y Canarias, o en muchos de ellos también Castilla la Mancha y Murcia) o superiores (País Vasco y Navarra, aunque también en muchos de ellos La Rioja y Aragón), nos sitúa ante una realidad tangible de la desigualdad en España que merece ser cambiada. Para ello, se requiere la acción de políticas públicas redistributivas en el plano socioeconómico y formativo, e igualadoras de las condiciones de vida del conjunto de la población.

De hecho, un indicador interesante para medir los niveles de desigualdad de la población en función del lugar de residencia es precisamente el compromiso de los gobiernos autonómicos y sus políticas con la calidad de la democracia y la prestación de servicios públicos que garanticen niveles adecuados de salud, bienestar social y educación. El gasto en sanidad o educación es sin duda, un factor explicativo de las diferencias entre zonas territoriales españolas, donde de nuevo se confirma la división entre el norte y el sur del país. No obstante, este indicador también debe ser asociado al volumen de la población pues su aumento incide en un menor gasto público, especialmente destacable en el sector de la sanidad y la educación o a un decreciente compromiso de la política en estos sectores, como expresan los datos presupuestarios de la comuni-

⁴⁴ L. AYALA, A. JURADO y Y.J. PÉREZ, *Diferencias de desigualdad y bienestar en las regiones españolas*, en *4º Informe sobre la desigualdad en España*, cit., p. 121 ss. Igualmente, cfr. C. COLINO, A.M. JAIME-CASTILLO y Y.M. KÖLLING *Desigualdades territoriales en España, o.c.*, p. 17 ss.

dad madrileña⁴⁵. Desde otra perspectiva se advierte que estas desigualdades territoriales se agudizan entre localidades atendiendo al constante avance de los últimos años de la migración interna de la España rural a la urbana (y del interior al litoral). El avance creciente del fenómeno de la «España vaciada» desde hace décadas, no es sino un reflejo (o consecuencia) de la dimensión social y económica de la cada vez más agudizada desigualdad territorial.

La despoblación conlleva un encarecimiento de los servicios públicos que no todas las políticas presupuestarias están dispuestas a asumir, pero las negativas y directas consecuencias que estas políticas están causando en el disfrute de los derechos de las personas que viven en espacio rural debe ser reconsiderado como una cuestión de Estado⁴⁶, y desde luego de máximo interés constitucional. Igualdad, solidaridad y cohesión social son los principios constitucionales que entran de lleno en la fundamentación a favor de una acción pública orientada al reequilibrio territorial que permita la efectividad de los derechos de toda ciudadanía. La desigual posición de las personas que viven en el entorno rural o, por extensión, en regiones donde las prestaciones públicas en servicios esenciales no son atendidas de igual modo por los gobiernos autonómicos o locales, afecta directamente a una pluralidad de derechos y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos (sanidad y educación, medio ambiente, vivienda, empleo, protección del patrimonio histórico, cultural y artístico, significativamente) y quiebra principios y objetivos estructurales del sistema español. Las diferencias económicas y sociales entre Comunidades Autónomas, junto a la diferente calidad de vida que se disfruta en el interior de cada territorio vacían los pueblos, las zonas interiores de las regiones españolas. Fenómenos migratorios de carácter interno común en el resto de países europeos⁴⁷ llenan ciudades que no cuentan con suficientes recursos para una atención solvente de la ciudadanía y desequilibran la riqueza intermunicipal e interprovincial, añadiendo nuevos factores

⁴⁵ Cfr. C. COLINO, A.M. JAIME-CASTILLO y Y.M. KÖLLING *Desigualdades territoriales en España*, cit., p. 43-45.

⁴⁶ A. GARCÍA JIMÉNEZ, *La despoblación: una cuestión de Estado*, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2020, p. 31 ss.

⁴⁷ Vid. al respecto el estudio PH. FINK, M. HENNICKE e H. TIEMANN, (2019) *Unequal Germany Socioeconomic Disparities, Report*, Informe disponible en library.fes.de/pdf-files/fes/15766.pdf.

de desigualdad entre la población⁴⁸. El aumento de la brecha social y territorial avanza y el problema se agudiza y aflora con más intensidad en las situaciones de crisis como la generada por la pandemia.

En este contexto no resulta ocioso recordar el diverso impacto económico de la expansión de la pandemia en las regiones europeas, y los instrumentos diseñados para garantizar un crecimiento económico sostenible y solidario, que haga posible el desarrollo regional con altos índices de cohesión social en el seno de la Unión Europea. Las diferencias entre países y regiones son significativas pues diversos son los sectores y estructuras productivas y su interconexión entre distintas actividades económicas⁴⁹. Las instituciones europeas conscientes de los incisivos efectos económicos de pandemia han puesto en marcha diversos instrumentos para la recuperación y resiliencia de los sistemas económicos y productivos de los Estados miembros, de modo destacable el plan *Next Generation EU*⁵⁰. Los Estados promotores (Alemania, Francia y con ellos España e Italia) guiados quizás de forma inconsciente por una oportunidad para reforzar los mecanismos de integración y solidaridad, aunque no de modo incondicional⁵¹ han puesto en marcha un sistema de reconstrucción del proyecto común europeo sobre un plan de inversiones y reformas de las economías nacionales.

Junto a ello, el análisis de la situación de desigualdad y la necesidad de aumentar la cohesión territorial y reequilibrar las posiciones de las personas en todo el territorio europeo ha sido expresado en la *Agenda territorial 2030*. La creciente disparidad de las desigualdades económicas y sociales advertidas en la diversidad de los tipos de territorios europeos es conclusiva para promover medidas

⁴⁸ L. AYALA, A. JURADO y Y. J. PÉREZ, *Diferencias de desigualdad y bienestar en las regiones españolas, Informe sobre la desigualdad en España*, cit., p. 140 ss.

⁴⁹ Se advierte así un mayor impacto en las regiones españolas con una actividad económica industrializada y centrada en la hostelería y la restauración (Canarias, Baleares y norte de España). Al respecto E. PRADES y P. TELLO, *Heterogeneidad en el impacto económico del COVID-19 entre regiones y países del área del euro*, en *Boletín económico - Banco de España*, 2020, p. 22 ss.

⁵⁰ Incluido en el Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE para el periodo 2021-2027, propuesto en mayo por la Comisión y aprobado por el Parlamento Europeo, el 17 de diciembre de 2020.

⁵¹ Sobre esto, M. KÖLLING, *Solidaridad y condicionalidad europea en tiempos post COVID-19*, ARI, 2020.

de impulso de las economías y del bienestar de las personas a través de un mayor y mejor empleo, la prestación de servicios esenciales y promover la calidad de la gobernanza. Esta interesante propuesta de acción política común de desarrollo territorial y de cooperación es diseñada en torno al objetivo de lograr una Europa justa y verde, y se traduce en la identificación de prioridades territoriales para aumentar resiliencia y la cohesión social entre los municipios, las regiones y los países en Europa⁵².

En el nivel nacional debe ser conducida a la deseable puesta en marcha de mecanismos financieros específicos que logren reducir la desigualdad regional. El ejemplo alemán⁵³ puede servir para retomar la más que conveniente reforma de los mecanismos de financiación autonómica con el objetivo de corregir los desequilibrios advertidos y agudizados en esta última década. Estas reformas vigentes en Alemania desde el 1 de enero de 2020 pretenden lograr una mayor cohesión territorial reforzando notablemente el papel nivelador de la federación⁵⁴ y, con ello, el protagonismo en la efec-

⁵² *Agenda territorial 2030. Un futuro para todos los lugares*, Reunión informal de ministros responsables de la ordenación, el desarrollo o la cohesión territoriales 1 de diciembre de 2020, Alemania. Documento disponible en *territorialagenda.eu*. Una valoración al respecto en J. FARINÓS-DASÍ, *Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial*, en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, n. 2021, p. 583 ss.

⁵³ Para el caso alemán, vid. D. BAUER, J. RAGNITZ y F. RÖSEL *Zur Neuregelung des Finanzausgleichs: ein Beitrag zum Abbau regionaler Ungleichheit?*, *WISO Diskurs*, 2017. El documento completo en library.fes.de/pdf-files/wiso/13951.pdf. (resumen de M. KOLLIG, *El nuevo sistema de nivelación financiera en Alemania: ¿una contribución a la reducción de la desigualdad regional?* en [fes.madrid.org/media/Publicaciones_2018/6_Resumen_estudio_nivelacion_financiera_conportadilla_final.pdf](https://www.madrid.org/media/Publicaciones_2018/6_Resumen_estudio_nivelacion_financiera_conportadilla_final.pdf)).

⁵⁴ La reforma constitucional del sistema de financiación y compensación aprobada el 13 de octubre de 2017 afectaría a trece artículos de la Ley Fundamental de Bonn. El efecto subrayado se logra en gran medida con la supresión del apartado segundo del artículo 117 LFB conforme al cual «En la Ley se determinarán las condiciones para los derechos de compensación de los Länder obligados a hacerla efectiva, así como los criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación». Al respecto F.G. VILLALBA CLEMEN-TE, *Sobre el sistema de financiación y compensación interterritorial alemán: especial referencia a su reforma constitucional de 2017*, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2020.

tividad de la solidaridad interterritorial. La principales medidas recaen fundamentalmente en cinco aspectos: a) la redistribución horizontal de la recaudación del IVA atendiendo a la capacidad financiera de los Länder y al volumen de la población; b) se incrementa el porcentaje del poder financiero de los municipios al 75% frente al anterior 64%, para calcular el poder financiero de los Länder, lo que favorece la redistribución económica; c) se simplifica el sistema de reparto de una parte del impuesto de volumen de negocios al suprimir la exigencia de intervención legislativa previa d) se confiere a la federación la determinación legal de los requisitos y criterios de compensación, sustituyendo el anterior mandato constitucional de compensación dirigido a los Länder *donantes*; e) se prevén nuevas trasferencias federales destinadas a compensar a los Länder con menor capacidad recaudatoria, a inversiones en I+D y la reestructuración de los Länder de Bremen y Sarre, así como a los Länder de Alemania Oriental y sus municipios. Los esfuerzos por reducir los desequilibrios territoriales existentes son ciertamente positivos, sin embargo otras alternativas son consideradas más efectivas para el logro de este objetivo⁵⁵ y cuyo éxito es aun pronto de evaluar.

La revisión del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es indudablemente esencial para corregir los desequilibrios territoriales advertidos y mejorar la cohesión social. La vía ciertamente complicada pero necesaria, es a nuestro juicio la incorporación en el texto constitucional de sus aspectos clave⁵⁶, pues ello permite afrontar la discusión sobre el reparto de ingresos y gastos en el marco de instituciones estables y desde mecanismos y procedimientos democráticos⁵⁷. Se ha recordado la cuestionable excepcionalidad que supone la existencia de un doble régimen de financiación o los déficits en los mecanismos financieros de las Comunidades Autónomas de régimen común. Junto a ello ha de

⁵⁵ Cfr. D. BAUER, J. RAGNITZ y F. RÖSEL *Zur Neuregelung des Finanzausgleichs: ein Beitrag zum Abbau regionales Ungleichleit?*, cit.

⁵⁶ Al respecto vid el interesante documento S. MUÑOZ MACHADO (Coord.) *Ideas para una reforma de la Constitución* presentado en Madrid el 20 de noviembre de 2017. Texto disponible en idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf, p. 18 ss.

⁵⁷ F. TRILLAS, *Las razones económicas del federalismo*, en V. CAMPS, J. BOTELLA y F. TRILLAS, “¿Que es el federalismo?”, Madrid, 2016, p. 94.

añadirse y valorarse las propuestas de revisión del sistema fiscal para garantizar la suficiencia de los recursos públicos y hacer el sistema más justo y adaptado a las necesidades y retos de la sociedad actual⁵⁸. Paralelamente, en España la debilidad e ineficacia del fondo de compensación territorial debería ser igualmente corregida como instrumento específico de reequilibrio territorial, haciéndolo confluir con los instrumentos europeos de desarrollo regional y cohesión territorial previstos para los próximos años en la Agenda 2030⁵⁹. Pero la confluencia de mecanismos y fondos nacionales y europeos para el periodo 2021-2027, activados por los efectos de la pandemia, intensifica las exigencias de coordinación entre las distintas instancias políticas implicadas (nacional, regional y europea). Como también exigen mayores niveles de corresponsabilidad y calidad de la gobernanza y gestión de las políticas en aras a incrementar la eficiencia en la gestión de los recursos⁶⁰ y, en última instancia, el logro de los objetivos de reequilibrio territorial.

Parece fácil de asumir que el contexto de la pandemia y la era poscovid que se abre, subraye la necesidad de contar con mecanismos eficaces de coordinación en un espacio de gobierno multinivel. La pandemia ha vuelto a evidenciar que la dimensión de los problemas sociales requiere soluciones adoptadas por una pluralidad de centros de decisión pública situadas en distintos niveles territoriales. En España, el decreto de cogobernanza (Orden SND/387/2020, de 3 de mayo) supuso sólo el primer paso normativo para la deseable coordinación y delimitación de espacios de actuación del Estado, las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. La pandemia ha reavivado el debate sobre la idoneidad del Estado autonómico y sus efectos sobre la igualdad en las posiciones jurídicas de las personas. Las desiguales respuestas de los poderes territoriales ante la compleja realidad derivada

⁵⁸ En el marco de los objetivos del Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia se elabora el Libro Blanco por el Comité de personas expertas creado por el Ministerio de Hacienda el 21 de abril de 2021 para la reforma del sistema tributario y presentado el 3 de marzo de 2022 al Gobierno de España. Documento disponible en [ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf](https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf).

⁵⁹ R. FERNÁNDEZ LLERA y Y.E. MURILLO, *Las políticas de desarrollo regional en España*, en *4º Informe sobre la desigualdad en España*, cit., p. 98 ss.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 113-114.

de la pandemia indican claramente la conveniencia de promover mecanismos de coordinación de la acción política y de respuestas políticas ajustadas a las demandas de la ciudadanía. Todos los niveles de gobierno deben actuar atendiendo a los cambios sociales, económicos y tecnológicos en una constante búsqueda de la eficacia y eficiencia de la gestión pública⁶¹. Por eso, la calidad de la gobernanza debe evitar los vicios instalados en el Estado autonómico y huir de las motivaciones de carácter partidista⁶² que condicionan una adecuada adopción de medidas de acción pública y de gestión de los recursos económicos de reajuste de los desequilibrios territoriales y la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía.

5. En términos de equidad y bienestar social, los efectos de la profunda desestabilidad económica e incertidumbre en las perspectivas de crecimiento de la economía mundial sostenida durante más de una década están siendo demoledores. A nivel nacional el incremento de la desigualdad en las condiciones de vida adquiere una dimensión regional al proyectarse en una gran disparidad de los niveles de renta de la población en atención a su lugar de residencia. La combinación de factores económicos, productivos, culturales o políticos, determinan un mapa territorial de la desigualdad social que en el caso español profundiza la brecha entre el norte y el sur y abre la imagen de las disparidades regionales a nuevas zonas geográficas.

Desde el plano territorial parece clara una primera conclusión: el mapa de la desigualdad en España se redibuja para profundizar aún más los desequilibrios territoriales acumulados desde décadas, pues los efectos económicos de las crisis globales han sido desiguales en los territorios. Las diferencias regionales por zonas geográficas se mantienen y agudizan con ocasión de los envites que los cambios sociales o crisis globales han asestado a los territorios. Como en otros países la sucesión de crisis impacta en las condiciones de vida de la población española pero sus efectos difieren entre el norte y el sur, y también entre el este y el oeste del país, poniendo de nuevo de manifiesto profundos niveles de desigualdad social.

⁶¹ J. TUDELA ARANDA, (2021). *El Estado Autonómico y la covid-19*, o.c.; J. TUDELA ARANDA (coord.), *Estado Autonómico y covid-19*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

⁶² F. BALAGUER CALLEJÓN, *La pandemia y el Estado Autonómico*, o.c.

El contexto económico y social actual arroja un panorama difícil, pero de acción pública necesaria orientada a alcanzar el deseable reequilibrio territorial y niveles apropiados de cohesión social. Los retos económicos y financieros son evidentes y las respuestas europeas y nacionales en esa dirección abren el camino para la recuperación de las adecuadas condiciones de vida de la población. Pero el logro de estos objetivos requiere una actuación coordinada de los poderes públicos, un compromiso en todos los niveles de gobierno de acción pública y gestión responsable de los recursos, encaminada a corregir desigualdades y mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía.

ADORACIÓN GALERA VICTORIA

Abstract

Este ensayo pretende mostrar los niveles y factores económicos, políticos y sociales del creciente aumento de las desigualdades sociales y su particular dimensión territorial en España tras la confluencia de dos crisis globales. Con este objetivo, se recuerdan los presupuestos constitucionales de vertebración del sistema autonómico y singularmente el protagonismo del principio de igualdad en la construcción de este modelo territorial. Igualmente se examinarán las causas de los altos niveles de disparidad territorial de las condiciones de vida de la población española, partiendo de los déficits estructurales del sistema autonómico español en materia de política fiscal y financiera. Se recordará la acertada identificación de la diversidad de factores económicos y productivos, demográficos, políticas de gasto y la calidad de la gobernanza, que dibujan actualmente un mapa de la desigualdad en España más allá de la clásica división norte-sur. Finalmente, la atención de estas páginas se centrará en los instrumentos y líneas de acción política activadas en el seno de la Unión Europea con el objetivo de corregir las desigualdades y lograr una mayor cohesión social y territorial.

This paper aims to show the levels and economic, political and social factors of territorial inequality in Spain. For this, the constitutional pre-suppositions of the regional system are recalled and, in particular, the leading role of the principle of equality in the construction of this territorial model. The causes of the high levels of territorial disparity in the living conditions of the Spanish population will be examined, starting from the structural deficits of the Spanish autonomous system in terms of fiscal and financial policy. The correct identification of the diversity of economic and productive factors, demographics, spending policies and the quality

of governance, which currently draw a map of inequality in Spain beyond the classic north-south division, will be remembered. Finally, the attention of these pages will focus on the instruments and lines of political action activated within the European Union with the aim of correcting inequalities and achieving greater social and territorial cohesion.

Palabras clave/Keywords

España – desigualdad social – desigualdad territorial
Spain – social inequality – territorial inequality

Divari Territoriali. Destinì o scelte collettive?*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le radici storiche dei divari territoriali e la loro evoluzione. – 3. Recenti teorie dei divari. Nuove politiche? – 4. Conclusioni.

1. In questo breve lavoro proveremo a discutere alcuni aspetti del tema della persistenza dei divari territoriali di sviluppo in Italia. L'obiettivo è quello di proporre una sintetica ricostruzione storica della loro evoluzione nel tempo e del loro intreccio con le politiche pubbliche. L'auspicio è che questo esercizio possa contribuire in modo utile ad un'attenta rivisitazione di questi temi, anche alla luce degli sviluppi recenti della letteratura economica.

Riconosciamo subito che si tratta di un obiettivo complesso. I motivi di ciò sono molti. Il primo e, forse, il più rilevante, è rappresentato dalla mancanza di un modello economico di riferimento, le cui implicazioni siano coerenti con l'esperienza storica, siano sostenute dai risultati empirici e che descriva in modo soddisfacente i complessi nessi tra variabili economiche e strumenti di politica che caratterizzano le economie segnate da divari territoriali. La mancanza di un riferimento comune rispetto al quale definire le proprie interpretazioni ha determinato spesso contrapposizioni rigide su temi cruciali quali la valutazione della necessità, dell'opportunità e della relativa efficacia delle politiche pubbliche. In un contesto come quello italiano, caratterizzato da incertezza sul quadro po-

* Il lavoro è frutto di riflessioni, letture ed elaborazioni su un tema di cui abbiamo avuto modo di occuparci in periodi diversi della nostra vita professionale. Durante questo tempo abbiamo beneficiato di scambi e discussioni, anche appassionante, con molti colleghi e sarebbe impossibile menzionarli tutti. Vorremmo però ringraziare Adalgiso Amendola, Michele Boldrin, Paola Casavola, Alfredo Del Monte, Sergio Destefanis, Adriano Giannola, Massimo Marrelli, Pasquale Persico. Per scambi e discussioni più recenti ringraziamo anche Giorgia Iovino e Sergio Marotta. Gli errori rimasti nelle ricostruzioni e nelle interpretazioni proposte restano, ovviamente, di nostra esclusiva responsabilità.

litico, debolezza del quadro istituzionale e da significativa mutevolezza delle politiche pubbliche, questa difficoltà indebolisce la possibilità che l'analisi economica possa offrire visioni condivise sulla soluzione dei problemi connessi con la presenza e la persistenza di divari territoriali. Nonostante ciò, riteniamo che la gravità dei problemi sollevati, al di là delle difficoltà, un impegno per la costruzione di un quadro di riferimento comune che funga da base per il confronto di tesi e opinioni diverse.

In misura diversa, in tempi diversi e talvolta anche con prospettive diverse gli autori di questo lavoro hanno svolto ricerca su alcuni aspetti rilevanti per quella che, un tempo, era definita la Questione Meridionale. Inoltre gli autori godono, per così dire, del vantaggio dell'esperienza vissuta, derivante dall'essere residenti in quella parte del paese che dà il nome alla questione. Questa circostanza, speriamo, potrà aiutarci a interpretare i risultati astratti dei modelli analitici e quelli delle analisi econometriche. D'altra parte, la familiarità con dati, modelli e schemi astratti speriamo ci ponga a una distanza sufficiente a evitare la distorsione dello sguardo dovuta alla apparentemente chiara, ma talvolta ingannevole, esperienza diretta.

Un'altra avvertenza riguarda il contenuto: se dal punto di vista dell'analisi concentreremo la discussione sulle cause di persistenza dei divari, dal punto di vista delle politiche considereremo il tema delle spese per investimenti, in particolare il ruolo cruciale delle infrastrutture pubbliche, tralasciando quasi del tutto l'aspetto rilevante del loro finanziamento e, di conseguenza, il sistema dei trasferimenti di risorse tra territori. Un riferimento a questi temi è presente laddove discuteremo alcuni problemi legati al decentramento amministrativo. Infine, per non appesantire il testo, abbiamo evitato, per quanto possibile, le citazioni specifiche e ridotto al minimo le note a piè di pagina utilizzate. Riteniamo che la scelta di questo formato possa rendere più agevole la lettura.

Il lavoro è così organizzato: nel paragrafo 2 descriveremo quelli che, dal punto di vista storico, istituzionale ed economico ci sembrano gli elementi essenziali per inquadrare la questione dell'evoluzione dei divari territoriali di sviluppo in Italia a partire dal secondo dopoguerra e il loro intreccio con le politiche. Nel paragrafo 3 discuteremo alcuni recenti contributi della letteratura sulle cause dell'esistenza e della persistenza di divari su scala mondiale e il modo in cui sono stati recepiti nel dibattito italiano. Il paragrafo 4 contiene le conclusioni.

2. Tradizionalmente il tema del Mezzogiorno d'Italia era visto come un problema di mancato o ritardato sviluppo economico. Il problema dell'area era identificato come dovuto ad alcuni fattori storici e geografici, che avevano impedito o ritardato la transizione da una struttura (e civiltà) agraria a una struttura (e civiltà) industriale. Tale struttura era parte, non ben integrata a causa di differenti traiettorie storiche, di uno stato unitario la cui economia, per tali motivi, veniva definita, dualista nel secondo dopoguerra¹. Quell'economia, come un treno in movimento lungo il tracciato dei binari poggiati sul sentiero della crescita economica bilanciata, veniva rappresentata, astruendo via alcuni dettagli, anche importanti, come composta da una locomotiva e un vagone al traino. Occorreva montare un motore sul vagone, ovvero avviare la transizione di una parte del paese da un'economia agraria tradizionale ad un'economia capitalistica avanzata, possibilmente industriale. La domanda di fondo che si poneva agli osservatori e ai decisori potrebbe essere così formulata: poteva tale transizione essere governata dal mercato dei fattori della produzione (lavoro e capitale innanzitutto) attraverso la determinazione del salario e della remunerazione adeguata degli investimenti privati?

Alcuni economisti nel panorama nazionale e internazionale del secondo dopoguerra ritenevano che ciò era possibile. Una rilettura in senso geografico di un celebre modello settoriale all'epoca molto diffuso prevedeva una «transizione strutturale» o, con termine che sarebbe prevalso successivamente in letteratura, una «convergenza», magari lenta e socialmente costosa tra i settori nell'area arretrata e, di conseguenza, tra le aree del paese. La maggioranza degli economisti italiani capirono che questa affermazione era problematica. Emigrazione di lavoro e immigrazione di capitali governate dai mercati non sarebbero bastati. Innanzitutto perché, in assenza di infrastrutture pubbliche (a quel tempo prevalentemente materiali, quali strade, acquedotti, fognature, ma anche immateriali come ordine pubblico, tribunali, scuole) il Mezzogiorno non sarebbe stato in grado di offrire una remunerazione adeguata ai potenziali

¹ Non è opportuno, per brevità, entrare in dettaglio nel dibattito sull'origine remota di tali divari. Una sintesi efficace delle ricostruzioni storiche è contenuta in Viesti (2021). In quel lavoro è possibile trovare una completa descrizione dei principali recenti fatti stilizzati sul tema dei divari nel contesto italiano ed europeo e una bibliografia ricca e aggiornata degli studi su questi temi in discipline e ambiti di competenze anche diversi da quelli dell'economia.

investimenti esterni, che pure avevano cominciato a fare capolino già a ridosso del secolo precedente, ma che non sembravano potersi irrobustire abbastanza o abbastanza velocemente. D'altro conto, l'emigrazione di forza lavoro verso le aree industriali, alimentata dai differenziali salariali, non avrebbe garantito un aumento dei redditi nei settori dell'agricoltura e dell'artigianato sufficiente per un adeguato livello di risparmio in situ (all'epoca infatti il risparmio tendeva molto più che oggi a essere investito nel territorio in cui era originato) atto a finanziare livelli soddisfacenti di investimenti privati, nei tempi ritenuti opportuni su base politica. Queste considerazioni definirono gli obiettivi e gli strumenti dell'intervento pubblico nella circostanza storica del secondo dopoguerra in Italia.

Crediamo, infatti, che la logica dell'intervento della Banca Mondiale e l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nacque nella presa d'atto dell'importanza di queste semplici considerazioni. La presa d'atto, a nostro parere del tutto corretta, della opportunità dell'intervento pubblico sulle infrastrutture indusse decisioni tempestive. All'epoca ciò era stato possibile anche in assenza delle mole di dati, delle sofisticate teorie e delle capacità di calcolo che abbiamo oggi a disposizione e che sembrano indispensabili per argomentare a favore o contro una certa decisione di politica economica.

Sulla base di questa analisi fu deciso, quindi, di intervenire, furono trovati i finanziamenti per integrare l'intervento della Banca Mondiale, furono elaborati progetti, furono messe in piedi strutture snelle per il governo della loro attuazione e della loro rendicontazione. Infrastrutture rilevanti per le condizioni di vita e per la profittabilità di attività produttive furono portate a termine in una parte importante del territorio. I divari – si può osservare nei dati sul reddito – iniziarono timidamente a ridursi tra il 1950 e il 1970, anche grazie a questo intervento. Le condizioni per l'investimento erano state create, restava da attendere che il processo di accumulazione del risparmio, lo sviluppo di imprenditorialità, investimenti e competenze nelle regioni meridionali permettessero di completare il lavoro. Il processo di coinvolgimento dei capitali privati – soprattutto di quelli impiegati nei settori all'epoca avanzati della manifattura industriale – apparve, tuttavia, meno rapido e significativo di quanto auspicato. Fu deciso, quindi, di intervenire direttamente, in un quadro dottrinario e politico, in un assetto amministrativo più favorevoli a questa soluzione, attraverso la localizzazione diretta di imprese pubbliche (ossia a capitale e gestione pubblica).

Questa seconda fase dell'intervento ebbe meno successo, in parte per i limiti intrinseci dell'impresa pubblica, in parte a causa degli shock inattesi sui mercati internazionali delle risorse energetiche, all'epoca principalmente petrolio. Alla metà degli anni '60, dopo il tumultuoso boom, l'economia italiana cominciò a mostrare alcuni suoi limiti. Ciò accadde a causa di elementi sia interni sia esterni. Le rivendicazioni salariali avevano ridotto la profittabilità degli investimenti privati nel triangolo industriale aprendo la possibilità di ri-localizzazione di capitali industriali privati verso aree più arretrate. Poco tempo dopo, però il doppio shock petrolifero, come detto un evento esterno, causò un ulteriore spiazzamento dei calcoli di profittabilità su cui erano stati realizzati in precedenza investimenti sia privati sia pubblici complicando ulteriormente la natura e accrescendo la dimensione dei problemi dell'economia italiana e ancor più di quelli del Mezzogiorno.

Quegli shock avrebbero richiesto una risposta e invece l'intervento pubblico nel Mezzogiorno perse, progressivamente, il sostegno politico nazionale. Lo slittamento degli obiettivi delle politiche di riequilibrio territoriale dalla fornitura di infrastrutture a quello della creazione diretta di occupazione sotto forma di impresa pubblica e di trasferimenti diretti di reddito contribuirono, molto probabilmente, a quell'indebolimento.

Era iniziata, per l'intera economia italiana, una fase nota come stagflazione che rese ancora più costoso – come emergerà nell'esplosione successiva del debito pubblico – il completamento dell'edificio dello stato sociale (pensioni, sanità, istruzione) che l'elettorato dell'epoca richiedeva e che la classe politica si era decisa a concedere. In questo quadro e a partire da quel momento, quella che era stata definita come la Questione Meridionale risultò frammentata in problemi di natura molto diversa, sia nella percezione dell'opinione pubblica che nella rappresentazione da parte di esperti e decisori. Per avere un'idea, le cause dei divari furono cercate in ambiti diversi quali il mercato del lavoro (disoccupazione), il crimine organizzato e la difficoltà di mantenimento dell'ordine pubblico, le condizioni di accesso al credito, il fallimento delle imprese statali, le presunte arretratezze culturali, persino antropologiche, l'insufficiente offerta di lavoro e l'inerzia sociologica dei residenti. La Questione Meridionale perse la connotazione specifica che aveva avuto nei decenni precedenti e, semplicemente, risultò posta ai margini dell'agenda politica. Il semplice schema di analisi che negli

'50 aveva presieduto all'interpretazione dei fatti e all'impostazione dell'intervento nel Mezzogiorno negli anni '80 era ormai stato abbandonato. L'economia a struttura prevalentemente agraria del secondo dopoguerra era scomparsa, senza che si fosse compiuta la transizione a una moderna struttura industriale. Era cambiata la realtà, nazionale e internazionale, nella quale quel processo di transizione di un'importante area del paese era stato avviato con buone intuizioni e alcuni errori di valutazione. Il processo di convergenza basato sulla fornitura diretta di infrastrutture pubbliche ne risultò interrotto, le politiche per il riequilibrio delle macro aree ne risultarono depotenziate e, talvolta, finanche messe sotto accusa nell'opinione pubblica e nella ricerca accademica.

È da notare che nei primi anni '70 inizia a porsi, rilevante ai fini del governo dei divari, la questione del decentramento amministrativo agli enti locali di una serie di competenze e corrispettivi flussi di finanziamenti in regime di fiscalità derivata. Tale processo collocò questi enti in un ruolo sia politico, sia economico, del tutto nuovo rispetto a quello che essi avevano svolto a partire dall'unità d'Italia. Essi poco avevano avuto a che fare, in precedenza, con il governo dei divari economici, si ritrovarono nei fatti e ancor di più nella rappresentazione pubblica a esserne al centro. Le province erano state il luogo delle articolazioni territoriali delle decisioni amministrative assunte dai governi nazionali, i comuni il luogo in cui le comunità organizzavano politicamente e finanziariamente importanti aspetti della fornitura e della gestione dei c.d. beni pubblici locali. Le Regioni iniziarono un lento percorso verso quella che avrebbe dovuto diventare, nelle buone intenzioni dei proponenti, una forma di autonomia decisionale su scala sempre locale ma più ampia. Da questa autonomia decisionale, si presumeva, ne sarebbe emersa una forma di responsabilità, se non fiscale, almeno politica. Le competenze di questi organi furono definite in modo molto generico all'inizio, per poi man mano estendersi e precisarsi sulla base delle forze della domanda e dell'offerta politica a livello nazionale.

In corrispondenza all'espandersi delle competenze e delle risorse associate alla maggiore autonomia decisionale locale non fu posta altrettanta attenzione alla questione della responsabilità fiscale. Infatti è quest'ultima, insieme al giudizio sulla qualità dei servizi pubblici, che definisce la responsabilità politica degli amministratori nei confronti dei cittadini-elettori-contribuenti. A livello nazionale le forme di organizzazione del consenso e della

competizione politica abbandonarono la rappresentanza dei settori funzionali (occupazione, fonte di reddito) della società e misero sempre più al centro la rappresentanza dei territori. Nel nuovo assetto, dal punto di vista del personale politico, questa veloce riorganizzazione della rappresentanza e del processo di costruzione delle piattaforme politiche fu un calcolo non troppo complicato e, sostanzialmente, corretto. Torneremo su questo punto più avanti.

In questo snodo storico emerge il punto che riteniamo fondamentale: sviluppo e divari diventano concetti molto più complessi da definire e analizzare rispetto al mondo del dualismo classico dove il problema era rappresentato dal governo della «grande trasformazione». I progressi tecnologici e organizzativi, la progressiva apertura dei mercati su scala globale suggerivano (o almeno sembravano suggerire) sentieri di sviluppo per le aree arretrate del mondo, ma anche – e su una scala diversa – per le aree periferiche dei paesi avanzati, che avevano superato in qualche modo l'impellenza della necessità di poggiare sull'industria manifatturiera. La manifattura perse di importanza, sia nel mercato, sia nelle priorità politiche. Viene compresa un'idea che si farà strada, anche qui a nostro avviso correttamente, che una cosa sono le infrastrutture pubbliche al servizio delle attività economiche e sociali dei cittadini, un'altra cosa sono le imprese pubbliche. Contemporaneamente, una parte del meridione sembrò fornire importanti segnali sulla possibilità che industrie leggere, evoluzione dell'artigianato pre-industriale, potessero rappresentare la base produttiva per diverse aree del paese, specie lungo la dorsale adriatica.

Sul versante politico, questi segnali fanno apparire il rafforzamento del decentramento amministrativo verso il decentramento politico come un'opportunità per offrire ai cittadini, agli attori economici e ai territori, una infrastruttura istituzionale in grado di rafforzare e responsabilizzare la propria autonomia economica e politica. Nel frattempo lo sviluppo delle aree decentrate, pur con qualche importante eccezione, si indebolì progressivamente, a causa delle sfide della globalizzazione, della difficoltà in quei settori di cogliere le innovazioni tecnologiche che ridefinivano l'insieme dei beni e dei servizi prodotti e scambiati nelle economie avanzate, della disciplina fiscale finalmente imposta dall'entrata nell'Euro, dal fatto che le imprese pubbliche privatizzate, anziché diventare il luogo di strategie industriali di lunga visione e ampio respiro prima di essere privatizzate, finirono per essere spaccettate, spesso chiuse, talvolta a ragione, ma non sempre.

In questo nuovo quadro, il problema della programmazione e del finanziamento delle infrastrutture nel Mezzogiorno viene preso in carico nell'ambito della Nuova Programmazione al termine degli anni '90. La nozione di infrastruttura pubblica da fornire, e questo apparve chiaro subito, è necessariamente più complessa. Questa complessità pose problemi all'analisi e alla programmazione, al supporto politico e all'organizzazione dell'azione amministrativa. Una scuola o una strada? Una ferrovia o un'università? Un porto o un ospedale? Un ospedale, d'accordo ma cardiologia o ortopedia? Interventi a scala regionale, provinciale o comunale? Le infrastrutture rilevanti dovranno essere quelle che servono a favorire l'accumulazione di investimenti nei settori delle vocazioni locali o quelle che favoriscono le economie di scala di ciò che resta della manifattura o, ancora, quelle che favoriscono l'innovazione e l'affermarsi di nuovi settori? Più in generale, riguardano l'accumulazione di capitale o i livelli di cittadinanza dei residenti? Chi e come forma il personale necessario alla efficiente gestione di queste infrastrutture? Chi e come ne governa gli incentivi? Debbono essere date in concessione ai privati – sebbene spesso queste infrastrutture presentino aspetti importanti di monopoli naturali- o mantenuti nell'ambito della sfera pubblica?

Queste domande, riguardavano la riorganizzazione dell'intero paese, ma nel Mezzogiorno era ancora più cruciale e urgente trovare una risposta, al contempo, equilibrata ed energica. Ci si provò. Quelle domande investirono direttamente e indirettamente le attività della Nuova Programmazione che se ne fece carico, con pochi strumenti. Definiti i finanziamenti, il percorso di attuazione, dal punto di vista dell'azione amministrativa centrale, restò costretto tra il quadro attuativo dei regolamenti europei da un lato² ed il pro-

² Con qualche sorpresa da parte di alcuni economisti che avevano proposto analisi teoriche e fornito dati a supporto dell'ipotesi di convergenza tra stati nazionali e (a maggior ragione, sulla base degli stessi presupposti, tra aree interne agli stati), l'analisi delle dinamiche di varie grandezze (PIL, tassi di disoccupazione) ha confermato la tendenza alla persistenza dei divari anche a livello europeo. Ciò favorì, da parte di quel livello di governance, con le usuali inerzie storiche, la presa d'atto che il problema principale non era più la politica agricola comunitaria a sostegno dei redditi degli agricoltori nella transizione. Nacquero, sul ridimensionamento di questi ultimi, i programmi a sostegno finanziario e attuativo delle politiche di coesione.

tagonismo politico degli enti locali indotto dal processo di decentramento dall'altro, nell'uso delle c.d. procedure di negoziazione. I vincoli istituzionali non lasciarono troppo spazio e lo spazio di azione ne risultò molto ristretto, il raggiungimento degli obiettivi incerto.

È opportuno qui ricordare che sulla esperienza della Nuova Programmazione sono emerse, nel tempo, posizioni anche molto critiche che non riteniamo di poter condividere pienamente. È probabile che una maggiore attenzione al profilo del sequenziamento strategico degli interventi e alla loro integrazione sulla scala richiesta dalla vastità dell'area in una fase di globalizzazione dell'economia mondiale avrebbe generato migliori effetti, avrebbe permesso di arginare e coordinare il protagonismo delle istituzioni locali in fase di programmazione, soprattutto avrebbe lasciato in dotazione all'amministrazione una maggiore capacità istituzionale sulla programmazione degli interventi³.

Alcune tra queste posizioni critiche, partendo dal problema generale della «qualità della spesa pubblica» o addirittura dal «fallimento delle politiche pubbliche», hanno teso e tendono invece a favorire politiche di riduzione dei divari basate sull'adozione di regole e incentivi automatici alla localizzazione, sia sul fattore capitale, sia sul fattore lavoro. Questo approccio rappresenta certamente un modo importante per provare a evitare che le risorse verso le aree svantaggiate vengano utilizzate più in vista delle elezioni successive che in vista delle opportunità per le generazioni successive. Tuttavia, questo approccio evita il problema che a noi sembra cruciale, ovvero quello della fornitura di infrastrutture pubbliche, del loro finanziamento e della loro gestione.

Negli stessi anni una successione di crisi finanziarie internazionali, esacerbate in Italia dalle condizioni del debito pubblico, espongono le finanze pubbliche alle potenziali speculazioni dei mercati

³ Anche qui, per brevità, non entriamo nel dibattito sulla valutazione della Nuova Programmazione. In estrema sintesi, ci limitiamo a segnalare che l'impianto delle nuove politiche regionali in Italia rifletteva discussioni e posizioni del dibattito internazionale e le adattava ai problemi specifici che in quel momento poneva il Mezzogiorno nel quadro incerto dell'economia italiana. Per un riferimento all'importanza della differenza di impostazione delle politiche nell'approccio bottom-up versus quello top-down per i problemi dello sviluppo economico globale si veda l'efficace sintesi contenuta in Easterly (2008).

finanziari e restringevano ulteriormente lo spazio di finanziamento delle politiche in generale, incluse quelle per il riequilibrio.

Al termine della breve storia le conseguenze economiche della pandemia e le attuali turbolenze geopolitiche della guerra inchiodavano e inchiodano i divari Nord-Sud in Italia ai livelli precedenti gli anni cinquanta del secolo scorso.

Dobbiamo quindi concludere a favore dell'inutilità delle politiche? Non è detto, certamente non per tutte. Innanzitutto perché i divari si collocano oggi su un livello di produzione di beni e servizi, ben più elevato che prima, e che incorpora nella vita quotidiana dei cittadini e nell'apparato produttivo di quell'area le principali innovazioni che la scienza e la tecnologia hanno prodotto su scala mondiale negli ultimi decenni. In secondo luogo perché non sappiamo davvero cosa sarebbe accaduto in assenza di quelle politiche. In terzo luogo perché è un fatto che nel nuovo quadro storico che va delineandosi le politiche di sviluppo territoriale sono state esplicitamente definite tra gli obiettivi dell'azione di governo e fatte rientrare, attraverso un vincolo di destinazione geografico delle risorse attribuite, nel cosiddetto PNRR. In quarto luogo perché, specie laddove non esistono evidenze empiriche conclusive, occorre utilizzare anche i modelli teorici per valutare le prospettive di efficacia delle politiche. Da questo punto di vista non esistono nel caso dei modelli di crescita endogena proposizioni di chiara irrilevanza delle politiche.

Nel paragrafo successivo discuteremo gli aspetti salienti dell'evoluzione storica dei divari e delle politiche alla luce di alcuni approcci recenti. Prima di passare a questa discussione giova riassumere i fatti stilizzati: il problema dei divari di reddito per abitante tra i territori interni di uno stato nazionale non è caratteristica solo dell'Italia⁴. Ciò che è specifico è invece la «dimensione» del problema. Per dimensione del problema intendiamo quattro aspetti: la dimensione quantitativa del differenziale di reddito per abitante, la dimensione dell'area in ritardo, la dimensione temporale della persistenza dei divari, la dimensione delle politiche, ovvero delle risorse che nel corso di più di mezzo secolo sono state rivolte alla questione. Da questo punto di vista – tralasciando per un attimo i

⁴ Per maggiori informazioni storiche e geografiche su questo punto, si veda Viesti (2021).

costi sociali associati – la Questione Meridionale rappresenta ancora, nel panorama nazionale e internazionale, più che un rebus avvolto in un mistero, un laboratorio interessante per la valutazione di importanti teorie e quella di importanti politiche.

3. Le vicende economiche globali degli ultimi decenni di cui è eco il paragrafo precedente hanno stimolato nuove impostazioni delle analisi del problema dei divari da parte di ricercatori ed accademici. Nel presente paragrafo proveremo a sintetizzare le idee chiave che su questi temi sono emerse in letteratura. Proveremo, inoltre, a indicarne la rilevanza per l'analisi del caso italiano e, quindi, la relativa capacità di indirizzare azioni di politica economica.

Le domande principali a cui gli economisti hanno tentato di dare risposta, grazie anche a nuovi dati resi disponibili a partire dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso e a nuove formulazioni teoriche, sono state: perché osserviamo il persistere di grandi differenze di reddito e produttività tra i paesi (Romer, 1986; Lucas, 1988) e tra aree all'interno di un paese (Canova e Marcet, 1995; Quah, 1996)? Perché il capitale non tende a spostarsi dai paesi ricchi verso quelli poveri (Lucas, 1990; Romer, 1994) o dalle aree maggiormente sviluppate a quelle in ritardo di sviluppo, come l'analisi neoclassica tradizionale basata sul contributo di Solow suggerirebbe (Solow, 1956; Barro e Sala i Martin, 1992)? Perché alcuni paesi, dopo aver iniziato a crescere, prosperano molto velocemente mentre altri, a un certo punto, addirittura declinano (Acemoglu e Robinson, 2002)?⁵

L'evidenza empirica degli anni '80 e '90 suggeriva una rilettura del processo di crescita in termini, appunto, di persistenza ed invarianza dei divari, dove le condizioni iniziali risultano spesso decisive per stabilire il livello di ricchezza a cui tende un'economia o il sentiero di crescita che lo caratterizzerà. Di pari passo con tale evidenza, i primi contributi teorici segnalavano la rilevanza delle imperfezioni nel mercato dei capitali e il ruolo delle esternalità per spiegare ciò che l'evidenza empirica aveva segnalato (si veda, per

⁵ Il contributo dell'economia è quello di fornire una struttura teorica rigorosa (i modelli) e una attenzione minuziosa alla ricerca di dati e di metodi empirici che possano generare, per quanto possibile, un'informazione simile a quella dall'esperimento cruciale nelle scienze empiriche e sulla base di queste informare le decisioni di politica su tali informazioni.

esempio, Azariadis e Drazen, 1990 e Galor e Zeira, 1993, oltre ai lavori di Romer, 1986 e Lucas, 1988).

I contributi più recenti si interrogano su cause più fondamentali, ovvero sui vincoli che le condizioni culturali, sociali ed istituzionali pongono all'azione dei mercati nel processo di allocazione delle risorse nelle fasi iniziali e lungo il percorso di crescita delle economie. Acemoglu (2009) individua quattro potenziali cause fondamentali dei divari: 1) le differenze geografiche e la dotazione di risorse naturali, 2) le differenze istituzionali (incluso quindi il disegno delle politiche), 3) le differenze culturali e di capitale sociale, 4) la fortuna o, con termine forse più appropriato, la storia, intesa come succedersi di eventi casuali esogeni rispetto al funzionamento dei mercati.

Queste quattro cause fondamentali sono quelle che determinerebbero, nella più recente letteratura, il livello della produttività totale, ossia l'apporto congiunto dei fattori della produzione (tecnologia, lavoro, risorse naturali e capitale) al livello di reddito complessivo, e l'apporto di ciascuno di essi alla produzione di beni e servizi. Esse agiscono modificando la quantità e la qualità della forza lavoro (livello di istruzione e competenze), la qualità e quantità del capitale fisico privato e pubblico, la capacità delle singole economie (nazionali o locali) di recepire nella produzione le dinamiche del progresso tecnologico e della conoscenza.

Non abbiamo ovviamente spazio per discuterle in dettaglio. Ognuna di esse ripone la spiegazione ultima dei divari in cause esterne ai confini tradizionali dell'economia come disciplina: la geografia, la scienza politica, la sociologia e la storia e ciò rende problematica la derivazione di suggerimenti di politica. In tre dei quattro approcci si individuano fattori che contribuiscono a determinare dall'esterno il funzionamento dei mercati e del sistema economico. Nel quarto caso i divari sono l'esito di caratteristiche più interne al funzionamento dei mercati, per via della presenza di economie di scala e forme di esternalità. Nel caso della geografia e della cultura, si tratta di cause particolarmente difficili da influenzare da parte dei governi. Nel caso delle istituzioni, le politiche sono importanti e, potenzialmente, parte del problema. Ovvero è la qualità delle istituzioni, specie le istituzioni politiche, che agevola o impedisce l'accumulazione dei fattori di crescita.

Spesso in una logica di competizione tra modelli interpretativi, o tutte insieme e con complesse interrelazioni, ciascuna di queste cause contribuisce alla spiegazione complessiva della persistenza dei divari.

Esiste una gerarchia di importanza tra le cause storiche, istituzionali, geografiche e culturali che permetta anche di definire gli ambiti di intervento delle politiche di riequilibrio? Anche se D. Acemoglu, ispirandosi a D. North, propende chiaramente per il ruolo cruciale delle differenze istituzionali, la risposta breve dovrebbe essere no, cioè sulla base della recente letteratura non siamo in grado di stabilire la gerarchia di importanza che esse hanno, in generale, nel determinare la performance economica dei paesi o delle aree. Insomma, poiché ciascuna di queste cause fondamentali è identificata come particolarmente rilevante non è possibile, sulla base di analisi teoriche o empiriche, giungere a una opinione condivisa circa la loro relativa importanza in generale.

Diversi autori, inoltre, concentrano l'analisi sul ruolo di uno di questi fenomeni tralasciando gli altri. Questo è in parte dovuto ai limiti intrinseci della disciplina: pur ponendo molta attenzione ai dati, l'economia non è una scienza sperimentale e, semplicemente, non è possibile quantificare sulla base dell'evidenza storica il contributo relativo delle diverse cause. Se in altre scienze una teoria viene accettata e condivisa nella comunità scientifica come legge generale soltanto dopo essere passata al vaglio di almeno un esperimento cruciale, in economia la validazione empirica è un lavoro diverso, lungo e necessariamente imperfetto. Questo aspetto presenta un conto importante ai fini della valutazione del ruolo delle politiche: se si desidera fondare le politiche economiche sull'analisi economica dobbiamo scontare il fatto che ci si trovi di fronte a conoscenze che sono spesso ancora oggetto di dibattito e di ricerca e che non sempre portano ad abbandonare o ad accogliere in modo unanime una particolare spiegazione. Pertanto, possiamo soltanto contare sull'evidenza per cui, sia per quanto riguarda i divari tra paesi, sia per quanto riguarda i divari regionali all'interno dei paesi, queste cause sono importanti. Occorre anche tener presente che esse agiscono contemporaneamente e, inoltre, si influenzano reciprocamente in modi che soltanto contributi recentissimi hanno tentato di indagare.

In che modo queste analisi possono contribuire a illustrare origine o persistenza dei divari territoriali all'interno di un paese e, nel caso specifico, in Italia? Qui la risposta non può essere altrettanto breve. Segnaliamo innanzitutto due cose, piuttosto ovvie, ma importanti: la prima è che il dibattito sui differenziali regionali all'interno di un paese tende a riflettere ormai sostanzialmente, con gli adattamenti opportuni, le differenti visioni prodotte per spiegare

la persistenza delle differenze tra paesi. La seconda è che gli adattamenti riguardano il livello di aggregazione a cui si definiscono e si misurano la variabilità geografica, il ruolo delle vicende storiche o la natura e il ruolo delle istituzioni⁶. Queste considerazioni rendono ancora più complessa l'identificazione di suggerimenti di politica a partire da questi spunti analitici.

Questi argomenti crediamo trovino puntuale riscontro nella attuale organizzazione delle politiche per il Mezzogiorno in Italia. Come sottolineato nel precedente paragrafo, siamo in una situazione molto diversa da quella che aveva dato luogo all'esperienza della prima fase della Cassa per il Mezzogiorno, che comprendeva un'analisi informale ma profonda e sostanzialmente condivisa, uno sguardo ai dati, una decisione tempestiva e un finanziamento significativo. In quel caso, sulla base di un'idea semplice ma precisa, fu definito e in parte realizzato un piano di intervento sulle infrastrutture pubbliche. Un'idea altrettanto semplice e altrettanto precisa, ma probabilmente meno corretta almeno nelle forme che finì per assumere, suggerì di rispondere all'insufficiente flusso di investimenti privati puntando sull'impresa pubblica. Oggi, invece, molti modelli analitici sono sul tavolo e si contendono la spiegazione del problema e, esplicitamente o implicitamente, proposte di soluzioni. Oggi, inoltre, molte evidenze empiriche sul ruolo delle diverse cause della persistenza dei divari sono disponibili. E tuttavia manca un quadro sintetico unitario che possa definire in modo chiaro gli indirizzi di politica economica, anche solo la priorità degli ambiti di intervento, sul tema dei divari.

È questo limite della ricerca accademica, la difficoltà a suggerire un punto di vista di sintesi su cui poter poggiare una sequenza precisa di azioni di politica, una stima della dimensione e degli ambiti di intervento, la causa stessa della ridotta efficacia delle politiche? Riteniamo di no e affermiamo l'impressione, o se si vuole la congettura, che sia piuttosto la relazione tra ricerca accademica, siste-

⁶ In questa operazione apparentemente ovvia risiedono, tuttavia, alcuni passaggi cruciali, non sempre ben chiari e articolati nella letteratura. La nozione di istituzione, di cultura, di storia o di vantaggio comparato a scala nazionale può essere molto diversa da quella a scala regionale, provinciale o di città. Il ruolo e l'impatto di ciascuna sulla qualità e quantità dei fattori della produzione e quindi sulla quantità e qualità del prodotto generato nell'unità territoriale di riferimento non può essere adattato meccanicamente.

ma decisionale pubblico, organizzazione amministrativa e politica il punto problematico⁷. Questo punto della relazione tra conoscenze scientifiche, organizzazione dell'intervento pubblico, domanda politica ed efficacia degli interventi merita di essere approfondito.

Innanzitutto, sebbene non esistano protocolli definitivi suggeriti dall'analisi economica per informare gli interventi di politica, appare chiaro che questo non possa essere argomento per giustificare, in via di principio l'inefficienza o l'inefficacia delle politiche nella questione dei divari. L'attivismo dell'Unione Europea su questo fronte ne è chiara manifestazione. Il punto cruciale è che l'efficacia delle politiche di coesione è legata indissolubilmente all'impatto che esse hanno sulle decisioni dei privati sulle scelte di localizzazione dei fattori della produzione. Questo è particolarmente importante nella discussione che riguarda le politiche volte all'incremento delle infrastrutture pubbliche in aree in ritardo.

Per meglio comprendere il punto è opportuno richiamare una novità fondamentale emersa negli ultimi decenni nella teoria della politica economica, che ha influenzato ambiti e modalità dell'intervento pubblico degli stati sulle decisioni a contenuto economico (investimenti, risparmi, scelte di istruzione, emigrazioni) dei suoi cittadini. Un punto cruciale riguarda il fatto che spesso, se non sempre, le politiche pubbliche influenzano le decisioni e i comportamenti dei cittadini in modo indiretto, cambiandone le aspettative, modificandone le aspirazioni.

Sotto questo punto di vista, negli anni '50-'70 la politica economica veniva impostata come un problema ingegneristico in cui il governo poteva, a partire da relazioni stabili che si presumeva

⁷ Non sono probabilmente maturi i tempi per l'avverarsi dell'auspicio di J.M. Keynes sul ruolo degli economisti come professionisti che, come in campo medico (menzionava i dentisti), risolvono problemi specifici secondo precisi protocolli di diagnosi, prognosi e indicazioni terapeutiche associate. Per avere un'idea dell'argomento si considerino l'evoluzione delle relazioni tra queste tre sfere, ricerca, amministrazione e politica nel caso della gestione della politica monetaria e la si confronti con le relazioni tra le stesse sfere nei diversi ambiti della c.d. politica di coesione. In entrambi i casi parliamo di strutture decisionali che influenzano lo sviluppo dei territori o dei paesi. La struttura organizzativa delle due forme di politica economica è, tuttavia, molto diversa nei due ambiti di intervento pubblico. Il ruolo della ricerca scientifica nell'ambito delle politiche della crescita è ancora meno strutturato che in altri ambiti della politica economica.

governassero la reazione degli agenti economici (lavoratori, imprese, risparmiatori, consumatori) alle stesse politiche, decidere (nel rispetto di alcune regole fondamentali, almeno nelle democrazie), del miglior uso degli strumenti monetari e fiscali per influenzare l'allocazione delle risorse. La struttura formale dei modelli economici alla base delle decisioni politiche era molto simile al problema di controllo ottimo del pilota di un aereo la cui tecnologia rispondeva in modo prevedibile alle decisioni nelle diverse fasi – rullata, decollo o atterraggio – e secondo i piani di volo. In questo quadro teorico un problema di politica economica in tutti gli ambiti dell'intervento pubblico era quella di trovare la soluzione di un problema in cui gli agenti economici erano assunti comportarsi in modo passivo rispondendo a delle regole comportamentali che non modificavano l'efficacia delle politiche.

Alcuni progressi teorici e l'esperienza dell'inflazione della prima metà degli anni '70 portarono a rivedere questo impianto: fu rilevato che le regole fondamentali che governavano il comportamento di agenti economici razionali dipendevano esse stesse dalle politiche poste in essere dal governo. Fu compreso che il vincolo fondamentale all'azione di politica economica era quello della credibilità delle stesse politiche agli occhi dei cittadini. L'obiettivo non era più soltanto governare o indirizzare i comportamenti per migliorare le performance dei mercati e il benessere pubblico. Questo obiettivo finale doveva passare attraverso il governo delle aspettative degli agenti economici sulle politiche stesse.

Questo cambio di impostazione riguardò sia gli ambiti sia gli assetti istituzionali dell'intervento pubblico. Il caso dell'architettura finanziaria e monetaria è emblematico. Le autorità indipendenti, furono introdotte, e potenziate nell'ambito delle amministrazioni statali dei paesi europei, precisamente con questi obiettivi: rendere più spedita l'azione amministrativa e ridurre la discrezionalità in molti ambiti in cui il problema del governo delle aspettative dei privati è stato ritenuto importante⁸.

Tuttavia, se nel caso della sfera monetaria, della regolamentazione dei mercati e in quella della fornitura dei servizi pubblici,

⁸ Ciò accadde, sulla base delle analisi sul funzionamento e delle imperfezioni dei mercati, nell'ambito della politica monetaria, della regolamentazione degli intermediari finanziari, nella tutela della concorrenza e nell'argine alle forme di potere di mercato, nella regolamentazione dei servizi di pubblica utilità.

importanti riforme istituzionali sono state adottate per fronteggiare la questione della credibilità delle azioni da porre in essere, nel caso della gestione dei problemi della crescita economica e dei divari territoriali le cose sono andate piuttosto diversamente. Tra gli ambiti di intervento dello stato nell'economia, questo aspetto ha ricevuto, nel caso dell'impostazione delle politiche di coesione, non altrettanta attenzione⁹.

La nostra tesi è che mentre l'esplicita considerazione delle aspettative neutralizzava l'efficacia della politica monetaria, l'opposto accade in molti modelli analitici, certamente nell'approccio della nuova geografia economica ma anche nell'approccio istituzionale all'interpretazione dei divari¹⁰.

L'organizzazione delle politiche in quell'ambito è rimasta complessa e articolata e più sensibile alla domanda politica di redistribuzione. Finanziamento e programmazione generale degli ambiti di intervento sono definiti spesso a livello sovranazionale, programmazione e controllo di secondo e terzo livello, investono organi dello stato centrale ed enti locali, diritto amministrativo e politica.

Sebbene dunque, le decisioni sull'investimento all'interno di un territorio da parte dei privati dipendano anch'esse dalle aspettative sul quadro regolatorio locale, dalla qualità delle infrastrutture pubbliche, dai livelli di istruzione e formazione della forza lavoro, dai livelli di benessere e qualità della vita in generale, a nessun livello la questione della credibilità delle politiche che si occupano di questi aspetti, ovvero delle aspettative o delle aspirazioni che esse inducono, è stata posta in maniera precisa ed incisiva, come in altri ambiti dell'azione pubblica.

⁹ Richiamando le quattro cause fondamentali dei divari, il governo delle aspettative degli agenti privati è uno dei punti fondamentali per determinare il successo o meno dell'intervento di politica economica sia nell'approccio basato sui fattori istituzionali, sia in quello della nuova geografia economica.

¹⁰ Il messaggio profondo delle impostazioni della Nuova Geografia Economica (Krugman 1992, 1993) è che nel caso delle politiche della crescita le aspettative degli agenti privati contano molto per i destini finali delle economie, almeno altrettanto che nel caso delle politiche monetarie, del disegno delle architetture finanziarie, del disegno della regolamentazione per attrarre, per esempio, gli investimenti attraverso la fornitura di servizi pubblici ed infrastrutture. Il nome che ha assunto questo filone in letteratura non ha aiutato probabilmente a coglierne pienamente il messaggio.

Un aspetto che potrebbe spiegare questo fenomeno è appunto la maggiore sensibilità politica degli aspetti redistributivi connessi alle politiche di riequilibrio e coesione. L'aver lasciato alle dinamiche politiche nazionali e locali ampio spazio e responsabilità in questo tipo di interventi ha permesso, da un lato, di territorializzare in modo più efficace gli schemi programmatori generali ed astratti delle politiche di coesione, facendo emergere la domanda locale. Per esempio ha permesso di adattarli a scala regionale sulla base delle vocazioni (ai vantaggi comparati) e alle richieste dei territori. Dall'altro ha però reso più incerte e più sensibili agli equilibri politici nazionali e locali le aspettative private riguardanti quelle stesse politiche.

In sostanza riteniamo che in sede di decisione, quindi *ex-ante*, rispondere ad una domanda del tipo «quali modifiche nelle aspettative e nelle aspirazioni e quindi nei comportamenti degli agenti privati è capace di indurre una politica di intervento pubblico?», sia almeno altrettanto importante che prendere posizione guardando alle valutazioni su se – *ex-post* – investimenti pubblici in acciaierie o nel petrolchimico siano stati corretti o sbagliati. Questo ci sembra un modo cruciale di guardare alla differenza fondamentale tra la natura delle politiche negli anni '50 del secolo scorso e il contesto attuale e per eventuali rimedi.

Negli interventi degli anni '50 il collegamento di un paese alla rete idrica modificava molto velocemente le aspettative degli agenti privati interessati: nei fatti segnalava al contadino e al proprietario terriero la possibilità di poter irrigare il campo, ne modificava, compatibilmente con le opportunità disponibili altrove, le scelte di investimento e le decisioni di emigrazione; l'informazione di poter utilizzare l'acqua per irrigazione si trasferiva velocemente sui potenziali investitori esterni all'area. La sequenza programmazione e finanziamento dell'intervento pubblico – fornitura dell'infrastruttura – modifica delle aspettative – modifiche dei comportamenti – era, paradossalmente, più fluida e veloce di quanto non sia oggi.

Non pensiamo di essere troppo lontani dal vero affermando che oggi la decisione su un tratto di banda larga, su una università, su una tratta ferroviaria ad alta velocità o su un ospedale scatenata, nel settore privato, l'aspettativa sull'uso delle risorse investite dal settore pubblico, invece che l'aspettativa su come modificare i propri comportamenti di investimento alla luce dell'infrastruttura. È in quella sequenza che secondo noi risiede una parte importante del

problema. L'incertezza della programmazione e della realizzazione, il suo mancato coordinamento, le lentezze burocratiche in fase di esecuzione, l'asservimento di quegli investimenti alle dinamiche del mercato politico locale (tralasciando per brevità il discorso della cattiva gestione e della corruzione) sono i principali snodi in cui rallenta e perde efficacia la catena decisionale pubblica.

Insomma, questo è il motivo per cui riteniamo che non è (soltanto) perché gli economisti continuano a consultarsi sulle possibili cause dei divari che Sagunto rischia di essere espugnata. È piuttosto in questa relazione complessa, molto più complessa che negli anni 50 del secolo scorso, tra domanda politica da parte dei cittadini e degli agenti economici, ricerca accademica, competenza tecnica, azione amministrativa ed equilibri politici locali e nazionali che bisognerebbe intervenire.

Un punto importante, che collega questo discorso con le ricostruzioni del paragrafo precedente, è che un tentativo per ridefinire la struttura del rapporto tra società civile (qui intesa come il complesso di aspirazioni, aspettative e comportamenti dei privati) e stato in Italia è stato fatto: ha riguardato il processo di decentramento amministrativo e politico. È possibile valutare la rilevanza di questi cambiamenti istituzionali per le traiettorie dei divari e sul ruolo delle politiche alla luce delle diverse teorie? Vincoli di spazio impediscono una discussione più dettagliata della questione¹¹. Ci limitiamo qui semplicemente a registrare che molti e anche importanti lavori sono stati proposti, di recente, per lo studio del ruolo del decentramento sull'efficacia delle politiche territoriali. Questo aspetto emerge, in particolare, nelle analisi basate sulla rilevanza

¹¹ La discussione sull'organizzazione amministrativa della fornitura delle infrastrutture e dei beni pubblici locali è descritta con grande chiarezza e lucidità, sia sotto il profilo teorico che sotto il profilo empirico, in Bardhan (2002). Uno dei punti critici più importanti sotto il profilo dell'efficienza è sintetizzato in queste poche parole: «The central government may not know *what* to do, the local government may not know *how* to do», (p.189). Uno dei punti critici più importanti sotto il profilo distributivo, e quindi politico, è sintetizzato così: «Decentralization, by shifting control rights from the central bureaucrat to a local government [favors] a tendency for the local government to provide the service to local elites at the expense of non-elites» (p. 193). In questo lavoro, inoltre, emergono interessanti spunti sul ruolo cruciale che la questione del decentramento ha avuto nelle recenti politiche di sviluppo a livello globale, con particolare attenzione ai casi di India e Cina.

del capitale sociale e culturale, ma anche in quelle relative alle istituzioni. Esistono evidenze riguardanti l'Italia, non univoche, che il decentramento abbia contribuito, attraverso meccanismi che riguardano tutte le cause fondamentali illustrate in precedenza, all'acuirsi dei divari¹².

4. In questo breve contributo abbiamo proposto una sintetica riflessione sull'evoluzione storica dei divari territoriali in Italia, sul loro intreccio con le politiche e sulle possibili interpretazioni che il lavoro accademico recente sul tema permette di ricavare ai fini di una valutazione delle politiche stesse. Il punto di partenza delle tesi proposte è rappresentato dall'idea, sostenuta in una ampia parte della letteratura, secondo cui la fornitura di infrastrutture pubbliche, materiali e immateriali, sia l'elemento determinante che definisce l'ambito dell'azione dell'operatore pubblico per governare l'ampiezza dei divari e influenzare la loro evoluzione. Su questo punto abbiamo chiarito perché, a nostro parere, la differenza fondamentale tra le politiche poste in essere nel secondo dopoguerra e quelle poste in essere in periodi più recenti risieda, in primo luogo, in una obiettiva maggiore complessità dei problemi che abbiamo di fronte oggi, rispetto a quelli della transizione da un'economia agraria ad un'economia industriale.

Di fronte alla maggiore complessità dei problemi dell'economia contemporanea, la disciplina economica ha risposto proponendo analisi molto sofisticate dal punto di vista tecnico, e prestando grande attenzione alla validazione empirica delle ipotesi teoriche, anche grazie alla maggiore disponibilità di dati e di mezzi e tecniche di elaborazione. Sebbene i recenti lavori contengano indicazioni interessanti e importanti, non esiste opinione condivisa sul modo in cui le cause fondamentali interagiscono nel determinare i divari. Pertanto, tali sviluppi non hanno contribuito all'elaborazione di una visione unitaria della natura dei problemi che potesse ispirare indicazioni chiare sulla priorità di ambiti e modalità di intervento e sul coordinamento degli strumenti da utilizzare per conseguirli. In gran parte dei casi, inoltre, le cause ultime dei divari sono state individuate nei limiti che fattori esterni al funzionamento dell'economia – struttura socio culturale, assetti istituzionali e dinamiche

¹² Si veda Banca d'Italia (2009, 2014).

politiche, elementi storico geografici – pongono al funzionamento dei mercati stessi e all'efficacia delle politiche.

In mancanza di opzioni teoriche forti o condivise, la letteratura ha teso, inoltre, ad impostare la questione della valutazione delle politiche in termini puramente empirici. Nei lavori dedicati all'efficacia delle politiche emerge evidenza mista e, complessivamente, una valutazione piuttosto pessimista della loro efficacia.

Questo stato di cose potrebbe portare a concludere, come molti osservatori anche accademici fanno, che con i divari bisogna imparare a convivere, anche se questo implicherà l'impoverimento progressivo, ovvero un più o meno lento flusso in uscita delle risorse – capitale umano, risparmio – da aree importanti del paese. Secondo questo punto di vista saranno i mercati a definire il salario di un ingegnere sul mercato del lavoro a Stoccarda rispetto a quello di Bari, la remunerazione del risparmio investito in borsa o in bitcoin rispetto all'investimento in un laboratorio di produzione di vaccini a Pomezia, a definire, in generale, i prezzi relativi e le condizioni che determinano le scelte di mobilità delle risorse umane e finanziarie. Saranno i mercati, eventualmente, a lasciar emergere una vocazione, un vantaggio comparato dei singoli territori nella rete degli scambi internazionali.

E tuttavia, vorremmo ribadirlo, tali vantaggi dipendono dalla presenza di infrastrutture materiali e immateriali e, quindi, dalle politiche e dalle aspettative da esse generate presso gli agenti privati. Pertanto, pur comprendendo alcuni degli argomenti proposti in queste letture non ci sentiamo di condividerle. Riteniamo, in altri termini, che il giudizio, sia storico sia teorico, sul ruolo delle politiche di riduzione dei divari sia ancora aperto e, dovendo scommettere, propenderemmo per un loro ruolo importante.

Il punto piuttosto è quello delle buone politiche, frutto di quello che abbiamo definito come l'esito di un equilibrio tra società civile e stato nell'economia globalizzata. Su questo ci appare di fondamentale importanza il tema delle aspettative anche nel campo delle politiche di coesione territoriale. La preconditione per delle buone politiche, ossia una buona organizzazione della fornitura delle infrastrutture pubbliche materiali e immateriali non è soltanto – prendiamo l'esempio classico del ponte – quella che permette di assicurarsi e certificare la qualità del progetto, la qualità del cemento impiegato, la percentuale di risorse che effettivamente risultano impiegate nell'investimento rispetto a quelle stanziato. Quel-

le, al livello di astrazione favorito nella recente letteratura, sono più probabilmente conseguenze che cause, al più cause prossime. Ciò che davvero conta per la valutazione dell'efficacia del ponte sulle prospettive economiche dell'area è l'impatto che l'intervento ha sulle aspettative di scambi economici e sociali nei residenti attuali e potenziali dei due paesi ai lati del fiume. La prospettiva bottom-up ha probabilmente attribuito troppo peso alla capacità dei territori di organizzare ed esprimere queste aspettative e queste aspirazioni e i comportamenti a esse associate. La politica economica ha finito per sottovalutare, così, i rischi della cattura della politica locale e della formazione di interessi predatori. D'altra parte, la prospettiva degli automatismi fiscali, ha attribuito troppo poco peso al problema delle infrastrutture pubbliche nello sviluppo economico.

La discussione sulla governance delle infrastrutture in Italia, sul tentativo di raggiungere un buon equilibrio tra società civile e stato, ci ha portato a toccare in modo solo superficiale quello che, nelle intenzioni dei proponenti doveva essere l'architettura giuridica e politica per raggiungere quell'equilibrio, ovvero le riforme per il decentramento amministrativo e politico. Questo tema e una discussione del quadro delle nuove forme di programmazione dell'intervento di riequilibrio, una parte importante del quale è incluso nel Piano di ripresa e resilienza, saranno oggetto di un futuro lavoro dove argomenteremo come alcuni dei punti emersi nella presente discussione ci appaiano rilevanti anche per l'interpretazione di quel documento e per alcune scelte fatte nell'implementazione delle fasi iniziali.

Bibliografia

- ACEMOGLU D., JOHNSON S., ROBINSON J.A., *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 117 (4), 2002, pp. 1231-1294.
- ACEMOGLU D., *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton NJ, 2009.
- BARDHAN P.K., *Decentralization of Governance and Development*, in *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 2002, pp. 185-205.
- BARDHAN P.K., MOOKHERJEE D., *Capture and Governance at Local and National Levels*, in *American Economic Review*, 90 (2), 2000, pp. 135-139.
- BARDHAN P.K., MOOKHERJEE D., *Decentralisation and Accountability*

- in Infrastructure Delivery in Developing Countries*, in *The Economic Journal*, 116 (508), 2006, pp. 101-127.
- BARRO R.J., SALA-I-MARTIN X., *Convergence across States and Regions*, in *Brooking Papers on Economic Activity*, 1, 1991, pp. 107-182.
- BARRO R.J., SALA-I-MARTIN X., *Convergence*, in *Journal of Political Economy*, 100 (2), 1992, pp. 223-251.
- BOLTHO A., CARLIN W., SCARAMOZZINO P., *Will East Germany become a new Mezzogiorno?*, in *Journal of Comparative Economics*, 24 (3), 1997, pp. 241-264.
- BOLTHO A., CARLIN W., SCARAMOZZINO P., *Why East Germany did not become a new Mezzogiorno*, in *Journal of Comparative Economics*, 46 (1), 2018, pp. 308-325.
- BANCA D'ITALIA, *Capitale Sociale, Economia, Politica Economica*, Atti del Convegno tenutosi a Roma il 27 giugno 2014, Roma, 2014.
- BANCA D'ITALIA, *Mezzogiorno e Politiche Regionali*, Atti del Convegno tenutosi a Perugia il 26-27 febbraio 2009, 2, Roma, 2009.
- CANOVA F., MARCET A., *The Poor Stay Poor: Non-Convergence across Countries and Regions*, Discussion Paper Cepr n. 1265, 1995.
- CASAVOLA P., *Le politiche per il Mezzogiorno*, in *Enciclopedia Treccani*, Roma, 2015.
- DEL MONTE A., GIANNOLA A., *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna, 1978.
- EASTERLY W., *Institutions: Top Down or Bottom Up?*, in *American Economic Review*, 98 (2), 2008, pp. 95-99.
- GIANNOLA A., SCALERA D., PETRAGLIA C., *Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: a long run perspective (1951-2010)*, in *Structural Change and Economic Dynamics*, 39, 2016, pp. 1-16.
- GUISSO L., SAPIENZA P., ZINGALES L., *Long Term Persistence*, in *Journal of the European Economic Association*, 14, 2016, pp. 1401-1436.
- KRUGMAN P., *History versus Expectations*, in *The Quarterly Journal of Economics* 106 (2), 1991, pp. 651-667.
- KRUGMAN P., *Geography and Trade*, Cambridge MA, 1992.
- LUCAS R.E., *On the Mechanics of Economic Development*, in *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), 1998, pp. 3-42.
- LUCAS R.E., *Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?*, in *American Economic Review*, 80 (2), Papers and Proceedings, 1990, pp. 92-96.
- QUAH D.T., *Regional Convergence Clusters Across Europe*, in *European Economic Review*, 40 (3-5), 1996, pp. 951-958.
- NITTI F.S., *Nord e Sud: prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello Stato in Italia*, Torino, 1900.
- ROMER P.M., *Increasing Returns and Long-Run Growth*, in *Journal of Political Economy*, 94 (5), 1986, pp. 1002-37.

- ROMER P.M., *The Origins of Endogenous Growth*, in *Journal of Economic Perspectives*, 8 (1), 1994, pp. 3-22.
- SOLOW R.M., *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 1956, pp. 65-94.
- TABELLINI G., *Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe*, in *Journal of the European Economic Association*, 8, 2010, pp. 677-716.
- VIESTI G., *Centri e periferie. Europa Italia e Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Bari, 2021.

MARCELLO D'AMATO, ANTONIO ACCONCIA,
RICCARDO MARTINA

Abstract

Il lavoro contiene alcune riflessioni sul tema dei divari territoriali di sviluppo in Italia. Dopo una breve ricostruzione dell'intreccio tra fatti e politiche nell'evoluzione storica del caso italiano a partire dal secondo dopoguerra, esporremo i tratti essenziali delle principali analisi proposte nella recente letteratura per spiegarli e darne conto. Nell'esposizione offriamo alcuni argomenti che inducono a ritenere che la fornitura di infrastrutture e beni pubblici locali sia un punto chiave delle azioni di politica economica volte a favorire la riduzione dei divari e come, nel quadro istituzionale, questa fornitura presenti aspetti delicati e problematici.

We discuss regional divides in Italy in the light of the recent literature in growth and development. After a short exposition of the main stylized facts and their entwinement with policies since after WWII, we provide an interpretation of the causes and the role of policies in the light of theoretical and empirical analysis on these themes. We argue that the provision of local public infrastructure is key to development. We highlight how this provision is particularly delicate in the institutional framework in Italy.

Parole chiave/Keywords

Mezzogiorno – divari territoriali – politiche
Mezzogiorno problem – regional divides – policies

Sviluppi recenti della politica industriale europea e ‘riflessi italiani’*

SOMMARIO: 1. Le diverse fasi della politica industriale europea. – 2. La nuova Strategia industriale e il suo aggiornamento. – 3. Le linee di tendenza dell’intervento europeo. – 4. Riflessi nazionali delle indicazioni europee. – 5. Implicazioni per una politica industriale per il Mezzogiorno.

1. Nella vicenda della politica industriale europea è oramai possibile distinguere diverse fasi¹.

La prima – tanto ambiziosa quanto senza concrete ricadute – è quella avviata da Guido Colonna di Paliano, commissario competente all’industria alla fine degli anni Sessanta, e portata avanti – senza successo a causa delle resistenze degli Stati membri – da Altiero Spinelli, che gli succedette nell’incarico all’inizio del decennio successivo².

La seconda fase, di matrice più spiccatamente interventista, si lega, invece, alla crisi energetica della metà degli anni Settanta ed ha il suo momento più evidente alla fine del decennio, con la definizione del «Piano Davignon» con cui la Commissione organizzava il salvataggio della siderurgia europea³.

Seguì, poi, il lungo periodo di «sospensione» degli anni Ottanta e Novanta, in cui, sotto la retorica del mercato interno, si affermò l’im-

* Si ringraziano Marco Calabrò, Franco Mosconi, Giovanni Pagliaro e Carmelo Petraglia per i commenti ad una prima versione del testo.

¹ Per una ricostruzione dell’itinerario della politica industriale europea si v. F. MOSCONI, *The New European Industrial Policy, Global Competitiveness and the Manufacturing Renaissance*, Abingdon-New York, 2015.

² Si v. il memorandum della Commissione al Consiglio COM (1970) 100 del 18 marzo 1970, *La politica industriale della Comunità*.

³ Per una rassegna delle iniziative in cui era articolato il Piano Davignon si v. il documento della Commissione del marzo 1979, *A steel policy for Europe*, European File, 6/79.

postazione – ed è significativo dell’ambiente culturale del tempo – che la vera e unica politica industriale fosse quella di concorrenza.

Successivamente, a partire dagli anni 2000 – e non è casuale che il passaggio coincida con la guida della Commissione affidata ad un economista industriale come Romano Prodi – l’intervento comunitario in materia ha progressivamente acquisito maggiore intensità⁴. In un primo momento con l’avvio della Strategia di Lisbona e, a partire dalla fine del decennio, con una più esplicita attenzione al tema. Prima di tutto in quantità, perché si registra da allora un più ampio numero di atti di indirizzo⁵. Poi, in qualità: perché, promuovendo un approccio ‘integrato’, sono state progressivamente introdotte specificazioni ‘settoriali’ in un assetto che da tempo si focalizzava esclusivamente su interventi di carattere ‘orizzontale’, relativi, cioè, all’intero spettro delle attività produttive e non a singoli settori⁶. Un aumento di attenzione che trovava la sua più

⁴ Sul clima nel quale maturava, all’interno della Commissione, il «mutamento di attitudine» rispetto alla politica industriale si v. F. MOSCONI, *Tessendo la tela della nuova politica industriale europea. Il caso di Italia, Germania, Francia*, in *Industria*, 2019, p. 611.

⁵ Si v. in particolare, le seguenti comunicazioni della Commissione europea: COM (2002) 262 del 21 maggio 2002, *Produttività: la chiave per la competitività delle economie e delle imprese europee*; COM (2002) 714 dell’11 dicembre 2002, *La politica industriale in un’Europa allargata*; COM(2003) 704 del 21 novembre 2003, *I fattori chiave della competitività in Europa - verso un approccio integrato*; COM(2004) 274 del 20 aprile 2004, *Accompagnare i cambiamenti strutturali: una politica industriale per l’Europa allargata*. Per i successivi sviluppi si v. altresì, le comunicazioni COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* e COM (2010) 614 del 28 ottobre 2010, *Una politica industriale integrata per l’era della globalizzazione*.

⁶ L’attenzione settoriale era stata anticipata sin dalla comunicazione COM 2002 714, in cui si indicava – al punto V.2.6, significativamente intitolato *La valenza settoriale del ripensamento dell’impostazione* – che «una politica orizzontale pertanto viene applicata in modo diverso, a seconda del settore. Analogamente le misure di sostegno, ad esempio in materia di ricerca e sviluppo, seguono priorità tematiche. Di conseguenza la politica industriale associa necessariamente una base orizzontale ad un’applicazione settoriale» (il corsivo è dell’autore). In quest’ottica già in quella sede si individuavano alcuni settori strategici: (i) biotecnologie e scienze della vita; (ii) tecnologie dell’informazione; (iii) economia dell’idrogeno; (iv) industria della difesa; (v) aerospazio. Da segnalare, inoltre che già nel 2003 il Consiglio europeo invitava Consiglio

chiara conferma, dal punto di vista comunicativo, nel riferimento ad una *Rinascita industriale* europea⁷.

Quello registrato in Europa a partire dagli anni Dieci era uno sviluppo che va letto in parallelo con il fermento che si registrava a livello globale sul tema della politica industriale. È proprio in quel frangente, infatti, che nel mondo accademico si cominciava a scrivere di un suo «ritorno» e di una sua «rinascita»⁸. Subito dopo, le istituzioni economiche internazionali cominciavano a promuovere la cultura di un ‘nuovo’ intervento a sostegno dell’industria⁹. Gli osservatori specializzati scrivevano, con non celata preoccupazione, del ritorno del «Leviatano»¹⁰. Dopo molto tempo di grigiore,

e Commissione ad «esaminare le esigenze di settori industriali specifici, specialmente quello manifatturiero, per dare loro la possibilità di aumentare la competitività, segnatamente in vista del loro contributo essenziale alla crescita economica»: così le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles dell’ottobre 2003, al punto 18 (consilium.europa.eu/media/20833/77685.pdf). Il vero e proprio punto di svolta va però collocato nella comunicazione COM (2010) 614, con cui si sanciva l’apertura a interventi verticali sui singoli settori: in questo senso si v. il punto 2, a p. 5: «Le sfide attuali richiedono difficili adeguamenti e ambiziose strategie di transizione da parte di diversi settori economici. Tutti i settori sono importanti e la Commissione continuerà ad applicare ad essi un approccio individuale. *Ove pertinente, la Commissione esaminerà misure appropriate per informare i consumatori e promuovere l’eccellenza industriale in determinati settori*» (corsivo dell’autore).

⁷ Si v. Commissione Europea, comunicazione COM (2014) 14 del 22 gennaio 2014, *Per una rinascita industriale europea*.

⁸ Per una compiuta rassegna della letteratura sull’argomento, si segnala lo studio di A. TERZI, A. SINGH e M. SHERWOOD, *Industrial Policy for the 21st Century: Lessons from the Past*, nella collana *European Economy Discussion Papers* della Commissione Europea, pubblicato il 19 gennaio 2022 e consultabile su ec.europa.eu/info/publications/industrial-policy-21st-century-lessons-past_en. Per la promozione di una discussione italiana sul punto, con specifica attenzione alla situazione post-pandemica, si v. M.R. DI TOMMASO, *Una strategia di resilienza intelligente per il dopo coronavirus. Sulla centralità della domanda e offerta di politica industriale*, in *Industria*, 2020, p. 3.

⁹ Si v. I. HAQUE, *Rethinking Industrial policy* in *UNCTAD Discussion Papers* n. 183, Geneva, 2007; K. WARWICK *Beyond Industrial Policy: emerging issue and new trends*, in *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n. 2, Paris, 2013.

¹⁰ Si v., in questo senso, tra i molti articoli dedicati al tema del nuovo interventismo statale ed ai suoi pericoli, *Leviathan stirs again* su *The Economist* del 21 luglio 2020.

in cui per molti versi era stata considerata un vero e proprio *tabù*, la politica industriale tornava al centro delle politiche pubbliche¹¹.

A spiegare questa evoluzione ci sono, innanzitutto, gli effetti sul tessuto industriale della crisi cominciata nel 2008 e la continua perdita di quota della manifattura, che portava in molti contesti a parlare di *deindustrializzazione*. Ma accanto a questo primo aspetto se ne possono elencare altri.

Quelli legati al quadro del commercio internazionale, in cui si registrava l'accrescersi della pressione competitiva di Cina e altre economie emergenti e le connesse richieste ai decisori pubblici di assicurare un *level playing field* sul mercato globale.

Rilevava, poi, l'entrata in gioco di tecnologie che cambiavano i metodi di produzione – da Industria 4.0 all'intelligenza artificiale – e ponevano le questioni di come meglio avvicinarle al tessuto produttivo e delle loro implicazioni sul piano occupazionale e, più in generale, di impatto sul capitale umano.

Vi erano, infine, valori che si affermavano nel dibattito pubblico, a partire da quello della sostenibilità e delle eccessive differenziazioni territoriali e il maturare della consapevolezza di una insufficienza della sola concorrenza a rendere l'economia europea competitiva¹².

2. È in questo ambiente economico e culturale che si colloca l'attuale *turning point* della politica industriale europea, che ha il suo momento di avvio nel marzo del 2020, con l'adozione di una nuova Strategia, che sostituiva quella adottata nel 2017¹³. Un atto

¹¹ Si v., per la 'impronunciabilità' del termine, R. CHERIF, F. HASNOV, *The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy*, in *IMF Working paper*, n. 74, Washington, 2019. (consultabile su imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710).

¹² Si v., sul punto, con sguardo anticipatorio, G. AMATO, *Politica industriale e politica della concorrenza nell'Europa unita*, in F. MOSCONI (a cura di), *Le nuove politiche industriali nell'Europa allargata*, Parma, 2005, p. 99: «è più che fondata la sensazione che la concorrenza su cui abbiamo puntato negli ultimi decenni non ci renda sufficientemente competitivi».

¹³ Si v. Commissione Europea, COM (2020) 102 del 20 marzo 2020, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*. Il precedente intervento era la comunicazione COM (2017) 479 del 6 novembre 2017, *Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile: Una nuova strategia di politica industriale dell'UE*.

che vede la luce in un'Europa attenta come mai prima alla questione della sostenibilità, come testimoniato dal *Green Deal*; che con la Brexit assiste all'uscita dal dibattito di una impostazione, quella britannica, sempre dialettica nei confronti di forme di interventismo pubblico; e che, infine, conosce una sempre più pressante questione territoriale, per la necessità politica di promuovere uno sviluppo geografico armonioso e contrastare così lo «scontento» emergente in molte aree europee¹⁴.

Sono anche questi cambiamenti a spiegare l'impostazione dell'atto promosso dal nuovo commissario – il francese Thierry Breton, pienamente erede di quella tradizione di *Colbertisme High Tech* che ha caratterizzato la politica industriale francese nella seconda metà del Novecento¹⁵. Il documento contiene, infatti, precisi tratti distintivi rispetto all'impostazione precedente ed una nuova 'parola d'ordine'.

Per quanto riguarda i primi, questo nuovo passaggio europeo presenta tre elementi caratterizzanti. Prima di tutto la focalizzazione sul raggiungimento della c.d. «doppia transizione», digitale ed ecologica. Il secondo profilo è una concezione di mercato interno più ampia rispetto al passato, che lo configura, oltre che come elemento strategico in una prospettiva interna, anche come leva per portare concorrenza e standard europei in materia di diritti sociali in altri ordinamenti¹⁶. Ci sono, infine, i riferimenti alla nozione di «autonomia strategica», elemento sempre più presente nel discorso pubblico dell'Unione.

Per quanto riguarda, invece, la parola d'ordine, la nuova fase avviata nel marzo del 2020 si caratterizza per il riferimento agli «ecosistemi industriali», in cui vanno ricompresi «tutti gli attori

¹⁴ Il riferimento è, ovviamente, al lavoro condotto negli ultimi anni da A. RODRÍGUEZ POSE della London School of Economics: tra gli altri si v. *The Rise of Populism and the revenge of the places that don't matter* (consultabile su lse.ac.uk/articles/10.31389/lsepr.4/) e lo studio promosso dalla Commissione Europea condotto dallo studioso spagnolo insieme a L. DIJKSTRA, H. POELMAN, *The geography of discontent* (consultabile su ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2018_02_geog_discontent.pdf).

¹⁵ Il riferimento, oramai entrato nel linguaggio specialistico per descrivere il carattere della politica industriale francese, prende spunto dal lavoro di E. COHEN, *Le Colbertisme high tech: Économie des Télécom et du Grand Projet*, Paris, 1992.

¹⁶ Si v. la citata comunicazione COM (2020) 102, p. 3.

che operano in una catena del valore: dalle più piccole startup alle imprese di più grandi dimensioni, dal mondo accademico agli istituti di ricerca, dai prestatori di servizi ai fornitori, ciascuno con le proprie caratteristiche»¹⁷.

Questa configurazione – ambiziosa ed innovativa – della politica industriale europea ha però coinciso con il momento più difficile di sempre per l'economia e la società del Vecchio continente. Il giorno successivo alla sua presentazione, infatti, l'11 marzo 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità dichiarava l'emergenza legata alla pandemia Covid19 e si apriva una fase umanamente drammatica e, dal punto di vista più strettamente economico, di gravissima recessione. Non vi erano, però, solo elementi quantitativi nella crisi seguita alla pandemia. Oltre alle evidenti ricadute in termini di crescita, essa faceva emergere, infatti, nodi critici dell'economia europea: la tenuta del mercato interno, messo in crisi, soprattutto nella prima fase della pandemia, dalle reazioni di alcuni Stati; la vulnerabilità di catene del valore troppo lunghe, con connessi problemi di produzione in alcuni settori; una vera e propria 'dipendenza' dell'industria europea da alcuni prodotti o materiali di provenienza extraeuropea che, proprio per questo, assumevano il carattere di strategici. Ed è proprio da questo impatto qualitativo della pandemia che nasce l'esigenza di rapido aggiornamento della Strategia, che la Commissione affrontava nella sua successiva comunicazione del 5 maggio 2021, con cui ritornava, completandone la configurazione, sui tre profili già individuati¹⁸.

Il risultato complessivo di questa duplice presa di posizione dell'amministrazione comunitaria è un quadro di priorità molto completo, che configura un cambio di fase della politica e che si propone come riferimento per i prossimi passaggi politico-amministrativi: della Commissione, degli Stati membri, delle Regioni.

¹⁷ La definizione è contenuta a p. 16 della citata comunicazione COM (2020) 102. Sono 14 gli ecosistemi industriali già individuati dalla Commissione Europea: aerospaziale e difesa; edilizia; industrie digitali; sanità; agroalimentare; energie rinnovabili; industrie ad alta intensità energetica: trasporti e industria automobilistica; elettronica; tessile; cultura e industrie culturali e creative; turismo; prossimità ed economia sociale; commercio al dettaglio.

¹⁸ Si v. Commissione Europea, COM (2021) 350 del 5 maggio 2021, *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa*.

In forma necessariamente sintetica, è possibile individuare, per ognuno degli assi strategici, alcuni elementi qualificanti.

2.1. E così, per quanto riguarda il sostegno alla ‘doppia’ transizione, si delinea un’azione frutto del concorso di diversi strumenti. Sul piano finanziario, si indica che Stati membri e regioni dovranno concentrare su questo tema le risorse di *Recovery Plan* e Politica di coesione 2021-2027 secondo quote di finanziamento stabilite normativamente (il 37% agli investimenti verdi e il 20% a quelli legati alla digitalizzazione). Si prevedono, poi, «percorsi di transizione» a guidare le imprese in ognuno dei 14 settori strategici individuati dalla Commissione, un esercizio che dovrà muovere dalla loro analisi e tracciare modalità e tempistica degli interventi di transizione¹⁹. Insieme a risorse e indirizzi-guida, la profondità della trasformazione prevista richiede anche iniziative di assistenza tecnica. Prima di tutto con il rafforzamento degli *European Digital Hubs* (EDIH) con la prospettiva di renderli sempre più spazi in cui le imprese – a partire dalle PMI – potranno trovare aiuto per la trasformazione digitale e la sperimentazione di nuove tecnologie. In una prospettiva analoga, si prevede la figura dei *Sustainability Advisors* – consulenti in materia di sostenibilità – chiamati ad assistere le imprese nelle loro scelte di investimento verde.

2.2. Diversa l’impostazione relativamente al secondo asse della strategia europea – il rafforzamento del mercato interno – che, come detto, assume in questo passaggio un significato specifico. Prima di tutto, perché nei primi mesi della pandemia si sono compresi in modo molto concreto i rischi del suo cattivo funzionamento. E, poi, perché in un frangente di nuovo protagonismo europeo sul piano globale, si sono valorizzate le sue capacità di leva sul piano della concorrenza e dei diritti nella dimensione extra-UE²⁰. Ed

¹⁹ Una specifica priorità è attribuita agli ecosistemi maggiormente vulnerabili, quelli, cioè, in cui i costi e le difficoltà di questo passaggio sono maggiori: dalle industrie ad alta intensità energetica all’edilizia, dal settore turistico alla mobilità. Nel febbraio del 2022 è stato approvato il primo di questi «Percorsi di transizione», dedicato, appunto, al settore turistico: si v. Commissione Europea, *Transition pathway for tourism*, 2022, consultabile su data.europa.eu/doi/10.2873/344425.

²⁰ Si v., sempre nell’ambito del c.d. «Pacchetto di Politica industriale» pre-

è precisamente in quest'ottica che la Commissione promuove l'istituzione dello *Strumento per le emergenze nel mercato unico*, un meccanismo per monitorare e garantire l'effettività della libera circolazione in caso di possibili crisi future attraverso «maggiore condivisione di informazioni, coordinamento e solidarietà»²¹. Oppure dà il suo sostegno all'azione della *Task Force per l'applicazione delle norme sul mercato unico*, voluta dal Consiglio europeo nel 2019 e istituita nell'Aprile 2020 con il compito di proporre misure per eliminare ogni ostacolo all'effettività del mercato unico e garantire la vigilanza sui prodotti «non conformi e pericolosi». Nella prospettiva esterna, particolarmente rilevante l'azione di regolazione che la Commissione anticipa su due ulteriori temi. Quello della standardizzazione, cruciale per assicurare la *leadership* europea in mercati dei prodotti industriali sempre più globalizzati. Quello del contrasto agli effetti distorsivi sul mercato interno derivanti da sussidi concessi da Stati extra UE alle loro imprese, tema che già ha visto l'adozione di un Libro Bianco e di una comunicazione con una proposta di regolamento²².

Anche in questo contesto va segnalata la specifica attenzione attribuita alle PMI, considerate la categoria di impresa che più ha sofferto negli anni della crisi finanziaria e del Covid19 e, insieme, i «veicoli principali dell'innovazione nei vari ecosistemi»²³. Ed è precisamente alla luce di questa 'doppia valenza' che la Commissione indica la necessità di dare massima attenzione a diversi temi

sentato nel maggio del 2021, Commissione Europea, *Staff Working Paper - Annual Single Market Report 2021*, SWD (2021) 351 del 5 maggio 2021.

²¹ Sul punto, si segnala che una proposta normativa sullo strumento dovrebbe rappresentare una delle principali iniziative della Commissione Europea nel corso del 2022. Si segnala, in questo senso, la lettera d'intenti di Ursula von der Leyen e Maroš Šefčovič del settembre 2021 (consultabile su ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_2021_letter_of_intent_it_0.pdf). Il tema è stato recentemente ripreso dalla comunicazione COM (2022) 83 del 2 marzo 2022, *Verso un'economia verde, digitale e resiliente: il modello di crescita europeo* (a p. 11).

²² Si v. Commissione Europea, COM (2020) 253 del 17 giugno 2020, *Libro Bianco relativo all'introduzione di pari condizioni di concorrenza in materia di sovvenzioni estere* e la proposta di regolamento del 5 maggio 2021, COM (2021) 223.

²³ Si v. Commissione europea, COM (2020) 103 del 10 marzo 2020, *Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale*.

cruciali per le PMI più che per altre categorie di imprese. Innanzitutto quelli relativi ai costi della regolazione, alla semplificazione delle norme fiscali, ai ritardi nei pagamenti. Così come analoga attenzione andrà data al profilo dell'accesso al finanziamento, in cui si anticipa, in linea con l'impostazione dell'Unione dei mercati dei capitali, un intervento su tre direttrici²⁴. La prima è il sostegno finanziario alle imprese a valere sul programma *InvestEU*²⁵. La seconda è un'azione per incentivare la capitalizzazione delle PMI attraverso un utilizzo più diffuso della garanzia pubblica. La terza il favore nei confronti della quotazione in borsa delle PMI, un aspetto debole del mercato dei capitali dell'Unione che ha significative implicazioni sui processi di crescita delle PMI europee nel confronto con quelle di altri ordinamenti²⁶.

2.3. Se la riflessione della Commissione sul mercato interno riattualizza temi già consolidati, quella relativa alla cosiddetta 'autonomia strategica' ha, invece, precisa originalità. Non tanto, bene chiarirlo, perché tematica nuova nella riflessione comunitaria. Basti pensare che già nel primo atto di politica industriale della Comuni-

²⁴ Si v., sul punto, Commissione Europea, COM (2020) 590 del 24 settembre 2020, *Un'Unione dei mercati dei capitali per le persone e per le imprese: nuovo piano d'azione*; per l'interconnessione tra le diverse iniziative della Commissione si v. il riferimento al fatto che «le strategie in materia di Unione dei mercati dei capitali, finanza sostenibile finanza digitale e PMI si rafforzano reciprocamente», p. 6.

²⁵ La disciplina del programma di finanziamento è contenuta nel regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017.

²⁶ A riprova dell'importanza del tema, la questione del Fondo è prevista già nell'ambito dell'iniziativa per la realizzazione dell'Unione dei mercati dei capitali. Si v., in particolare, Commissione Europea, comunicazione COM (2020) 590 del 24 settembre 2020: «A integrazione dell'azione sulle norme in materia di quotazione, la Commissione continuerà a portare avanti il proprio lavoro concernente la creazione di un fondo IPO per le PMI con l'obiettivo di rendere più facile per le piccole imprese e per le imprese in rapida crescita, in particolare in settori di importanza strategica per l'UE, raccogliere capitali e finanziare la loro crescita. La crisi COVID-19 ha modificato notevolmente il panorama economico dell'UE e vi è pertanto l'esigenza di una rinnovata ambizione nel sostenere i finanziamenti di imprese più piccole e di imprese innovative in espansione. Ciò giustifica ancor di più l'urgente creazione di un ambizioso fondo IPO per le PMI» (p. 10).

tà, il ricordato Memorandum Colonna del 1970, ci si riferiva al concetto di «indipendenza tecnologica europea» e si invitava a prendere iniziative comuni per favorire fusioni di campioni nazionali e per contrastare l'ondata di acquisizioni di aziende europee innovative da parte di imprese statunitensi²⁷. E che, d'altra parte, in tempi più recenti si è spesso tornati sulla questione delle materie prime rare²⁸. Quel che cambia, invece, nell'attuale impostazione sono i contorni economici e geopolitici in cui la questione va collocata. E se già nella Strategia del Marzo 2020 si faceva riferimento a temi centrali in questa prospettiva – da quello del controllo degli investimenti esteri, alla maggiore attenzione ai settori della Difesa e dello Spazio – il quadro si è decisamente modificato dopo la pandemia Covid19 e le implicazioni che ha avuto su alcune catene del valore²⁹. Nasce da qui la maggiore attenzione europea sul punto, testimoniata dalla richiesta del Consiglio di una specifica analisi del fenomeno³⁰. Un invito a cui la Commissione ha risposto in due tempi³¹. In una prima fase

²⁷ Si v. il già citato *Memorandum sulla politica industriale* del 1970 (il c.d. «Memorandum Colonna»), in cui si precisava che «*a common industrial development policy encouraging the creation of a European industrial "fabric" is indispensable if three vital objectives are to be achieved: the establishment of firm foundations for the economic – and soon the political unity of Europe – the maintenance of economic growth, and a reasonable degree of technological independence of major world powers*» (il corsivo è dell'autore).

²⁸ Sul piano delle materie prime si v. Commissione Europea, comunicazione COM (2008) 699 del 4 novembre 2008, *L'iniziativa materie prime: rispondere ai nostri bisogni fondamentali per garantire la crescita e creare posti di lavoro*.

²⁹ Si v., in particolare, al punto 4 della citata comunicazione COM (2020) 102 e al punto 4 della citata comunicazione COM (2021) 350.

³⁰ L'invito è contenuto nelle conclusioni della riunione del 1 e 2 ottobre 2020, in cui il Consiglio chiedeva alla Commissione di «individuare le dipendenze strategiche, in particolare all'interno degli ecosistemi industriali più sensibili come quelli per la salute, e a proporre misure per ridurre tali dipendenze, anche diversificando le catene di produzione e di approvvigionamento, garantendo la costituzione di scorte strategiche e promuovendo la produzione e gli investimenti in Europa»: al punto 5 (*consilium.europa.eu/media/45923/021020-euco-final-conclusions-it.pdf*).

³¹ Si v., inoltre, Commissione Europea, *Staff Working Document SWD 2021/352, Strategic dependencies and capacities*, dedicato all'analisi delle dipendenze strategiche dell'industria europea (consultabile su *ec.europa.eu/info/files/staff-working-document-strategic-dependencies-and-capacities_en*). A testimonianza dell'importanza attribuita al tema, l'analisi è stata oggetto di

mappando queste ‘dipendenze strategiche’ e identificando – a partire dagli oltre 5200 prodotti esaminati – quelli ritenuti più sensibili e riarticolandoli dal punto di vista dell’origine geografica³². E, in un secondo momento, delineando una strategia ‘di resistenza’ basata sul rafforzamento delle catene del valore e sulla cooperazione sul piano internazionale con Paesi che presentano problemi di approvvigionamento analoghi a quelli del settore industriale europeo.

Vanno ascritte alla stessa ottica ‘autonomica’ anche due ulteriori evoluzioni della politica industriale europea. Sotto un primo profilo, l’accresciuto rilievo conosciuto dalla dimensione collaborativa nella politica industriale europea. Va ricercato qui, infatti, lo *status* di favore che la Strategia riconosce a strumenti di cooperazione industriale come le *Alleanze industriali* e gli IPCEI (*Important Projects of Common European Interest*)³³. Così come il sostegno a

ulteriore approfondimento ed ampliamento già nei primi mesi del 2022; si v. Commissione Europea, *Staff Working Document SWD 2022/41* del 22 febbraio 2022, *EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews*. Il documento contiene una rassegna delle iniziative avviate dalla Commissione per affrontare la tematica delle c.d. dipendenze strategiche sul piano delle collaborazioni internazionali, delle alleanze industriali e di altre forme collaborative tra Stati e dell’assetto regolatorio.

³² A partire dai più di 5200 prodotti esaminati sono 137 quelli qualificati ‘sensibili’, e che valgono circa il 6% del totale del valore delle importazioni annuali dell’Unione, mentre 34 sono ritenuti ad alto livello di vulnerabilità. Si tratta di prodotti riconducibili ad alcune categorie ben delineate – materie prime, batterie, principi attivi dell’industria farmaceutica, idrogeno, semiconduttori, tecnologia del cloud – e che arrivano sul mercato europeo essenzialmente dalla Cina e, subito dopo, da Brasile e Vietnam.

³³ Le Alleanze Industriali sono organismi informali in cui grandi operatori dell’economia e piccole e medie imprese, enti di ricerca e startup, lavorano in forma coordinata su settori strategici per il futuro industriale europeo. L’iniziativa è già oggi sviluppata in ambiti come materie prime, batterie ed idrogeno e lo sarà a breve su processori e tecnologie a semiconduttori e su dati industriali, *edge e cloud*, e, in prospettiva, su lanciatori spaziali e aviazione ad emissioni zero. Per quel che concerne, invece, gli IPCEI, sono progetti pubblico-privati in settori strategici in cui, per la dimensione stessa degli interventi, si rende necessaria una azione finanziaria pubblica nazionale di sostegno e una deroga ai sensi degli aiuti di Stato (IPCEI sono già oggi formalizzati per le batterie e il settore della microelettronica e, nei prossimi anni, sono previsti sui temi del *cloud* di prossima generazione, dell’idrogeno, dell’industria a bassa emissione di carbonio). Sul punto la regolazione più recente è la comu-

progetti multinazionali diretti a sviluppare capacità critiche digitali e verdi nell'ambito dei singoli Piani per la ripresa e la resilienza. Analoga finalità va poi attribuita ad iniziative come il *Chips Act*, annunciato dalla Presidente Von der Leyen nel suo Discorso sullo Stato dell'Unione e presentato nel febbraio 2022³⁴.

3. Pur nella loro parzialità rispetto al complessivo quadro di interventi anticipati dalla Commissione nei suoi due documenti, è possibile delineare da questi elementi alcune linee di tendenza di questa nuova fase della politica industriale europea:

- a) Vi è, innanzitutto, una sempre maggiore 'sovraeuropeità' del punto di osservazione sui temi di politica industriale: sia per quanto riguarda la parte 'offensiva' – e quindi le tecnologie (e i settori) su cui concentrare uno sforzo comune dei diversi Stati membri per assicurare l'autonomia strategica europea – sia per quanto riguarda la 'difesa' del mercato interno nei confronti di distorsioni legate ai comportamenti tenuti da imprese e Stati extra UE.
- b) Si registra, in diretta conseguenza della precedente condizione, una maggiore rilevanza della dimensione collaborativa. Oltre al già evidenziato *favor* che circonda Alleanze industriali, IPCEI ed altre forme di cooperazione industriale, vi è la riconosciuta centralità della collaborazione tra settore pubblico ed operatori privati, con il riferimento a «forme agili di partenariato pubblico-privato per la realizzazione di soluzioni innovative» che altrimenti non sarebbe possibile conseguire³⁵.
- c) Ulteriore elemento che emerge – e che si lega alla fase di transizione dell'industria manifatturiera – è la concezione sempre più 'trasformativa' dell'intervento pubblico, un elemento che porta in primo piano l'attività di assistenza tecnica alle imprese (si veda, in questo senso, il ruolo attribuito ad organismi come i *Digital Hubs* o alla figura dei consulenti in materia ambientale).

nicazione COM (2021) 8481 del 25 novembre 2021, *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*.

³⁴ Si v., sul punto, Commissione Europea, comunicazione COM (2022) 45 dell'8 febbraio 2022, *Una normativa sui chip per l'Europa*.

³⁵ Si v. la citata comunicazione COM (2021) 350, p. 6.

- d) La centralità, in questo nuovo passaggio, del concetto di «ecosistema industriale» porta in rilievo l'importanza di strumenti e attività diretti a promuovere le contaminazioni e i dialoghi che ne sono alla base – quelli tra ricerca e produzione, tra amministrazione e industria, tra grandi imprese e PMI, tra startup e tessuto produttivo.
- e) Va, infine segnalata la crescente importanza assunta dall'aspetto 'geografico', tanto più rilevante alla luce di due profili solo parzialmente coincidenti. Da un lato, quello legato al rischio di aumento delle differenziazioni territoriali, e della divergenza tra grandi città ed altri territori, derivante da politiche di investimento sempre più focalizzate sull'innovazione. Vi è, poi, parallela, la sempre più diffusa consapevolezza, su un piano più propriamente politico, di dover affrontare il nesso, sintetizzato nella formula della «geografia dello scontento», tra l'affermarsi di comportamenti elettorali 'populisti' e le asimmetrie e le differenziazioni che si registrano sul piano dello sviluppo territoriale. Un passaggio che mette in prima linea l'approccio *place based* e che deve preludere ad un dialogo sempre più stretto tra politica industriale europea e politica di coesione³⁶.

Sono indicazioni – a cui debbono aggiungersi quelle più propriamente tematiche legate a diversi atti adottati a livello europeo, quali, ad esempio, la Strategia per l'Intelligenza Artificiale e quella sui Dati – che hanno evidenti e immediate implicazioni sul piano amministrativo³⁷. È chiaro, infatti, che la concreta attuazione delle priorità della Strategia porta in prima linea la questione della *gover-*

³⁶ Di particolare interesse, su questo punto, i dati posti contenuti nella *Ottava Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, pubblicata dalla Commissione Europea il 9 febbraio 2022, in cui si mettono in rilievo i differenziali di crescita registrati tra le Regioni-capitale europee e le altre regioni. La Relazione è consultabile su ec.europa.eu/regionalpolicy/it/information/cohesion-report/. Si v. anche la comunicazione della Commissione, COM (2022) 34 del 4 febbraio 2022, *La coesione in Europa in vista del 2050*.

³⁷ Si v., per l'intelligenza artificiale, la comunicazione COM (2021) 205 del 21 aprile 2021, *Promuovere un approccio europeo all'intelligenza artificiale*; per quel che concerne i dati si v. COM (2020) 66 del 19 febbraio 2020, *Una strategia europea per i dati*.

nance dell'intervento pubblico a sostegno dell'industria europea nel suo senso più ampio: a partire dall'indirizzo e dalla definizione degli obiettivi e delle misure, passando all'attuazione e alla distribuzione dei compiti tra i diversi attori coinvolti, sino al monitoraggio e la valutazione dei risultati ottenuti³⁸. E non è casuale, al riguardo, che si siano rilanciate proprio in occasione della approvazione della Strategia le *Giornate dell'Industria europea* e il *Forum dell'Industria*, come momenti costitutivi di una *constituency* composta di amministratori, imprenditori, parti sociali, universitari. È di tutta evidenza, infatti, anche solo sulla scorta dell'esperienza del difficile avanzamento della Strategia di Lisbona, che l'effettiva attuazione delle indicazioni comunitarie necessita di un lavoro comune di tutti i livelli amministrativi – europeo, statale e regionale – e del coinvolgimento pieno dei partner sociali, industriali e di tutti gli altri *stakeholder*³⁹.

³⁸ Sul punto si segnala il già citato studio di A. TERZI, A. SINGH e M. SHERWOOD, *Industrial Policy for the 21st Century: Lessons from the Past*. Il lavoro, che conduce un'analisi della situazione europea in parallelo con le evoluzioni delle politiche industriali di USA e Cina, indica alcune caratteristiche che dovrebbe avere la odierna politica industriale europea alla luce delle evoluzioni registrate negli ultimi anni a livello internazionale. Più precisamente, gli autori indicando che l'iniziativa europea dovrebbe essere: (i) orientata al futuro; (ii) legata alle tecnologie o ai settori in cui sono necessarie «*advanced capabilities*»; (iii) compatibile con le regole di concorrenza; (iv) in equilibrio tra indicazioni dall'alto (*top-down*) e sperimentazione, innovazione e creatività dal basso (*bottom-up*); (v) improntata a criteri di trasparenza e *accountability* per dissuadere distorsioni legate a comportamenti opportunistici della politica; (vi) capace di 'tenere insieme' domanda e offerta.

³⁹ Le difficoltà di avanzamento del processo di Lisbona portarono alla definizione di uno specifico Rapporto, affidato ad un gruppo di lavoro presieduto da Wim Kok (da cui il «Kok Report»): si v. Commissione Europea, *Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment: report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, Bruxelles, 2004. Si vedano, a riprova dei ripetuti solleciti del Consiglio Europeo relativamente all'avanzamento del processo di Lisbona, le indicazioni contenute in diverse conclusioni: così, ad esempio, al punto 44 delle conclusioni del Consiglio tenuto a Bruxelles nel giugno 2004 (data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10679-2004-INIT/it/pdf) e, con ancora maggiore chiarezza, in quelle del marzo 2005, in cui (ai punti 4, 5 e 6) si indicava la «modestia» dei risultati ottenuti e la necessità di «mobilitare maggiormente tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati» specificando come «a fianco dei governi, tutti gli altri attori interessati – parlamenti, autorità regionali e locali, parti sociali, società civile – devono far pro-

4. È una ‘questione europea’, ma che per il nostro Paese ha un’urgenza aggiuntiva. Tanto più in considerazione delle iniziative di alcuni Stati membri. Non solo, infatti, diversi governi europei si sono dotati di specifiche strategie⁴⁰. Quel che si registra da qualche tempo – il punto di svolta sarebbe, secondo alcuni, il caso *Siemens Alstom* del 2019 – è anche un maggiore attivismo di diverse cancellerie per orientare e condizionare le scelte europee di politica industriale⁴¹.

pria la strategia e partecipare attivamente alla realizzazione dei suoi obiettivi» (data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7619-2005-REV-1/it/pdf).

⁴⁰ Si v., per la Germania il documento *Germany 2030* (bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/industrial-strategy-2030.html) promosso nel 2019. Per quel che concerne i Paesi Bassi, si segnala il documento di strategia dell’aprile 2021 (consultabile su government.nl/documents/letters/2021/04/09/vision-on-industry-in-the-netherlands). L’esperienza francese vede nel corso degli ultimi anni – nel 2005 e del 2012, rispettivamente – i lavori delle Commissioni Befa e Gallois sulla competitività dell’industria (i rapporti sono consultabili su vie-publique.fr/rapport/27089-pour-une-nouvelle-politique-industrielle e su vie-publique.fr/rapport/32798-pacte-pour-la-competitivite-de-industrie-francaise); i rapporti di *France Strategie* sulle politiche industriali francesi e la comparazione con quelle internazionali (consultabili su strategie.gouv.fr/publications/politiques-industrielles-france-evolutions-comparaisons-internationales); si segnala, nell’ottobre 2021, l’iniziativa *France 2030*, concentrata su dieci tematiche: dall’energia all’idrogeno verde, sino alla mobilità, il biomedicale, l’aerospazio, le industrie culturali e creative (la presentazione e i dettagli del Piano sono consultabili su elysee.fr/emmanuel-macron/2021/10/12/presentation-du-plan-france-2030). Il Regno Unito – dopo la strategia definita nel 2017 (consultabile su gov.uk/government/publications/industrial-strategy-the-foundations/industrial-strategy-the-5-foundations) che prevedeva anche l’istituzione di un organismo di controllo sull’attuazione della strategia, l’*Industry Strategy Council* – ha rifocalizzato la propria visione per l’industria britannica con il documento *Building back better* del marzo 2021 (consultabile su gov.uk/government/publications/build-back-better-our-plan-for-growth/build-back-better-our-plan-for-growth.html). La Spagna ha affrontato la questione nel 2014 con la *Agenda para el Fortalecimiento del Sector Industrial en España* e, successivamente, nel 2019, con le *Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030*, adottate dal Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (consultabile su industria.gob.es).

⁴¹ È certamente il documento franco-tedesco del 2019 l’atto più significativo di questo cambiamento nei confronti della politica industriale europea ed il segnale più chiaro dell’esigenza che sia sempre più la dimensione comunitaria quella in cui collocare iniziative orientate a garantire la competitività dell’industria europea (il documento è consultabile su bmwi.de/Redaktion/

Su entrambi questi piani il ritardo italiano è marcato. A fronte di documenti di strategia, analisi di settore, organismi di indirizzo, sistemi di finanziamento innovativo ed altre iniziative che si sono affermate in diversi Stati europei, ancora si registra, su questo tema, una limitata attenzione nazionale⁴². Evidenti indizi di tale ritardo sono alcune assenze: sia sul piano del protagonismo politico-amministrativo in alcune iniziative europee e di una vera e propria strategia nazionale di politica industriale; sia, da una prospettiva più strettamente organizzativa, di luoghi istituzionali dedicati all'elaborazione di orientamenti in materia e di organismi incaricati di curare il raccordo tra Stato e Regioni⁴³.

DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D2).

⁴² Sul punto, in maniera critica rispetto alla situazione italiana, SVIMEZ, *Rapporto 2021: L'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, 2021: «Non stupisce rilevare che al PNRR non sottenda una chiara visione di politica industriale per il Paese. Di certo stupisce, però, la totale assenza di un'opportuna riflessione sulla politica industriale per l'Italia in questi tempi di crisi profonda», p. 425.

⁴³ Sull'esplicito riconoscimento nelle diverse strategie adottate negli anni più recenti a livello europeo della «opportunità di presidiare, attraverso la creazione e il rafforzamento di una base tecnologia e industriale quei mercati ritenuti fondamentali nel futuro» si v. C. POZZI, E. CASSETTA, *Politiche industriali e assetti istituzionali per il cambiamento strutturale*, in *Industria*, 2020, p. 593; si v., in senso analogo, il lavoro già citato di F. MOSCONI, *Tessendo la tela della nuova politica industriale europea. Il caso di Italia, Germania e Francia*, in *Industria*, 2019, p. 611. E, ancora, L. CRESTI, M. LUCCHESI, M. PIANTA, *Una politica industriale per il dopo-pandemia in Italia*, in *Industria*, 2020, p. 607, segnalano, sul punto, l'importanza «che il dibattito e il rinnovamento delle politiche industriali fin qui descritto investa anche l'Italia, *che da decenni è priva di strumenti coerenti di politica industriale*. In assenza dello Stato, le regioni hanno prodotto programmi di intervento con esiti alterni, dovuti alla solidità dei sistemi di innovazione regionale e all'efficienza del loro assetto istituzionale»: p. 614 (il corsivo è dell'autore). Un indicatore, per quanto parziale, della limitata attenzione al tema è, d'altra parte, nello stesso Piano Italia Domani che contiene un solo riferimento al termine «politica industriale» e due al termine «politiche industriali»: rispettivamente con riferimento alla necessità di assicurare l'integrazione tra la riforma delle politiche attive e «l'attivazione di significative azioni di politica industriale verticale e selettiva basate su investimenti pubblici» (p. 84) e alla adozione di politiche di filiera per internazionalizzare le PMI e per promuovere 40 contratti di sviluppo con cui «finanziare investimenti strategici, innovativi e progetti di filiera, con par-

Ed invece, osservata da una prospettiva interna, uno degli aspetti più rilevanti di questa nuova Strategia e del cambio di fase che delinea – per i suoi contenuti e per il più generale contesto in cui si colloca – è proprio quello di mostrare la necessità e l’urgenza di un intervento di riforma per superare questa condizione di ritardo del nostro Paese rispetto a molti dei suoi partner: sul piano dell’analisi, dell’elaborazione strategica, dell’attuazione.

Lo esige – trascurando ogni altra considerazione di efficienza organizzativa – un’impostazione della Commissione che poggia su una concezione di politica industriale finalmente moderna. È evidente, infatti, in molti dei richiami contenuti nei documenti di Strategia europea, l’influenza di studiosi come Dani Rodrik e Mariana Mazzucato e della rilevanza del tema – centrale nella vicenda italiana più che in altre – del sistema organizzativo e dell’orientamento dell’azione pubblica verso specifiche missioni⁴⁴.

Il passaggio da compiere è tanto chiaro, quanto complesso. In una fase di transizione come l’attuale, non si tratta più di favorire la competitività dell’industria nazionale con iniziative dirette a specifici settori o a specifiche tecnologie. Ed invece, la politica industriale va oramai concepita come azione che si svolge a partire da missioni e obiettivi e che ordina attorno ad essi strumenti e mondi: quelli della ricerca e dell’impresa, della sfera pubblica e di quella privata, delle grandi imprese e delle startup.

Il punto davanti all’ordinamento nazionale, è, quindi, guardare con lenti nuove al tema, antico, del governo dell’industria e costruire «assetti di governance e *management* delle politiche industriali adeguati alle scelte di azione dei governi contemporanei»⁴⁵. Dove il

ticolare attenzione alle regioni del Mezzogiorno» (p. 108).

⁴⁴ Si riferisce ad una «Jacquemin, Rodrik, Mazzucato Synthesis», F. MOSCONI nel già citato *Tessendo la tela della nuova politica industriale*, p. 614.

⁴⁵ Il riferimento è, ovviamente, al lavoro di G. AMATO, *Il governo dell’industria in Italia*, Bologna, 1976. Per la necessità nel nostro Paese di una moderna politica industriale, adeguata al tempo e che non sia lasciata «alla visione artigiana di tecnici e politici benevolenti, non rimanga alla mercé delle pressioni degli interessi che sanno domandare e ottenere, non risulti vulnerabile alle domande dell’illegalità» si v. M.R. DI TOMMASO, nel lavoro citato, a p. 13. Per delineare «un intervento pubblico che (non si configuri) come un mero sostegno finanziario» e che «generi soluzioni efficaci per intervenire negli ambiti ritenuti rilevanti», C. POZZI e E. CASSETTA che segnalano, nel citato *Politiche industriali e assetti istituzionali per il cambiamento strutturale* (a p. 613), la

concetto di adeguatezza implica una pubblica amministrazione pienamente protagonista di questa fase di «nuovo interventismo»⁴⁶. E, dunque, in grado di ‘disegnare’ politiche in collaborazione con mondo accademico, società civile e settore privato; capace di individuare e valutare l’attuazione degli interventi e di riorientare le scelte; focalizzata sull’attività di concreta assistenza all’impresa, un fondamentale ‘ultimo miglio’ vista la profondità della trasformazione operativa e culturale di questo passaggio. E, infine, pienamente capace di collaborare sui diversi livelli – locale, regionale, statale, europeo – e di sviluppare forme nuove di dialogo e di scambio di informazioni con gli operatori privati abbandonando ogni organizzazione ‘a canna d’organo’⁴⁷.

Sono solo alcuni dei tasselli che devono essere tenuti fermi per assicurare effettività alla Strategia europea nel suo incontro con il nostro ordinamento e, più in generale, per permettere al nostro Paese un ruolo di protagonismo anche nella definizione delle politiche europee. Tasselli che richiedono, in linea con le migliori esperienze internazionali, anche la presenza di organismi specializzati sul

necessità della «ricostituzione da parte dello Stato di competenze manageriali utili a operare nell’economia reale, anche attraverso un nuovo patto sociale fra imprenditori e lavoratori». Sul piano organizzativo si v. la rassegna degli organismi preposti alle politiche tecnologiche in diversi ordinamenti contenuta nel lavoro di A. PAIC e C. VIROS, *Governance and Science and Technology policies*, in *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Paris, 2019, n. 84.

⁴⁶ Si riferisce, in maniera molto critica, alla tendenza globale ad un *New Interventionism*, il settimanale *l’Economist*, che al tema ha dedicato il suo Rapporto speciale del 15 gennaio 2022.

⁴⁷ Sul punto sono di estremo interesse le valutazioni – e le conseguenti indicazioni di *policy* – contenute nel citato lavoro di A. PAIC e C. VIROS, *Governance of science and technology policies*. Gli Autori, nell’individuare alcuni degli aspetti che spiegano il successo di iniziative di politica per l’innovazione, pongono in rilievo alcuni elementi ricorrenti nelle diverse esperienze. Tra questi si segnalano: l’impegno dei massimi livelli del governo nel segnalare le priorità ai diversi *stakeholders*; il coinvolgimento di questi ultimi nel promuovere conoscenza e assorbimento diffusi delle indicazioni di *policy*; un orientamento articolato ‘per missioni’, in modo da aumentare l’impatto sociale dell’intervento pubblico; la coerenza tra le missioni dei diversi intermediari, così da assicurare complessiva effettività all’intervento; un’attività di monitoraggio e di valutazione sistematiche, al fine di assicurare tempestive modifiche alla *policy* e, nel caso, decidere il termine dei programmi; flessibilità nella definizione degli obiettivi, al fine di assicurarne l’adattamento con l’evoluzione tecnologica; la semplificazione dei programmi, per ottimizzare l’uso delle risorse.

tema⁴⁸. E, insieme, l'ingresso nell'amministrazione, statale e regionale, di competenze nelle discipline necessarie nella 'nuova' politica industriale: da quelle tradizionali a quelle di frontiera: da quelle legate all'intelligenza artificiale a quelle più *soft*, come *design* e *nudging*, profili sempre più essenziali nella definizione di politiche pubbliche.

È solo il combinarsi di questi elementi di natura organizzativa e funzionale che farà funzionare nel nostro contesto la Strategia delineata a livello europeo e permetterà alle indicazioni di Bruxelles di 'scendere' al livello nazionale, informare l'azione di ministeri e regioni, arrivare dentro il tessuto d'impresa.

5. Sono valutazioni tanto più urgenti osservando questo passaggio della politica europea con lenti meridionaliste. Quello della Commissione diviene, infatti, un riferimento cruciale al momento in cui si definiscono concretamente le linee di investimento per l'industria da porre in essere a valere sulle risorse dei Fondi strutturali e di Investimento 2021-2027 e si avvia l'attuazione delle iniziative finanziate da un PNRR che «costituisce un'occasione per il rilancio del Mezzogiorno», esplicitamente considerato tema non solo «italiano» ma «questione europea»⁴⁹. Un passaggio che è tanto più cruciale quando gli indicatori di reazione alla crisi evidenziano la maggior difficoltà del sistema produttivo meridionale rispetto a quello settentrionale e la necessità di una specifica attenzione all'evolversi delle dinamiche industriali tra Nord-Sud⁵⁰.

In questa prospettiva di «interesse sistemico», gli indirizzi della

⁴⁸ Un esempio, sotto questo profilo, è il *Conseil National de l'Industrie* dell'ordinamento francese, organismo che riunisce amministratori, imprenditori e parti sociali. Presieduto dal Primo Ministro ed organizzato attorno a 19 filiere strategiche, cura il coordinamento delle politiche governative attorno ad obiettivi comuni ed è ritenuto «le principal outil de la stratégie industrielle de la France» (*conseil-national-industrie.gouv.fr*).

⁴⁹ In questo senso il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, *Italia domani*, (p. 37) consultabile su governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf. Conseguentemente, il Piano Italia domani contiene continui riferimenti al Mezzogiorno, alla coesione, ai divari territoriali. Sono innanzitutto i numeri a dirlo. Già in premessa la questione meridionale è richiamata tre volte; nel testo la parola Mezzogiorno ricorre 66 volte, 5 volte il suffisso Merid-, 60 il termine Sud; 20 volte si parla di divari territoriali. Anche dal punto di vista semantico, quindi, il riequilibrio territoriale è ben centrale all'interno dell'atto di programmazione.

⁵⁰ In questo senso si v. ancora il citato *Rapporto Svimez 2021*, p. 467.

Strategia assumono importanza per la definizione della concreta azione amministrativa dei prossimi anni⁵¹.

Sul punto sembra possibile avanzare qualche linea di lavoro.

La prima è dare prioritario impulso alla dimensione istituzionale anche al di là dei già menzionati aspetti di rafforzamento amministrativo⁵². A partire dalla definizione di una precisa visione industriale per il Mezzogiorno – collocata nell’ambito di una prospettiva nazionale e fatta propria dalle amministrazioni regionali – sino alla creazione di luoghi di governo condiviso delle scelte di investimento.

Il secondo aspetto sul quale nei prossimi mesi è urgente un intervento è la concreta definizione di un quadro coordinato di interventi a valere sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e sui Fondi Strutturali e di Investimento 2021-2027, così da evitare duplicazioni e ritardi legati alla coesistenza di strumenti tra loro estremamente diversi in termini di modalità operative (gli obiettivi di risultato vs la rendicontazione finanziaria) e assetti organizzativi (centralizzazione vs *multilevel governance*).

Il terzo punto è la questione dell’assistenza al tessuto di impresa nella trasformazione digitale e ambientale. Proprio alla luce della specifica condizione delle imprese meridionali, attenzione prioritaria va attribuita alla costruzione di una rete di *Digital Innovation Hubs* che sia effettiva ‘cinghia di modernizzazione’ del tessuto imprenditoriale, capace di aprire alle imprese meridionali le possibilità del digitale, della trasformazione *green* e, insieme, di essere motore degli ecosistemi industriali.

La prospettiva industriale delineata nella Strategia presuppone, ed è il quarto punto, l’attuazione di una politica per l’attrazione degli investimenti esteri, che veda il pieno utilizzo di strumenti come i contratti di sviluppo, specificamente ‘pensati’ per il Mezzogiorno nell’economia del Piano di Ripresa e Resilienza, e l’effettiva attuazione delle Zone Economiche Speciali (ZES) e che si occupi dell’accompagnamento alle imprese nei rapporti spesso complicati

⁵¹ Sull’interesse sistemico e le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno si v. I. CARDINALE, *Lo sviluppo del Mezzogiorno come questione di interesse sistemico*, in *Industria*, 2021, p. 193.

⁵² Di particolare interesse, sul punto, i dati sulla ‘cronizzazione’ del ritardo del Mezzogiorno in termini di qualità amministrativa, posti in rilievo dalla citata *Ottava Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, pubblicata dalla Commissione Europea il 9 febbraio 2022.

con le amministrazioni territoriali⁵³. Di più, il richiamo così centrale agli ecosistemi industriali indica come priorità promuovere l'addensarsi attorno alle grandi imprese oggi attive nel Mezzogiorno di un tessuto di piccole e medie imprese e *startup*, di attori del trasferimento tecnologico e della ricerca⁵⁴.

Sul piano del mercato interno, infine, dall'Unione arriva l'indicazione di promuovere un mercato dei capitali allineato al resto d'Europa, che veda, quindi, tutte le possibilità di finanziamento aperte dall'attenzione europea al problema dell'accesso al credito e, insieme, lo sviluppo di strumenti di finanza innovativa, a partire da fondi di *venture capital* concentrati sulle aree meridionali del Paese.

Una complessiva missione di modernizzazione del tessuto amministrativo e produttivo meridionale, dunque, che vede in prima linea la questione della formazione del capitale umano e del contrasto ad un esodo che ne penalizza le possibilità di sviluppo futuro. Un obiettivo che impone un sistema della formazione sempre più orientato verso i temi dell'impresa, sempre più aperto ai temi dello sviluppo sostenibile e della collaborazione con l'amministrazione e con il mondo della produzione.

⁵³ Per quel che riguarda i contratti di sviluppo si v. il riferimento contenuto nel citato *Piano Italia Domani*, che lo definisce come uno strumento che «mira a finanziare investimenti strategici, innovativi e progetti di filiera, con particolare attenzione alle regioni del Mezzogiorno» (il corsivo è dell'autore): il decreto attuativo è stato approvato il 13 gennaio 2022 ([mise.gov.it/images/stories/normativa/dm_13_gennaio_2022_firmato.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/dm_13_gennaio_2022_firmato.pdf)). Emerge che le filiere ritenute strategiche sono, «in sede di prima applicazione»: (i) agroindustria; (ii) Design, moda e arredo; (iii) Automotive; d) Microelettronica e semiconduttori; e) metallo ed elettromeccanica; f) Chimico/farmaceutico (art. 3). I diversi riferimenti alle ZES nello stesso Piano indicano l'attenzione con cui si segue questo strumento interessato da una riforma che «punta a semplificare il sistema di governance delle ZES e a favorire meccanismi in grado di garantire la cantierabilità degli interventi in tempi rapidi, nonché a favorire l'insediamento di nuove imprese» (p. 219) e ad assicurarne il collegamento con la rete nazionale dei trasporti (p. 221).

⁵⁴ Sul punto si v. il decreto da ultimo citato che prevede la possibilità di contratti proposti da una sola impresa «a condizione che il programma di sviluppo presenti forti elementi di integrazione con la filiera di appartenenza e sia in grado di produrre positivi effetti, in termini di sviluppo e rafforzamento, anche sugli altri attori della filiera medesima non partecipanti al programma di sviluppo, con particolare riferimento alle imprese di piccole e medie dimensioni» (art. 3.4, il corsivo è dell'autore).

È questo lo sforzo – culturale, amministrativo e finanziario – per assicurare effettività ad una strategia industriale europea mai come oggi centrale: per le prospettive europee, nazionali, del Mezzogiorno.

GIAN PAOLO MANZELLA

Abstract

Con la sua comunicazione del maggio 2021, *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa*, la Commissione completa il disegno di politica industriale delineato, nel marzo 2020, con la comunicazione *Una nuova strategia industriale per l'Europa*. Il nuovo atto, che giunge a più di un anno dall'inizio della pandemia, aggiorna l'originaria strategia anche alla luce dei problemi che il COVID19 ha fatto emergere in tema di circolazione dei prodotti e di dipendenze dell'industria europea. Il risultato è una serie di 'nuove' priorità, che configurano un punto di svolta nella storia, oramai più che cinquantennale, della politica industriale europea. Se i prossimi anni saranno concentrati su doppia transizione, mercato interno e autonomia strategica, il combinato di risorse europee disponibili a valere sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza e sui Fondi strutturali e di investimento sollecita il livello nazionale ad un ridisegno organizzativo e funzionale per adeguarne attività ed indirizzi a priorità europee di politica industriale divenute più urgenti e incisive.

With its communication of May 2021, *Update of the new industrial strategy 2020: building a stronger single market for the recovery of Europe*, the Commission completes the industrial policy design outlined in March 2020 with the communication *A new industrial strategy for Europe*. The new act, which comes more than a year after the onset of the pandemic, updates the original strategy also in light of the problems that COVID19 has raised in terms of goods circulation and dependencies of European industry. The result is a series of 'new' priorities, which constitute a turning point in the history, now more than fifty years old, of European industrial policy. If the next few years will be concentrated on double transition, internal market and strategic autonomy, the combination of European resources available under the Recovery and Resilience Facility and the Structural and Investment Funds urges the national level to redesign organizationally and functionally to adapt its activities and directions to European industrial policy priorities that have become more urgent and incisive.

Parole chiave/Keywords

Industria – Strategia industriale europea – autonomia strategica europea
Industry – European Industrial Strategy – European strategic autonomy

Le disparità sottostimate nell’Africa Subsahariana

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dati. – 3. Reddito o consumo? Stime empiriche. – 4. La nostra proposta per ridurre la sottostima della disuguaglianza. – 5. Discussioni e conclusioni.

1. È opinione sufficientemente condivisa che una parte significativa dei paesi appartenenti all’area dell’Africa subsahariana abbia vissuto, nei due decenni che hanno preceduto l’esplosione pandemica, un periodo di crescita soddisfacente e sicuramente più robusto di quelli registrati nel passato. Per ragioni abbastanza intuitive, tale percorso di crescita è incoraggiante per le prospettive di sviluppo economico dell’intera area, per quanto il numero degli studiosi che inizia a dubitare della veridicità di tale *output* sia crescente (v., tra gli altri, Fosu, 2009, 2017a, 2017b, 2018; Christiansen *et al.*, 2013; Harttgen *et al.*, 2013; Cornia, 2017; Odusola *et al.*, 2017). Infatti, se è vero che risultati (molto) timidi in termini di miglioramento della povertà sono riscontrabili in una parte significativa dell’Africa subsahariana, non è parimenti rinvenibile un miglioramento del benessere della gran parte della società, soprattutto se si prendono a confronto paesi non africani che hanno sperimentato tassi di crescita simili nel medesimo periodo (Thorbecke e Ouyang, 2018). Una spiegazione intuitiva di questa *performance* subottimale è individuabile nella presunta non inclusività di tale traiettoria di crescita (tra gli altri, Christiansen *et al.*, 2013; Cornia, 2017; Odusola *et al.*, 2017). Alcuni economisti che lavorano sull’Africa postcoloniale hanno definito questo come processo di *rent-seeking*, prefigurando uno sviluppo guidato da rendite crescenti legate all’estrazione delle risorse. Di fatto, ancora oggi, non è rinvenibile, in una parte ampia del continente, una reale discontinuità col passato di forme e funzioni delle istituzioni dedite all’estrazione di materie prime, o di risorse più in generale, fondate già nel periodo coloniale (Devarajan e Giugale, 2013; Atkinson, 2014;

Knicht Frank Research, 2015; Adhvaryu *et al.*, 2021). In altre parole, una crescita economica profondamente legata all'estrazione di risorse, e gestita da istituzioni eredità del passato coloniale, eroga la prevalenza dei propri benefici in modo sproporzionato verso l'élite dirigente piuttosto che verso gli strati più indigenti della stessa società (Spinesi, 2009; Acemoglu e Robinson, 2012; Sala-i-Martin e Subramanian, 2003; Robinson *et al.*, 2006; Devarajan e Giugale, 2013). Secondo alcuni, è proprio questo modello di crescita in Africa subsahariana ad essere responsabile di una distribuzione ancora molto sperequata, non riuscendo a garantire neanche un benefico «effetto sgocciolamento» (*trickle-down*) ai più poveri.

Pertanto, il fatto che la crescita del prodotto interno lordo (PIL) registrata nei decenni passati non sia stata accompagnata da una riduzione proporzionale e soddisfacente della povertà, farebbe pensare ad un contemporaneo aumento generalizzato della disuguaglianza in questi paesi, come postulato dal cosiddetto triangolo povertà-disuguaglianza-crescita (Bourguignon, 2004). Tuttavia, prendendo in mano le evidenze empiriche disponibili, emerge che la situazione è sicuramente più ambigua e meno sistematica. Si dice spesso che l'Africa subsahariana rivaleggi con l'America Latina in quanto regione più diseguale del mondo, sebbene questo aspetto sembri essere distorto dalla presenza di paesi eccezionalmente e strutturalmente diseguali come quelli appartenenti al cono meridionale del continente (Oduola *et al.*, 2017). Escludendo questa zona, infatti, la disuguaglianza in Africa subsahariana non sembra essere particolarmente elevata, soprattutto se la si confronta con gli standard di altri paesi in via di sviluppo. Inoltre, emergono una eterogeneità e delle specificità tali che sembra difficile individuare un modello distributivo unico per tutti i paesi componenti l'area (Pinkovskiy e Sala-i-Martin, 2014; Beegle *et al.*, 2016; Oduola *et al.*, 2017).

Anche adottando il punto di vista fornito dalla letteratura più tradizionale sull'argomento (tra gli altri Lewis, 1955, e Gollin *et al.*, 2014), ossia quella che attribuisce ai grandi divari di produttività tra i settori agricolo e non agricolo le ragioni della persistenza delle disparità, non si ottiene un quadro esaustivo. Secondo l'ipotesi della curva di Kuznets (Kuznets, 1955; Kanbur, 2017), la disuguaglianza dovrebbe prima aumentare e poi diminuire con lo sviluppo di un paese. In Africa subsahariana, il basso livello iniziale di sviluppo, così come i persistenti divari di produttività settoriali e spaziali, farebbero prevedere un aumento dei differenziali di reddito du-

rante il primo spunto di crescita. Tuttavia, come menzionato, i dati sulla disuguaglianza in Africa subsahariana non forniscono prove evidenti di una traiettoria di questo tipo (Ravallion, 2005), pur tenendo conto della distorsione operata dalle *performance* dei paesi del cono sud del continente (Bhorat *et al.*, 2017; Beegle *et al.* 2016).

Questo enigma apparentemente irrisolvibile ha indotto studiosi come Jerven (2015) a mettere in discussione la veridicità dei numeri e la precisione delle misure utilizzate. Da un lato, molti hanno messo in dubbio la misura in cui la crescita del PIL sia attribuibile a una trasformazione strutturale delle economie africane. Essi sostengono che gran parte della recente *performance* è dovuta a spinte temporanee e contingenti. In altre parole, descrivendo un modello di crescita dovuto principalmente a condizioni esterne favorevoli, fortuite e potenzialmente temporanee (Rodrik, 2016a; Bhorat *et al.*, 2017; Diao *et al.*, 2018), sottolineano che i motori tradizionali alla base di una sostenuta crescita dell'accumulazione – il cambiamento strutturale e l'industrializzazione *in primis* – abbiano operato ad un livello molto al di sotto del loro potenziale, ridimensionando implicitamente la portata del presunto «miracolo africano» soprattutto dal punto di vista qualitativo.

A nostro modo di vedere, tutte queste spiegazioni tralasciano alcuni elementi che invece possono essere assai utili nella risoluzione dell'enigma proposto. In primo luogo, viene adeguatamente tenuta in considerazione l'ipotesi che la disuguaglianza, così come è attualmente misurata in Africa, potrebbe essere semplicemente sottostimata. I limiti dell'uso della variabile della spesa per consumi come misura di benessere – prevalentemente adoperata per valutare la disuguaglianza in Africa – potrebbero essere in parte in grado di dare alcune indicazioni utili alla risoluzione delle contraddizioni emerse. La nostra convinzione è che il consumo, in quanto *proxy* del benessere, sia adatto a misurare la povertà o in generale il benessere dei decili inferiori (Meyer e Sullivan, 2011), ma la sua adeguatezza come *proxy* del benessere svanisce man mano che ci si colloca nei decili più alti della distribuzione dei consumi (Chancel *et al.*, 2019). Questo avviene perché il paniere di beni e servizi comandato dai decili più alti non è adeguatamente rappresentato nelle indagini standard sulle spese per consumi, che, in effetti, sono progettate principalmente per la misurazione della povertà e quindi si concentrano su un paniere di beni abbastanza basilare, unico e dunque poco rappresentativo dello status delle classi medio-alte.

Non riuscire a catturare completamente il consumo delle classi medie e dell'élite – che in Africa subsahariana occupano gli ultimi due decili della distribuzione (African Development Bank, 2011; Shimeles e Ncube, 2015; Corral Rodas *et al.*, 2019) – può certamente indurre a una sottostima del reddito di questo gruppo. Mentre ciò, strutturalmente, non pone un problema per la misurazione della povertà, fa emergere molti dubbi sulla capacità della variabile spesa per consumi di misurare in maniera non distorta i profili di disuguaglianza. Inoltre, questo problema è esacerbato quando si cerca di misurare i cambiamenti della disuguaglianza nel tempo, poiché la creazione o il consolidamento delle classi medie nazionali in Africa spinge una percentuale maggiore di famiglie in quella parte della distribuzione che è scarsamente catturata dalle misure di consumo (Kharas, 2010; Ravallion, 2010; Ncube e Lufumpa, 2014; Schotte *et al.*, 2018), portando oltretutto a una sottostima della crescita della disuguaglianza.

Insomma, il quadro che emerge contiene una quantità notevole di elementi che ci induce ad immaginare che dietro a tali incoerenze concettuali si annidi innanzitutto un problema di misurazione. La questione è di assoluta importanza poiché, oltre a condizionare l'agire dei *policy makers* locali e delle istituzioni internazionali operanti sui territori, permette di comprendere quali possano essere le traiettorie di sviluppo almeno nel breve\medio termine di un continente, come quello africano, che sta progressivamente assumendo un ruolo sempre più centrale all'interno dell'attuale fase del capitalismo che è sempre più caratterizzato dal consumo vorace di quelle risorse naturali di cui abbondano alcuni paesi dell'Africa subsahariana. La nostra proposta per superare questo annoso problema consiste nel correggere la parte superiore della distribuzione dei consumi utilizzando informazioni provenienti da una corrispondente distribuzione del reddito (Clementi *et al.*, 2020). In altri termini, il nostro approccio consiste nel ricalibrare le cifre del consumo a partire dai segmenti della classe media *imputando* informazioni provenienti dalla distribuzione del reddito delle stesse famiglie. Questa ricalibrazione della distribuzione dei consumi per un campione di paesi africani selezionati è resa possibile dalla costruzione di un database *ad hoc* che combina le informazioni sui consumi con quelle ottenute dalle indagini basate sulle famiglie gestite dalla Food and Agriculture Organization (FAO) delle Nazioni Unite, che fornisce diversi importanti indicatori sui mezzi di

sussistenza rurali ma costruisce anche stime del reddito a livello familiare.

Questo articolo è organizzato come segue. Il § 2 presenta i dati e la metodologia usata per produrre i nostri risultati. Il § 3 presenta prove della presunta sottostima della disuguaglianza per mezzo di statistiche multivariate e analisi econometriche. Il § 4 suggerisce soluzioni originali per superare il problema, fornendo anche i risultati empirici. Il § 5 conclude.

2. Per le ragioni già esposte, in questo articolo verranno utilizzate diverse fonti di dati. La panoramica generale sul consumo rispetto al reddito (§ 3) è condotta utilizzando i dati forniti da PovcalNet, il database mondiale contenente *household survey* che sono condotte da uffici statistici nazionali sotto la supervisione del governo o di organismi internazionali, periodicamente raccolti dalla Banca Mondiale. Questi dati includono varie misure di disuguaglianza e povertà, così come una serie di altri utili indicatori distributivi, come le quote di reddito/consumo per decile o (in alcuni casi) percentili della distribuzione del reddito o del consumo. Limitiamo la nostra analisi alle osservazioni successive al 1980 e per le quali sono disponibili il PIL e altre variabili socioeconomiche di base. Questo riduce il campione a circa 165 paesi tra il 1980 e il 2018. Abbiamo dunque unito le informazioni di PovcalNet con gli indicatori di sviluppo mondiale tratti dai World Development Indicators, database della Banca Mondiale compilato attingendo da fonti internazionali ufficialmente riconosciute. Per ovviare ai limiti strutturali dell'indice di Gini – indicatore tipicamente poco sensibile alle code della distribuzione del reddito – cercheremo di impostare i nostri ragionamenti anche attraverso misure di disuguaglianza più sensibili alle code, come ad esempio il rapporto D90/D50 che mostra la distanza tra il 10% più ricco di una popolazione con le famiglie che percepiscono il reddito (o che hanno una spesa per consumi) mediano(a). L'esistenza di un divario maggiore, se si applica questa misura alla variabile reddito rispetto alla spesa per consumi, convalida la nostra ipotesi che le misure basate sul consumo tendono a catturare meno accuratamente le informazioni dalle code superiori delle distribuzioni.

Nel § 4, i dati a livello familiare su reddito e consumo sono presi da diverse fonti. Per un primo gruppo di paesi dell'Africa subsahariana – Ghana, Kenya, Nigeria e Uganda – usiamo i dati

sul reddito familiare ottenuti dal progetto Rural Income Generating Activities (RIGA), uno sforzo collaborativo della FAO, della Banca Mondiale e dell'American University. Il database RIGA è composto da una serie di variabili concernenti le attività rurali e urbane che generano reddito, create a partire dalle fonti originali dei dati sul consumo. In particolare, ci concentriamo sul set di dati aggregati sul reddito a livello familiare (RIGA-H), che fornisce dati su diverse fonti di reddito, come la produzione agricola e zootecnica, le imprese familiari, il lavoro salariato, i trasferimenti, e profitti e rendite. Per i paesi appena menzionati, i dati sulla spesa per i consumi provengono invece dalle indagini originali sui bilanci delle famiglie condotte dagli uffici statistici nazionali e dalla Banca Mondiale, che possono essere facilmente collegabili al set di dati di ciascun paese nel database RIGA. In particolare, come in Clementi *et al.* (2020), utilizziamo le seguenti indagini sui bilanci familiari: il Ghana Living Standards Survey del 2005; il Kenya Integrated Household Budget Survey del 2005; la Nigeria Living Standards Survey del 2004; e l'Uganda National Household Survey del 2005.

Per un secondo gruppo di paesi dell'Africa subsahariana – Burkina Faso, Etiopia, Malawi, Niger, Ruanda e Tanzania – ci basiamo sui dati del Rural Livelihoods Information System (RuLIS), un database contenente informazioni comparabili tra paesi sul reddito e le spese delle famiglie a livello micro. Avviato come progetto di ricerca congiunto tra la FAO, la Banca Mondiale e il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo, il database RuLIS si basa sulla metodologia sviluppata e adottata dal progetto RIGA, le cui procedure sono state profondamente riviste, integrate ed estese. In generale, mentre il progetto RIGA mirava a costruire misure di reddito comparabili a partire da indagini sulle famiglie, al fine di fornire aggregati di riferimento annualizzati che, nonostante le differenze nella qualità delle informazioni in ogni indagine, fossero adatti ad analisi cross-country (Carletto *et al.*, 2007), RuLIS comprende un database più standardizzato che vuole essere uno strumento di analisi e diffusione più ampia. Le indagini RuLIS considerate in questo studio coprono un insieme diversificato di paesi dell'Africa subsahariana, alcuni dei quali sono disponibili per diverse annualità fornendo la possibilità di lavorare anche in una prospettiva dinamica.

La principale variabile di consumo utilizzata nell'articolo è la spesa annuale totale delle famiglie per beni alimentari e non alimen-

tari. Per quanto riguarda il reddito, gli aggregati di reddito delle famiglie e le loro componenti incluse nel database RIGA/RuLIS seguono da vicino la definizione data dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che considera come entrate quelle che (1) ricorrono regolarmente, (2) contribuiscono al benessere economico corrente e (3) non derivano da una riduzione del patrimonio netto (Carletto *et al.*, 2007). Questi tre criteri sono incorporati in ciascuna delle componenti del reddito; i pagamenti irregolari come i guadagni della lotteria o le eredità, gli investimenti, i risparmi e il valore dei beni durevoli non sono inclusi nella definizione e nella misura del reddito RIGA/RuLIS. Inoltre, l'aggregato finale del reddito è al netto dei costi per evitare di sovrastimare il reddito che una famiglia ha a disposizione. Le tasse sono l'unico «costo» che è stato sottratto dal reddito lordo guadagnato (Quiñones *et al.*, 2009).

Prima di intraprendere l'analisi empirica, sia le variabili di reddito che quelle di consumo di ciascuno dei paesi inclusi nel nostro campione sono state convertite in dollari internazionali 2011 – a parità di potere d'acquisto (PPP) – ed espresse in misura giornaliera pro capite. Inoltre, le osservazioni con redditi negativi e nulli sono state escluse dall'analisi, perché alcuni indici di disuguaglianza sono definiti solo per valori positivi. Di conseguenza, i pesi di campionamento delle famiglie – utilizzati in tutti i calcoli – sono stati ricalibrati in modo tale che le stime dei campioni dopo la cancellazione dei record non positivi siano riadattate alle informazioni iniziali a livello geografico e in base all'area di residenza (rurale o urbana).

La Tabella 1 presenta le statistiche distributive di riepilogo per le variabili di consumo e di reddito utilizzate in questo studio. Rispetto al reddito, la spesa per consumi produce, per alcune delle ragioni già discusse nei paragrafi precedenti, stime più basse della disuguaglianza, indipendentemente dalla misura che si considera – il coefficiente di Gini, la deviazione logaritmica media (Mean Logarithmic Deviation, MLD), o l'indice di Theil. Come menzionato nel paragrafo precedente, questo è prevedibile e può essere spiegato da un calo della propensione marginale al consumo e dal fatto che le indagini sui consumi tendono a sottostimare strutturalmente la spesa delle famiglie più ricche. Tuttavia, i dati sulle spese per consumi delle famiglie residenti nei paesi in via di sviluppo sono considerati più stabili rispetto a quelli provenienti dal reddito, in quanto meno vulnerabili agli shock idiosincratici, poiché le famiglie tendono a sta-

bilizzare il loro consumo nel tempo. In ogni caso, sembra evidente che le stime della disuguaglianza sono distorte se calcolate utilizzando una sola di queste variabili: pertanto per ottenere misure più veritiere della disuguaglianza, proporremo una combinazione delle informazioni provenienti dai dati sul consumo e sul reddito (§ 4).

Tabella 1 – Statistiche distributive per le variabili di consumo e reddito basate sulle indagini utilizzate nell'analisi¹

Paese	Anno	Famiglie ^a	Consumo				Reddito			
			Me-dia ^b	Gini	MLD	Theil	Me-dia ^b	Gini	MLD	Theil
Burkina Faso	2014	9,229	2.796	0.358	0.207	0.249	0.620	0.568	0.608	0.658
Etiopia	2014	4,733	1.694	0.425	0.314	0.436	0.712	0.575	0.674	0.675
Etiopia	2016	4,262	1.489	0.371	0.232	0.242	0.943	0.607	0.736	0.754
Ghana	2005	7,659	4.067	0.419	0.305	0.324	0.712	0.605	0.759	0.698
Kenya	2005	11,700	6.009	0.517	0.471	0.542	4.500	0.674	0.971	1.037
Malawi	2013	3,873	3.135	0.380	0.239	0.278	1.115	0.569	0.625	0.642
Malawi	2017	11,783	1.864	0.394	0.260	0.363	2.665	0.884	1.941	5.688
Niger	2011	3,538	2.679	0.299	0.144	0.161	0.680	0.601	0.789	0.692
Niger	2014	3,290	2.632	0.344	0.194	0.211	0.627	0.593	0.753	0.672
Nigeria	2004	16,922	2.419	0.399	0.275	0.283	3.593	0.648	0.932	1.113
Ruanda	2014	14,174	2.646	0.457	0.350	0.458	1.426	0.619	0.765	0.762
Repubblica Unita di Tanzania	2009	3,037	2.529	0.387	0.247	0.278	0.969	0.620	0.808	0.745
Repubblica Unita di Tanzania	2013	4,587	2.840	0.405	0.274	0.294	1.426	0.599	0.729	0.674
Uganda	2005	7,199	2.257	0.471	0.373	0.457	1.328	0.612	0.717	0.807

Fonte: microdati del database RIGA/RuLIS.

^a Numero effettivo di osservazioni dopo la rimozione dei valori mancanti e non positivi.

^b Importo in dollari al giorno a parità di potere d'acquisto nel 2011.

¹ Tutti i calcoli sono stati effettuati usando prevalentemente DASP - Distributive Analysis Stata Package per il software STATA. (Araar Abdelkrim and Jean-Yves Duclos, 2007, «DASP: Distributive Analysis Stata Package», PEP, World Bank, UNDP and Université Laval).

3. L'impennata della disuguaglianza di reddito osservata negli Stati Uniti e in altre economie avanzate negli ultimi decenni (Jenkins *et al.*, 2011; Piketty, 2014, 2020; Schettino e Khan, 2020) sta stimolando un intenso dibattito sul fatto che altre misure di reddito/ricchezza abbiano confermato o confutato la tendenza (Krueger e Perri, 2006; Brzozowski *et al.*, 2010; Jappelli e Pistaferri, 2010; Fisher *et al.*, 2015, 2016, 2021). Da un punto di vista teorico, la disuguaglianza dei consumi ha ricevuto un'attenzione particolare sia perché la spesa per consumi è la misura che più si avvicina all'idea *mainstream* di utilità, sia perché l'ipotesi del ciclo di vita di Modigliani e Brumberg (1954, 1980), così come quella del reddito permanente di Friedman (1957), suggeriscono che le famiglie sono tendenzialmente avverse al rischio e preferiscono avere un comportamento di consumo sostanzialmente regolare. La disuguaglianza dei consumi può differire significativamente dalla disuguaglianza del reddito. Il consumo può superare il reddito perché un consumatore si affida al settore creditizio, ma, allo stesso tempo, può essere inferiore al reddito a causa dei suoi risparmi. Il consumo può essere più alto o inferiore rispetto al reddito a seconda del segno che ottengono tasse e trasferimenti statali nei confronti della famiglia considerata. Inoltre, significativi effetti di ricchezza possono modificare il comportamento dei consumi anche indipendentemente dall'andamento del reddito (Attanasio e Pistaferri, 2016; Tarozzi, 2007).

Si devono aggiungere, oltretutto, considerazioni specifiche quando si prendono in considerazione i casi dei paesi in via di sviluppo. In tali casi, differentemente dalle economie a capitalismo avanzato, i redditi monetari formali delle famiglie sono costituiti principalmente da salari e redditi che non provengono da lavoro dipendente regolare. La maggior parte delle famiglie nei paesi in via di sviluppo (in particolare in molti dell'Africa subsahariana), introitano altre forme di reddito, come quelli provenienti dalla produzione agricola (sia per la vendita che per l'autoconsumo) e da attività informali. Per questo, in generale, si pensa che il consumo sia più facile da misurare rispetto al reddito in tali realtà (Friedman, 1957; Deaton e Zaidi, 2002).

Quando si esaminano le misure della disuguaglianza, ci sono almeno quattro ragioni per cui quelle basate sul consumo tendono a sottostimare la disuguaglianza rispetto a quelle basate sul reddito. In primo luogo, il consumo è più informativo del reddito per

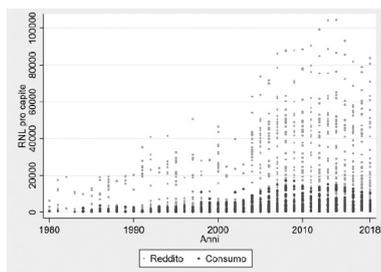
la parte inferiore della distribuzione, poiché riflette il benessere, i trasferimenti interpersonali e i redditi informali (Meyer e Sullivan, 2004), ma potrebbe sottostimare il benessere dei decili superiori della distribuzione. Ciò è dovuto principalmente, sebbene non esclusivamente, alla propensione marginale al consumo che diminuisce all'aumentare del benessere delle famiglie (McCarthy, 1995; Dynan *et al.*, 2004; Jappelli e Pistaferri, 2014; Gandelman, 2017). In secondo luogo, è probabile che la disuguaglianza calcolata sul consumo sia distorta verso il basso se si considera che l'insieme dei beni inserito nel paniere di consumo non include alcune merci tipicamente acquistate dalle fasce più ricche (Beegle *et al.*, 2016). In terzo luogo, ci possono essere famiglie con zero reddito annuo che, per esempio, finanziano la loro spesa corrente con i risparmi accumulati in precedenza, mentre non possono esistere persone con consumo annuo nullo. Infine, soprattutto per quel che concerne i decili più alti, l'effetto del risparmio delle famiglie più ricche tende ad aumentare la forbice tra consumi e redditi (Milanovic, 2010). Questo rende la forma della distribuzione calcolata sulla variabile reddito più allungata sia in basso che in alto, e quindi più disuguale: al contrario, la distribuzione del consumo sarà naturalmente limitata in basso in corrispondenza di una certa quantità minima necessaria per sopravvivere e in alto, poiché non tutto ciò che le famiglie guadagnano sarà immediatamente speso.

La nostra strategia empirica si basa sul presentare la portata del problema conducendo inizialmente un'analisi statistica multivariata su un set di dati che comprende sia paesi in via di sviluppo che quelli a capitalismo avanzato, tentando di misurare quantitativamente la distorsione della disuguaglianza in Africa subsahariana quando si effettuano i calcoli sulla variabile spesa per consumi. Successivamente, proporremo il nostro metodo per ovviare almeno parzialmente al problema.

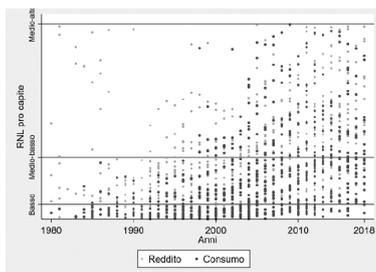
Per dare una idea immediatamente comprensibile della situazione, abbiamo raffigurato questo tipo di discussione utilizzando i dati di Povcalnet (Figura 1). I paesi ad alto reddito, in generale, tendono a calcolare la disuguaglianza utilizzando dati di reddito anche per le ragioni esplicate nei paragrafi precedenti. Le misure ufficiali basate sul consumo cominciano ad apparire tra i paesi a reddito medio-alto, anche se meno numerose di quelle basate sul reddito, e alla fine diventano la maggioranza nel gruppo a reddito medio-basso (Figura 1, grafico di destra). Inoltre, aggregando a li-

vello regionale, emerge che solo in America Latina e nei Caraibi ci sia una tendenza diffusa a misurare le disuguaglianze con il reddito. In altre regioni, solo i paesi relativamente più avanzati utilizzano il reddito: nel caso specifico dell’Africa subsahariana, solo quelli situati nel cono sud, considerati appunto i più ricchi, rendono disponibile questa informazione.

Figura 1 – Reddito e consumo per livelli di reddito nazionale lordo (RNL) pro capite (metodo Atlas)



(a) Tutti i paesi



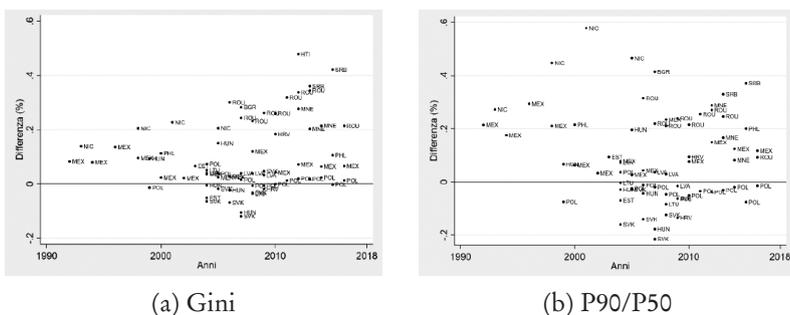
(b) RNL pro capite \leq 12.535 dollari in termini di PPP 2011

Fonte: nostri calcoli su dati Banca Mondiale – Povcalnet.

In generale, si può partire dalla considerazione condivisa che nei paesi più avanzati capitalistamente le disparità misurate sul reddito siano maggiori rispetto a quelle calcolate sul consumo (Heathcote *et al.*, 2010; Aguiar e Bils, 2015); purtroppo, però, poco spesso sono disponibili dati per cui è possibile passare ad un confronto (Devarajan, 2013; De Magalhães e Santaaulàlia-Llopis, 2018). Ciononostante, una rapida panoramica di Povcalnet ci permette di identificare 71 casi in cui sono disponibili misure di disuguaglianza per lo stesso paese e lo stesso anno sia per il consumo che per il reddito. Nella Figura 2 abbiamo inserito le differenze in termini di indice di Gini (grafico di sinistra) e il rapporto tra il 90° percentile e il 50° percentile (P90/P50, grafico di destra). In circa il 20% dei casi, il Gini basato sul reddito è leggermente inferiore a quello misurato sul consumo, ma nel restante 80% dei casi, come ci aspettavamo, è superiore. In media, la disuguaglianza del reddito è superiore a quella del consumo di 10 punti percentuali, e nel 40% dei casi il Gini misurato sul reddito supera quello basato sul consu-

mo di più di 10 punti percentuali. È interessante notare che il divario tra reddito e consumo aumenta leggermente quando si guarda al rapporto P90/P50. In quest'ultimo caso, il divario medio tra le due misure è di 11 punti percentuali, e circa il 30% delle osservazioni ha un divario superiore ai 20 punti percentuali. Nel dettaglio, il divario tra le due misure tende ad essere più accentuato sulla coda superiore della distribuzione piuttosto che intorno alle medie.

Figura 2 – Differenze tra le misure di disuguaglianza di reddito e consumo nelle indagini dello stesso anno (%)



Fonte: nostri calcoli su dati Banca Mondiale – Povcalnet.

Per indagare a fondo questo aspetto, stimiamo un modello di regressione seguendo la formulazione generale presa dalla letteratura (Förster e Tóth, 2015) che utilizza un numero di variabili esplicative adeguate ma che, allo stesso tempo, non riesce a cogliere alcune importanti determinanti della disuguaglianza, principalmente poiché queste non sono facilmente disponibili per molti paesi in via di sviluppo e per tutti gli anni che analizziamo. L'applicazione di questa modellistica ci conferma che, controllando per un insieme di variabili socioeconomiche e declinando le relazioni con diversi modelli, l'uso del consumo tende a sottostimare la disuguaglianza^{2,3}.

Indipendentemente dal modello o dal campione utilizzato (includendo o escludendo i paesi più sviluppati e restringendo le os-

² Per motivi di spazio e per non appesantire ulteriormente il testo, i dettagli formali non verranno riportati e per maggiori informazioni metodologiche si rimanda a Clementi *et al.* (2022).

³ I risultati della stima econometrica sono riportati in appendice.

servazioni agli anni successivi al 2000), appare evidente che la scelta della variabile della spesa per consumi sia alla base di potenziali distorsioni della misurazione della disuguaglianza nella prevalenza dei paesi appartenenti all'area dell'Africa subsahariana. Dopo aver controllato gli effetti a livello di paese, anno, regione e stadio di sviluppo, la disuguaglianza nell'Africa subsahariana misurata con il consumo risulta essere, infatti, sempre significativamente più bassa rispetto agli altri paesi. Per esempio, rispetto al contesto di riferimento (*baseline*), i paesi dell'Africa subsahariana a basso reddito che utilizzano il consumo registrano un calo di Gini del 16% nel medesimo lasso temporale (v. Tabella A.1, colonna 2, in appendice). Inoltre, i paesi più poveri dell'area appaiono significativamente meno diseguali sia dei loro pari dell'America Latina che di tutti gli altri paesi a basso reddito che applicano i loro calcoli sulla spesa per consumi. Quando restringiamo il campione ai soli paesi in via di sviluppo – sia per l'intero periodo che per quello post 2000 – l'ampiezza dei coefficienti riferiti all'Africa subsahariana (tutti significativi) aumenta ulteriormente: tra il 20 e il 30% a seconda del modello (Tabella A.1, colonne 3 e 4). Questo risultato è robusto a diverse specifiche del modello e anche a cambiamenti nella variabile dipendente. Quando cambiamo la variabile dipendente da Gini al rapporto P90/P50, il divario tra le *dummies* di consumo dell'Africa subsahariana e le altre aumenta ulteriormente; questo conferma che la differenza tra le due misure di benessere aumenta se consideriamo una misura più sensibile alla coda (superiore).

Quando si esaminano i diversi modelli a effetti casuali (*random effects*), tutti i coefficienti stimati continuano ad avere i segni attesi. La crescita è positiva ma non significativa a meno che non restringiamo il campione ai paesi in via di sviluppo per il periodo post 2000, quando diventa positiva e altamente significativa; molto probabilmente questo cattura l'effetto della globalizzazione, epoca in cui grandi nazioni come la Cina e l'India hanno registrato una crescita molto elevata, registrando al contempo evidenti sollecitazioni in termini di disuguaglianza (Ding e He, 2018; Schettino *et al.*, 2021). Peraltro, emerge che i paesi con una quota maggiore di persone in età lavorativa tendono ad essere più diseguali, mentre quelli che ricevono percentuali più elevate di rimesse sono più equi (Azizi, 2021). Infine, a parità di altre condizioni, i paesi con percentuali più alte di servizi sul valore aggiunto tendono ad essere più diseguali degli altri. Questo potrebbe catturare l'effetto

distributivo che Rodrik (2016b) definisce di «deindustrializzazione precoce». Nella trasformazione strutturale tradizionale, la crescita dell'industria, specialmente quella manifatturiera, ha giocato un ruolo importante. Diversi paesi in via di sviluppo non hanno seguito il modello di sviluppo di quelli già industrializzati e hanno sostanzialmente saltato la transizione dall'agricoltura alla manifattura, passando direttamente allo sviluppo del settore dei servizi. Il moderno settore dei servizi, tuttavia, è altamente polarizzato, con pochi posti di lavoro molto ben pagati e una grande maggioranza di posti di lavoro a bassa retribuzione, specie nel settore del commercio al dettaglio e in quello delle costruzioni (World Bank, 2019).

4. I risultati delle stime empiriche fornite in precedenza dimostrano chiaramente che la scelta della variabile consumo o reddito è tutt'altro che neutrale. Negli ultimi decenni sono stati suggeriti diversi metodi per rendere il meccanismo di calcolo delle disuguaglianze meno distorto, soprattutto per quel che concerne le fasce più alte che sfuggono anche per le ragioni già condivise. Il metodo attualmente più utilizzato consiste nel mettere a confronto i redditi più alti – provenienti dalle indagini familiari – con i dati fiscali (si veda, per esempio, Atkinson *et al.*, 2011). Nei paesi in via di sviluppo, dove la qualità dei dati è generalmente molto mediocre, è difficile ottenere questo tipo di informazioni dalle autorità fiscali, per quanto il problema cominci ad essere preso in considerazione ed è auspicabile che nei prossimi anni assuma un rilievo importante (si vedano, ad esempio, Leigh e Van der Eng, 2009, Alvaredo, 2010, e Sanhueza e Mayer, 2011).

Più recentemente, Clementi *et al.* (2020) propongono una soluzione alternativa, discostandosi dalla letteratura sui redditi più alti «classica». Presentano infatti esercizi di ricalibrazione che permettono di «correggere» la distribuzione originale di consumo al fine di ottenere una distribuzione più aderente alla realtà e non viziata da una più che plausibile sottostima campionaria delle fasce di reddito più abbienti. La principale novità di questo approccio consiste nel fatto che, a differenza di altri lavori, la correzione della coda più alta della distribuzione della spesa per consumi si basa su una stima di parametri provenienti dalla distribuzione del reddito dello stesso campione. In sostanza, si parte dall'assunzione, ormai condivisa da tutti gli economisti, che le stime parametriche della distribuzione (di redditi o consumi) sottovalutino di fatto le esi-

stenti sperequazioni, giacché si sottovalutano strutturalmente gli appartenenti ai decili più alti. Tuttavia, nel lavoro citato, si tenta di ricostruire la coda alta della distribuzione della spesa dei consumi – ossia quella teoricamente più affetta da distorsione – traendo dalla stessa *survey*, i parametri della coda della distribuzione dei redditi. Va da sé che, ovviamente, questo esercizio è possibile solo nel caso in cui per gli stessi paesi siano stati raccolti dati sia per la spesa per consumi che per i redditi.

La Tabella 2 e la Figura 3 mostrano i risultati della simulazione per paese utilizzando le soglie della classe media fissate a 5,5 e 10 dollari statunitensi al giorno in termini di PPP 2011. Con la soglia di 10 dollari, la correzione dei dati di consumo si applica a un gruppo più piccolo di famiglie rispetto alla soglia di 5,5 dollari. La disuguaglianza stimata utilizzando la soglia di 5,5 dollari è chiaramente più alta, poiché vengono prese più informazioni dalla distribuzione del reddito e, come discusso in precedenza, il reddito tende ad assumere maggiore variabilità rispetto al consumo.

Tabella 2 – Nuove stime della disuguaglianza per paese, anno e modello di stima

Paese	Anno	Modello ^a		\$5,5 al giorno						
		Consumo	Reddito	Dimensione della classe media (%)	Gini ^b		MLD ^b		Theil ^b	
Burkina Faso	2014	D	GB2	8.06	0.47	-0.03	0.38	-0.07	0.75	-0.26
Ethiopia	2014	SM	GB2	2.23	0.43	-0.03	0.33	-0.05	0.5	-0.17
Ethiopia	2016	GB2	GB2	1.3	0.42	-0.03	0.31	-0.05	0.48	-0.18
Ghana	2005	GB2	GB2	20.26	0.46	-0.01	0.36	-0.01	0.41	-0.03
Kenya	2005	GB2	SM	31.37	0.62	-0.02	0.69	-0.07	1.08	-0.26
Malawi	2013	D	SM	10.05	0.45	-0.02	0.34	-0.04	0.51	-0.12
Malawi	2017	GB2	GB2	66.5	0.55	-0.03	0.53	-0.08	0.95	-0.26
Niger	2011	D	SM	5.85	0.33	-0.01	0.19	-0.01	0.25	-0.04
Niger	2014	GB2	D	6.67	0.42	-0.02	0.3	-0.05	0.47	-0.14

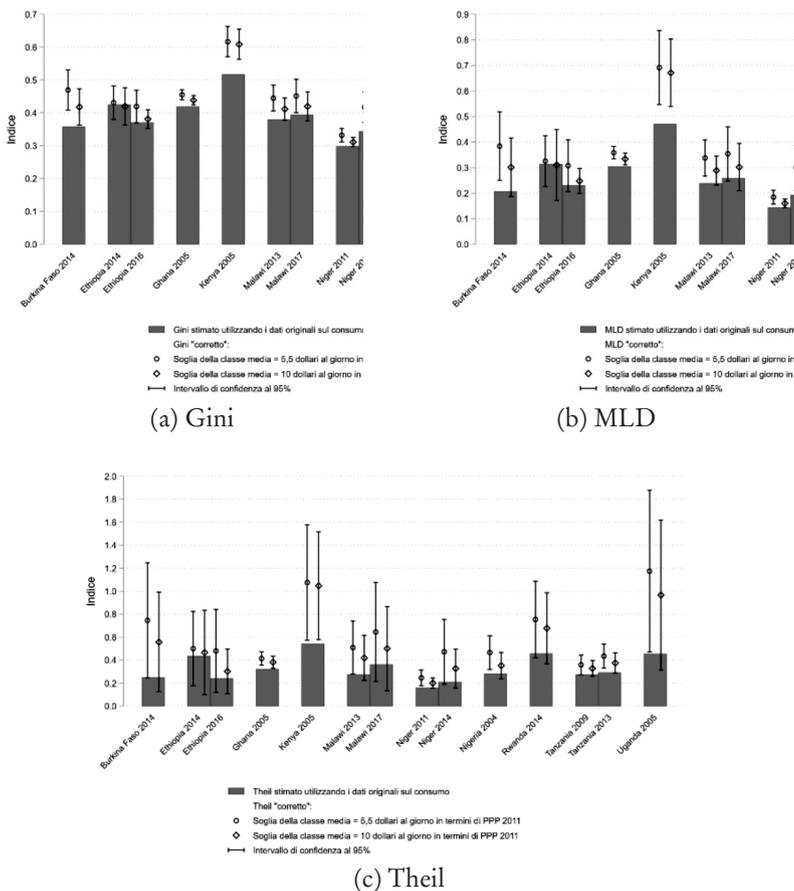
Paese	Anno	Modello ^a		\$5,5 al giorno						
		Consumo	Reddito	Dimensione della classe media (%)	Gini ^b		MLD ^b		Theil ^b	
Nigeria	2004	GB2	GB2	6.6	0.45	-0.01	0.36	-0.02	0.47	-0.08
Rwanda	2014	GB2	GB2	8.12	0.51	-0.02	0.45	-0.04	0.75	-0.17
Tanzania	2009	GB2	GB2	7.3	0.41	-0.01	0.29	-0.02	0.36	-0.04
Tanzania	2013	GB2	GB2	10.58	0.45	-0.01	0.34	-0.02	0.44	-0.05
Uganda	2005	GB2	GB2	6.38	0.58	-0.04	0.61	-0.11	1.17	-0.36
		Modello ^a		\$10 al giorno						
Burkina Faso	2014	D	GB2	1.96	0.42	-0.03	0.3	-0.06	0.56	-0.22
Ethiopia	2014	SM	GB2	0.69	0.42	-0.03	0.31	-0.07	0.47	-0.19
Ethiopia	2016	GB2	GB2	0.15	0.38	-0.02	0.25	-0.03	0.3	-0.1
Ghana	2005	GB2	GB2	5.88	0.44	-0.01	0.33	-0.01	0.38	-0.03
Kenya	2005	GB2	SM	14.19	0.61	-0.02	0.67	-0.07	1.05	-0.24
Malawi	2013	D	SM	2.62	0.41	-0.02	0.29	-0.03	0.42	-0.1
Malawi	2017	GB2	GB2	28.69	0.54	-0.03	0.51	-0.08	0.93	-0.27
Niger	2011	D	SM	1.03	0.31	-0.01	0.16	-0.01	0.2	-0.02
Niger	2014	GB2	D	1.16	0.37	-0.01	0.23	-0.02	0.33	-0.09
Nigeria	2004	GB2	GB2	1.09	0.42	-0.01	0.3	-0.02	0.35	-0.06
Rwanda	2014	GB2	GB2	2.75	0.49	-0.02	0.42	-0.04	0.68	-0.16
Tanzania	2009	GB2	GB2	1.67	0.4	-0.01	0.27	-0.01	0.33	-0.04
Tanzania	2013	GB2	GB2	2.37	0.43	-0.01	0.31	-0.02	0.38	-0.05
Uganda	2005	GB2	GB2	2	0.54	-0.03	0.52	-0.09	0.97	-0.33

Fonte: nostri calcoli su microdati del database RIGA/RuLIS

^a Modello di stima: GB2 = beta generalizzata del secondo tipo; D = Dagum; SM = Singh-Maddala.

^b I numeri tra parentesi indicano gli errori delle stime della disuguaglianza ottenuti utilizzando i metodi discussi in Clementi *et al.* (2020).

Figura 3 – Stime della disuguaglianza per indice e paese



Fonte: nostri calcoli su microdati del database RIGA/RuLIS.

Nota: gli intervalli di confidenza al 95 per cento sono stati ottenuti utilizzando un'approssimazione normale, dato il numero molto elevato sia di osservazioni campionarie che di imputazioni.

In Burkina Faso, per esempio, dove secondo la soglia di 5,5 dollari il gruppo della classe media rappresenterebbe circa l'8% della popolazione, la correzione del consumo per questo gruppo porterebbe a un Gini di 0,47, dato ben più alto rispetto allo 0,36 emerso dai dati originali sul consumo (confrontare la colonna 5

della Tabella 1 e la colonna 6 della Tabella 5). D'altra parte, quando si utilizza la soglia di 10 dollari, solo il 2% delle famiglie vedrà il proprio consumo corretto ma, nonostante questo, l'indice di Gini muta significativamente crescendo sino allo 0,42 (colonna 13 della Tabella 2). Allo stesso modo, in tutti i paesi analizzati, le due soglie definiscono un limite superiore e inferiore per il Gini prodotto successivamente alle correzioni applicate, dove il limite superiore è quello che si ottiene con la soglia di 5,5 dollari e quello inferiore con la soglia di 10 dollari (Figura 3).

L'applicazione di questi metodi ai dati originari permette dunque l'emersione di almeno due questioni, una di natura quantitativa, l'altra inerente alla dinamica temporale. Nei paragrafi iniziali abbiamo valutato la sottostima della disuguaglianza causata dall'uso del consumo piuttosto che del reddito orientativamente in un intervallo non lontano dal 15-16%: in altri termini, mediamente sembrerebbe che il Gini di un paese dell'Africa subsahariana a basso reddito che usa il consumo è del 16 per cento inferiore a quello che il modello prevederebbe per un paese con caratteristiche simili ma che usa il reddito; la sottostima scenderebbe attorno al 15% nel caso di un paese dell'Africa subsahariana a basso-medio reddito. Se si confrontano le nuove stime del Gini (corretto) della Tabella 2 con quelli originali della Tabella 1, osserviamo che con una soglia di 5,5 dollari per la definizione di *middle class*, la correzione in aumento crescerebbe mediamente proprio del 16%, mentre con una soglia di 10 dollari la variazione sarebbe ovviamente più contenuta ma comunque di un 10% medio, che è un valore assai alto in termini distributivi. Il nostro campione di paesi dell'Africa subsahariana è chiaramente più piccolo di quello utilizzato per le analisi econometriche, ma è molto rassicurante che la correzione arrivi molto vicino a compensare la sottostima della disuguaglianza prevista.

Per quanto riguarda il secondo punto, la particolare caratteristica della sottostima – la cui causa si annida prevalentemente nelle code superiori – fa sì che la disuguaglianza «nascosta» aumenti in particolare quando la crescita economica di un paese premia prevalentemente i gruppi sociali superiori alla *middle class*. Pertanto, il processo stesso che genera crescente disparità tra coloro che si trovano ai poli opposti della distribuzione dei consumi può anche compromettere la capacità del consumo di catturare la portata di queste disparità. Il confronto tra i quattro paesi in cui abbiamo due cicli di indagine (Etiopia, Malawi, Niger e Tanzania) conferma che

questo effetto è presente. Tutti i paesi hanno registrato una rapida crescita del PIL (circa il 6%) e la disuguaglianza misurata sul consumo aumenta solo in Malawi, ma quando viene corretta, la disuguaglianza aumenta nel tempo in tutti i paesi tranne che in Etiopia. Tuttavia, una volta corretto, il valore di Gini dell'Etiopia nel 2016 non è significativamente diverso da quello del 2014, ma quando viene misurato sul consumo, mostra un calo di 5 punti percentuali. Queste che abbiamo fornito sino ad ora sono solo alcune prove iniziali di questo problema che potrebbe assumere una portata rilevante; accanto ad esse abbiamo però proposto un metodo per attenuare la questione della sottostima della disuguaglianza, lasciando alla ricerca futura il compito di capire come questo problema di misurazione interagisca con i cambiamenti distributivi, in senso dinamico e spaziale.

5. Recenti pubblicazioni (in particolare, si vedano Piketty, 2020, e Schettino e Clementi, 2022) hanno mostrato con chiarezza come l'interpretazione fornita dal *mainstream* di un nuovo millennio caratterizzato da squilibri globali decrescenti sia frutto di scelte quantitative se non altro discutibili. Intere aree del mondo sono rimaste ai margini di questa fase di accumulazione del modo di produzione del capitale, creando all'interno di ogni paese sacche di soggetti vulnerabili e progressivamente più distanti e impossibilitate dall'essere ammesse all'interno di una vita degna. Il problema della polarizzazione, delle disuguaglianze a livello locale e globale, diviene pertanto cruciale per intendere su quali direttrici potrà collocarsi lo sviluppo dell'umanità futura. La diffusione pandemica ha avuto almeno il merito di rendere tutti consapevoli della propria vulnerabilità: per quanto sia vero che i danni più nefasti li abbia prodotti sulle fasce sociali più deboli, in maniera diretta e indiretta, è altrettanto innegabile che l'intera popolazione sia stata oggetto, più che in altri momenti, della naturale e inevitabile interconnessione che quotidianamente avviene sugli abitanti dello stesso pianeta. Questa tendenza ha rafforzato quanto già in atto ormai da anni: il fenomeno delle migrazioni, infatti, aveva inconsapevolmente obbligato molti abitanti dell'opulenta Europa a volgere lo sguardo al di là del Mediterraneo, prendendo in considerazioni le dinamiche economiche e politiche del continente africano non già solo come delle nozioni erudite, bensì come elementi di un complesso quadro che riguarda direttamente la vita quotidiana degli abitanti del Vec-

chio continente. In altri termini, sembra chiaro che studiare cosa accade in Africa equivale a comprendere in anticipo quale sarà un pezzo di futuro del continente europeo. Per questo, osservarne le articolazioni in termini di stabilità sociale ci sembra quanto mai importante. Nel dettaglio, abbiamo cercato di fornire una chiave interpretativa e parzialmente risolutiva dell'enigma della mancanza di relazione tra crescita, disuguaglianza e povertà nei paesi dell'Africa subsahariana negli ultimi anni. Una volta tenute in considerazione tutte le sollecitazioni provenienti dagli studi più recenti, abbiamo individuato nelle misure di disuguaglianza un possibile anello debole. In altri termini, quelle basate sul consumo ci sembrano prive di informazioni importanti soprattutto per gli strati più ricchi della società, e ciò inevitabilmente determina una sottostima della disuguaglianza.

Oltre a identificare il problema, proponiamo una soluzione praticabile per ridurre questa sottostima. Utilizzando le informazioni provenienti dai dati sui redditi delle famiglie raccolti nell'ambito del progetto RIGA/RuLIS, abbiamo avuto la possibilità di ricalibrare l'estremità superiore della distribuzione del consumo. Nel complesso, calcoliamo che usando il consumo come misura del benessere, la disuguaglianza è distorta verso il basso del 16% nei paesi dell'Africa subsahariana quando si usa il Gini come misura di disuguaglianza preferita; questo valore arriva a circa il 20% quando si applica il rapporto del 90° percentile rispetto al 50° percentile. Quando si correggono le misure di disuguaglianza con il metodo proposto, si elimina quasi del tutto questa distorsione verso il basso, mostrando un quadro ben più grave e più coerente con la situazione africana. L'evidenza non è certamente conclusiva, dato che possiamo applicare la correzione solo a un piccolo insieme di paesi, ma getta nuova luce sui cambiamenti distributivi dell'Africa subsahariana negli ultimi due decenni. Il valore aggiunto del nostro lavoro rispetto a contributi simili (tra gli altri, Chancel, 2019) risiede nel fatto che utilizziamo il più possibile le distribuzioni originali (consumo ma anche reddito), e solo informazioni interne ai campioni (tecnicamente si definiscono informazioni *in-sample*).

Concludiamo questo lavoro con un ragionamento che pone alcune questioni che speriamo possano contribuire a inquadrare un'agenda di ricerca incentrata sulla rivalutazione delle questioni distributive alla luce anche dei nostri nuovi risultati. Ciò che appare in superficie come un problema di misurazione squisitamente

tecnico ha, infatti, implicazioni che vanno molto più in profondità. Rifocalizzare l'attenzione sulla disuguaglianza in Africa subsahariana può avere un effetto sia negli ambiti accademici che in quelli politici. Nel mondo della ricerca accademica, auspichiamo una maggiore attenzione sull'accuratezza della raccolta e dell'analisi dei dati che possono permettere di tracciare adeguatamente l'evoluzione e le conseguenze della disuguaglianza in Africa subsahariana, anche perché sono molti gli indizi che ci inducono a pensare che essa stia giocando un ruolo chiave nella persistenza e riproduzione della povertà nell'intera area. Dedicare attenzione ai modelli distributivi del processo di crescita stesso, induce infatti ad individuare modi per aumentare la sua inclusività. Oltre alle questioni della distribuzione e della crescita, l'agenda di ricerca che emerge dovrà comprendere spazi di studio sul ruolo delle istituzioni. La questione della tassazione come mezzo di redistribuzione delle risorse potrà in questo senso assumere tanta maggiore importanza strategica, quanto più sarà ispirata a principi di tassazione progressiva. Questa, a sua volta, richiederà informazioni ancor più dettagliate e precise rispetto a quelle attualmente esistenti, specie per quel che riguarda la ricchezza detenuta e il reddito dei più ricchi, gran parte del quale attualmente non viene neanche tassata (Alstadsætera *et al.* 2014). Concludendo, un'attenzione al nesso tra distribuzione e povertà può gettare nuova luce sul potenziale che l'Africa ha per stimolare strumenti endogeni per ridurre la povertà, svincolandosi dagli aiuti stranieri o delle istituzioni sovranazionali che hanno ottenuto ben pochi risultati nello sradicamento del problema aumentando, altresì, i meccanismi di dipendenza dai paesi capitalistamente avanzati e impedendo, di fatto, una concomitante trasformazione strutturale necessaria alla riduzione efficace della povertà e alla crescita inclusiva.

Bibliografia

- ACEMOGLU D., ROBINSON J.A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York, Crown Business, 2012.
- ADHVARYU A., FENSKE J., KHANNA G., NYSHADHAM A., *Resources, Conflict, and Economic Development in Africa*, in *Journal of Development Economics*, 149, 2021.
- AFRICAN DEVELOPMENT BANK, *The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa* in Market brief, African Development

- Bank, Abidjan (Ivory Coast), 2011. Available at: afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/The%20Middle%20of%20the%20Pyramid_The%20Middle%20of%20the%20Pyramid.pdf.
- AGUIAR M., BILS M., *Has Consumption Inequality Mirrored Income Inequality?*, in *The American Economic Review*, 105, 2018, pp. 2725-2756.
- ALDERSON A., NIELSEN F., *Globalization and the Great U-Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries*, in *American Journal of Sociology*, 107, 2002 pp. 1244-1299.
- ALSTADSÆTER, A., JOHANNESSEN, N., & ZUCMAN, G. 'Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality', in *Journal of Public Economics*, 162, 2018, pp. 89-100.
- ALVAREDO F. *The Rich in Argentina Over the Twentieth Century: 1932-2004*. In ATKINSON A.B., PIKETTY T. (eds), *Top Incomes: A Global Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2010 pp. 253-98.
- AN D., LITTLE R.J.A., *Multiple Imputation: An Alternative to Top Coding for Statistical Disclosure Control*, in *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)*, 170, 2007, pp. 923-940.
- ATTANASIO O.P., PISTAFERRI L., *Consumption Inequality in Journal of Economic Perspectives*, 30, 2016, pp. 2-28.
- ATKINSON A.B. *The Colonial Legacy: Income Inequality in Former British African Colonies*, WIDER Working Paper 45, United Nations University World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), Helsinki (Finland), 2014. Available at: wider.unu.edu/publication/colonial-legacy-0.
- ATKINSON A.B., PIKETTY T., SAEZ E., *Top Incomes in the Long Run of History*, in *Journal of Economic Literature*, 49, 2011 pp. 3-71.
- AZIZI S., *The Impacts of Workers' Remittances on Poverty and Inequality, in Developing Countries*, in *Empirical Economics*, 60, 2021 pp. 969-991.
- BEEGLE K., CHRISTIAENSEN L., DABALEN A.L., GADDIS I., *Poverty in a Rising Africa*. Washington, DC: World Bank. 2016. Available at: openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22575.
- BHORAT H., NAIDOO K., PILLAY K., *Growth, Poverty and Inequality Interactions in Africa: An Overview of Key Issues*. UNDP-RBA Working Paper 1, UNDP Regional Bureau for Africa (RBA), New York, 2016. Available at: ageconsearch.umn.edu/record/267778/files/RBA_WPS_1_Growth%2C%20Poverty%20and%20Inequality%20Interactions%20in%20Africa%20%20An%20Overview%20of%20Key%20Issues.pdf.
- BHORAT H., KANBUR R., STEENKAMP F.K., *Sub-Saharan Africa's Manufacturing Sector: Building Complexity*. CEPR Discussion Paper 12073, Center for Economic and Policy Research, Washington, DC, 2017. Available at: cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=12073.

- BOURGUIGNON F., *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. Working Paper 125, Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, 2004. Available at: icrier.org/pdf/wp125.pdf.
- BRZOWSKI M., GERVAIS M., KLEIN P., SUZUKI M., *Consumption, Income, and Wealth Inequality in Canada*, in *Review of Economic Dynamics*, 13, 2010, pp. 52-75.
- CARLETO G., COVARRUBIAS K., DAVIS B., KRAUSOVA M., WINTERS P. *Rural Income Generating Activities Study: Methodological Note on the Construction of Income Aggregates*. Prepared for the Rural Income Generating Activities (RIGA) project of the Agricultural Development Economics Division, Food and Agriculture Organization, 2007. Available at: fao.org/fileadmin/user_upload/riga/pdf/ai197e00.pdf.
- CHANCEL L., COGNEAU D., GETHIN A., MYCZKOWSKI A., *How Large Are African Inequalities? Towards Distributional National Accounts in Africa, 1990-2017*. WID.world Working Paper 13, World Inequality Lab, Paris School of Economics and the University of Berkeley, 2019. Available at: wid.world/document/cgm2019-full-paper/.
- CHRISTIAENSEN L., CHUHAN-POLE P., SANOH A., *Africa's Growth, Poverty and Inequality Nexus—Fostering Shared Prosperity*. Mimeo. Washington, DC: World Bank 2013. Available at: editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2014&paper_id=381.
- CLEMENTI F., DABALEN A.L., MOLINI V., SCETTINO F., *We Forgot the Middle Class! Inequality Underestimation in a Changing Sub-Saharan Africa*, in *Journal of Economic Inequality*, 18, 2020, pp. 45-70.
- CLEMENTI F., FABIANI M., MOLINI V., SCETTINO F., *Is Inequality Systematically Underestimated in Sub-Saharan Africa? A Proposal to Overcome the Problem*. Policy Research working paper; no. WPS 10058 Washington, D.C.: World Bank Group. 2022. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099401205242238535/IDU019670e920d49804c210a84d095ebc271eda9>.
- CORNIA G.A., *Inequality Levels, Trends and Determinants in Sub-Saharan Africa: An Overview of Main Changes since the Early 1990s*, in ODUSOLA A., CORNIA G.A., BHORAT H., CONCEIÇÃO P. (eds), *Income Inequality Trends in Sub-Saharan Africa: Divergence, Determinants and Consequences*. New York, NY: United Nations Development Programme, 2017, pp. 23-51.
- CORRAL RODAS P.A., MOLINI V., OSENI G., *No Condition is Permanent: Middle Class in Nigeria in the Last Decade*, in *Journal of Development Studies*, 55, 2017, pp. 294-310.
- DAGUM C., *A New Model of Personal Income Distribution: Specification and Estimation*, in *Economie Appliquée*, 30, 1977, pp. 413-436.
- DE MAGALHÃES L., SANTA EULÀLIA-LLOPIS R., *The Consumption, Income, and Wealth of the Poorest: An Empirical Analysis of Economic Inequality*

- lity, in *Rural and Urban Sub-Saharan Africa for Macroeconomists*, *Journal of Development Economics*, 13, 2018, pp. 350-371.
- DEATON A., ZAIDI S., *Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis*. LSMS Working Paper 135, World Bank, Washington DC, 2002. Available at: openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14101.
- DEVARAJAN S., *Africa's Statistical Tragedy*, in *Review of Income and Wealth*, 59, 2013, pp. 9-15.
- DEVILLE J.-C., SÄRNDAL C.-E., SAUTORY O., *Generalized Raking Procedures in Survey Sampling*, in *Journal of the American Statistical Association*, 88, 1993, pp. 1013-1020.
- DEVARAJAN S., GIUGALE M., *The Case for Direct Transfers of Resource Revenues in Africa*. CGD Working Paper 333, Washington, DC, 2013. Available at: cgdev.org/publication/case-direct-transfers-resource-revenues-africa-working-paper-333.
- DIAO X., MAGALHAES E., MCMILLAN M., *Understanding the Role of Rural Non-Farm Enterprises in Africa's Economic Transformation: Evidence from Tanzania*, in *The Journal of Development Studies*, 54, 2018 pp. 833-855.
- DING H., HE H., *A Tale of Transition: An Empirical Analysis of Economic Inequality in Urban China, 1986-2009*, in *Review of Economic Dynamics*, 29, 2018 pp. 106-137.
- DYNAN K.E., SKINNER J.S., ZELDES S.P., *Do the Rich Save More?*, in *Journal of Political Economy*, 112, 2004, pp. 397-444.
- FISHER J.D., JOHNSON D.S., SMEEDING T.M., *Inequality of Income and Consumption in the U.S.: Measuring the Trends in Inequality from 1984 to 2011 for the Same Individuals*, in *Review of Income and Wealth*, 61, 2015, pp. 630-650.
- FISHER J.D., JOHNSON D.S., LATNER J.P., SMEEDING T.M., THOMPSON J.P., *Inequality and Mobility Using Income, Consumption, and Wealth for the Same Individuals*, in *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 2, 2016, pp.44-58.
- FISHER J.D., JOHNSON D.S., SMEEDING T.M., THOMPSON J.P., *Inequality in 3-D: Income, Consumption, and Wealth*, in *Review of Income and Wealth*, 2021 doi.org/10.1111/roiw.12509.
- FÖRSTER M.F., TÓTH I.G., *Cross-Country Evidence of the Multiple Causes of Inequality Changes in the OECD Area*, in ATKINSON A.B., BOURGUIGNON F. (eds), *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam, 2015, pp. 1729-1843,
- FOSU A.K., *Inequality and the Impact of Growth on Poverty: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa*, in *Journal of Development Studies*, 45, 2009, pp.726-745.
- FOSU A.K., *Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing*

- Countries: Recent Global Evidence, in *Research in Economics*, 71, 2017a, pp. 306-336.
- FOSU A.K., *Growth, Inequality, and Poverty Reduction: Africa in a Global Setting*, in NISSANKE M., NDULO M. (eds), *Poverty Reduction in the Course of African Development*. Oxford, UK: Oxford University Press, p. 57-76. 2017b.
- FOSU A.K., *The Recent Growth Resurgence in Africa and Poverty Reduction: The Context and Evidence*, in *Journal of African Economies*, 27, 2018, pp. 92-107.
- FRIEDMAN M., *A Theory of the Consumption Function*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957.
- HARTTGEN K., KLASSEN S., VOLLMER S., *An African Growth Miracle? Or: What do Asset Indices Tell Us About Trends in Economic Performance?*, in *Review of Income and Wealth*, 59, 2013, pp. 37-61.
- GANDELMAN N., *Do the Rich Save More in Latin America?*, in *Journal of Economic Inequality*, 15, 2017, pp.75-92.
- GOLLIN D., LAGAKOS D., WAUGH M.E., *The Agricultural Productivity Gap*, in *Quarterly Journal of Economics*, 129, 2014, pp. 939-993.
- HEATHCOTE J., PERRI F., VIOLANTE G.L., *Unequal We Stand: An Empirical Analysis of Economic Inequality in the United States, 1967-2006*, in *Review of Economic Dynamics*, 13, 2010, pp.15-51.
- JAPPELLI T., PISTAFERRI L., *Does Consumption Inequality Track Income Inequality in Italy?*, in *Review of Economic Dynamics*, 13, 2010, 133-153.
- JAPPELLI T., PISTAFERRI L., *Fiscal Policy and MPC Heterogeneity*, in *American Economic Journal: Macroeconomics*, 6, 2014, pp.107-136.
- JENKINS S.P., *Fitting Singh-Maddala and Dagum Distributions by Maximum Likelihood*, in *Stata Technical Bulletin*, 48, 1999, pp.19-25.
- JENKINS S.P., *GB2FIT: Stata Module to Fit Generalized Beta of the Second Kind Distribution by Maximum Likelihood*. Statistical Software Components Archive S456823, 2007. ideas.repec.org/c/boc/bocode/s456823.
- JENKINS S.P., *Distributionally-Sensitive Inequality Indices and the GB2 Income Distribution*, in *Review of Income and Wealth*, 55, 2009, pp. 392-398.
- JENKINS S.P., *GB2LFIT: Stata Module to Fit Generalized Beta of the Second Kind Distribution by Maximum Likelihood (Log Parameter Metric)*. Statistical Software Components Archive S457897, 2014, ideas.repec.org/c/boc/bocode/s457897.html.
- JENKINS S.P., BURKHAUSER R.V., FENG S., LARRIMORE J., *Measuring Inequality Using Censored Data: A Multiple-Imputation Approach to Estimation and Inference*, in *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)*, 174, 2011, pp.63-81.
- JERVEN M., *Africa: Why Economists Get It Wrong*. London: Zed Books, 2015.
- KANBUR R., *Structural Transformation and Income Distribution: Kuznets*

- and Beyond*, IZA Discussion Paper 10636, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn (Germany), 2017. Available at: <ftp.iza.org/dp10636.pdf>.
- KHARAS H., *The Emerging Middle Class in Developing Countries*. OECD Development Centre Working Paper 285, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 2010. Available at: doi.org/10.1787/5kmmmp8lncrms-en.
- KLEIBER C., *Dagum vs. Singh-Maddala Income Distributions*, in *Economics Letters*, 53, 1996, pp.265-268.
- KLEIBER C., *A Guide to the Dagum Distributions*, in CHOTIKAPANICH D. (ed), *Modeling Income Distributions and Lorenz Curves*. New York, NYC: Springer, 2008, pp. 97-117.
- KLEIBER C., KOTZ S., *Statistical Size Distributions in Economics and Actuarial Sciences*. New York, NYC: John Wiley & Sons, 2003.
- KNIGHT FRANK RESEARCH, *The Wealth Report 2015: Global Perspectives on Prime Property and Wealth*. London: Citi Private Bank. 2015, Available at knightfrank.com/research/the-wealth-report-2015-2716.aspx.
- KRUEGER D., PERRI F., *Does Income Inequality Lead to Consumption Inequality? Evidence and Theory*, in *Review of Economic Studies*, 73, 2006, pp. 163-193.
- KUZNETS S., *Economic Growth and Income Inequality*, in *The American Economic Review*, 45, 1955, pp. 1-28.
- LEIGH A., VAN DER ENG P., *Inequality in Indonesia: What Can We Learn from Top Incomes?*, in *Journal of Public Economics*, 93, 2009, pp. 209-212.
- LEWIS W.A., *The Theory of Economic Growth*. London: Allen & Unwin, 1955.
- MCCARTHY J., *Imperfect Insurance and Differing Propensities to Consume Across Households*, in *Journal of Monetary Economics*, 36, 1995, pp. 301-327.
- MCDONALD J.B., *Some Generalized Functions for the Size Distribution of Income*, in *Econometrica*, 52, 1984, pp. 647-665.
- MCDONALD J.B., RANSOM M. 'The Generalized Beta Distribution as a Model for the Distribution of Income: Estimation of Related Measures of Inequality', in CHOTIKAPANICH D. (ed), *Modeling Income Distributions and Lorenz Curves*. New York, NYC: Springer, 2008, pp. 147-166.
- MCDONALD J.B., XU Y.J., *A Generalization of the Beta Distribution with Applications*, in *Journal of Econometrics*, 66, 1995a, pp.133-152.
- MCDONALD J.B., XU Y.J., *Errata*, in *Journal of Econometrics*, 69, 1995b, pp. 427-428.
- McMILLAN M., RODRIK D., VERDUZCO-GALLO Í., *Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa*, in *World Development*, 63, 2014, pp.11-32.
- MEYER B.D., SULLIVAN J.X., *The Effects of Welfare and Tax Reform: The Material Well-Being of Single Mothers in the 1980s and 1990s*, in *Journal of Public Economics*, 88, 2004, pp.1387-1420.

- MEYER B.D., SULLIVAN J.X., *Viewpoint: Further Results on Measuring the Well-Being of the Poor Using Income and Consumption*, in *Canadian Journal of Economics*, 44, 2011, pp.52-87.
- MILANOVIC B., *The Haves and the Have-Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*. New York, NYC, Basic Books, 2010.
- MODIGLIANI F., BRUMBERG R.H., *Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data*, in KURIHARA K.K. (ed), *Post Keynesian Economics*. New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 1954, pp. 388-436.
- MODIGLIANI F., BRUMBERG R.H., *Utility Analysis and Aggregate Consumption Functions: An Attempt at Integration*, in ABEL A. (ed), *The Collected Papers of Franco Modigliani, volume 2, The Life Cycle Hypothesis of Saving*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1980, pp. 128-97.
- MOLINI V., PACI P., *Poverty Reduction in Ghana: Progress and Challenges*. Washington, DC, World Bank 2015. Available at: openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22732.
- NCUBE M., LUFUMPA C.L. (eds), *The Emerging Middle Class in Africa*. London: Routledge. 2014.
- NIELSEN F., ALDERSON A., *Income Inequality, Development, and Dualism: Results from an Unbalanced Cross-National Panel*, in *American Sociological Review*, 60. 1995, pp. 674-701.
- ODUSOLA A.F., CORNIA G. A., BHORAT H., CONCEIÇÃO P. (eds), *Income Inequality Trends in Sub-Saharan Africa: Divergence, Determinants and Consequences*. New York, NY. United Nations Development Programme. 2017.
- PIKETTY T., *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge, MA. The Belknap Press of Harvard University Press. 2014.
- PIKETTY T., *Capital and Ideology*. Cambridge, MA. Harvard University Press. 2020.
- PINKOVSKIY M., SALA-I-MARTIN X., *Africa is on Time*, in *Journal of Economic Growth*, 19, 2014, pp. 311-338.
- QUIÑONES E.J., DE LA O-CAMPOS A.P., RODRÍGUEZ-ALAS C., HERTZ T., WINTERS P., *Methodology for Creating the RIGA-L Database*. Prepared for the Rural Income Generating Activities (RIGA) project of the Agricultural Development Economics Division, Food and Agriculture Organization, 2009. Available at: fao.org/fileadmin/templates/riga/docs/Country_survey_information/RIGA-L_Methodology.pdf.
- RAVALLION M., *A Poverty-Inequality Trade off?*, in *Journal of Economic Inequality*, 3, 2005, pp.169-181.
- RAVALLION M., *The Developing World's Bulging (but Vulnerable) Middle Class*, in *World Development*, 38, 2010, pp.445-454.
- REITER J.P., *Inference for Partially Synthetic, Public Use Microdata Sets*, in *Survey Methodology*, 29, 2003, pp.181-188.

- ROBINSON J.A., TORVIK R., VERDIER T., *Political Foundations of the Resource Curse*, in *Journal of Development Economics*, 79, 2006, pp.447-468.
- RODRIK D., *An African Growth Miracle?*, in *Journal of African Economies*, 27, 2016a, pp.1-18.
- RODRIK D., *Premature Deindustrialization*, in *Journal of Economic Growth*, 21, 2016b, pp.1-33.
- SALA-I-MARTIN X., SUBRAMANIAN A., *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*. IMF Working Paper 139, International Monetary Fund, Washington, DC, 2003. Available at: imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Addressing-the-Natural-Resource-Curse-An-Illustration-From-Nigeria-16582.
- SANHUEZA C., MAYER R., *Top Incomes in Chile Using 50 Years of Household Surveys: 1957-2007*, in *Estudios de Economía*, 38, 2011, 169-193.
- SCHETTINO F., CLEMENTI F., *Crisi, disuguaglianze e povertà*, Edizioni La Città del Sole, Seconda edizione aggiornata, Napoli, 2022.
- SCHETTINO F., KHAN H.A., *Income Polarization in the USA: What Happened to the Middle Class in the Last Few Decades?*, in *Structural Change and Economic Dynamics*, 53, 2020, pp.149-161.
- SCHETTINO F., GABRIELE A., KHAN H.A., *Polarization and the middle class in China: a non-parametric evaluation using CHNS and CHIP data*, in *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 57, 2021, pp. 251-264.
- SCHLUTER C., TREDE M., *Tails of Lorenz Curves*, in *Journal of Econometrics*, 109, 2002, pp.151-166.
- SCHOTTE S., ZIZZAMIA R., LEIBBRANDT M., *A Poverty Dynamics Approach to Social Stratification: The South African Case*, in *World Development*, 110, 2018, pp.88-103.
- SHIMELES A., NCUBE M., *The Making of the Middle-Class in Africa: Evidence from DHS Data*, in *Journal of Development Studies*, 51, 2015, pp. 178-193.
- SINGH S.K., MADDALA G.S., *A Function for Size Distribution of Incomes*, in *Econometrica*, 44, 1976, pp. 963-970.
- SPINESI L., *Rent-Seeking Bureaucracies, Inequality, and Growth*, in *Journal of Development Economics*, 90, 2009, pp. 244-257.
- SPILIMBERGO A., LONDOÑO J.L., SZÉKELY M., *Income Distribution, Factor Endowments, and Trade Openness*, in *Journal of Development Economics*, 59, 1999, pp. 77-101.
- TAROZZI A., *Calculating Comparable Statistics from Incomparable Surveys, With An Application to Poverty in India*, in *Journal of Business & Economic Statistics*, 25, 2007, pp. 314-336.
- THORBECKE E., OUYANG Y., *Is the Structure of Growth Different in Sub-Saharan Africa?*, in *Journal of African Economies*, 27, 2018, pp.1-26.
- WORLD BANK, *Structural Transformation in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC World Bank. 2019. Available at: openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33327.

Appendice

Tabella A.1 – Regressioni OLS e panel a effetti casuali (RE) per il coefficiente Gini e il rapporto P90/P50

Variabile indipendente	Gini				P90/P50		
	Modello completo, OLS	Modello completo, RE	Esclusi i paesi a alto reddito, RE	Esclusi i paesi a alto reddito: dati post 2000, RE	Modello completo, RE	Esclusi i paesi a alto reddito, RE	Esclusi i paesi a alto reddito: dati post 2000, RE
Basso reddito – var. consumo (SSA)	-0.187***	-0.156***	-0.201***	-0.314***	-0.631***	-0.818***	-1.206***
Basso-medio reddito – var. consumo (SSA)	-0.155***	-0.145***	-0.190***	-0.295***	-0.618***	-0.801***	-1.182***
Alto-medio reddito – var. consumo (SSA)	-0.219***	-0.151***	-0.225***	-0.317***	-0.562***	-0.877***	-1.206***
Basso reddito – var. consumo (OTH)	-0.045***	-0.049***	-0.047***	-0.119***	-0.137***	-0.134***	-0.345***
Basso-medio reddito – var. consumo (OTH)	-0.059***	-0.063***	-0.058***	-0.124***	-0.151***	-0.143***	-0.342***
Alto-medio reddito – var. consumo (OTH)	-0.064***	-0.077***	-0.072***	-0.135***	-0.167***	-0.157***	-0.354***
Alto reddito – var. consumo (OTH)	-0.049***	-0.065***	—	—	-0.171***	—	—
Basso reddito – var. reddito	Linea di riferimento						
Basso-medio reddito – var. reddito	-0.009	-0.020***	-0.020***	-0.064***	-0.060***	-0.066***	-0.221***
Alto-medio reddito – var. reddito	-0.043***	-0.041***	-0.040***	-0.099***	-0.135***	-0.140***	-0.341***
Alto reddito – var. reddito	-0.099***	-0.073***	—	—	-0.197***	—	—
Popolazione nell'anno	0.122***	-0.084	-0.103*	0.052		-0.244	0.242
Tasso di dipendenza: quota di forza lavoro su popolazione totale	0.075***	0.117***	0.141***	0.155***	0.339***	0.363***	0.468***

Variabile indipendente	Gini				P90/P50		
	Modello completo, OLS	Modello completo, RE	Esclusi i paesi a alto reddito, RE	Esclusi i paesi a alto reddito: dati post 2000, RE	Modello completo, RE	Esclusi i paesi a alto reddito, RE	Esclusi i paesi a alto reddito: dati post 2000, RE
Tasso di crescita del Pil procapite	0.019	0.028	0.041	0.077***	0.06	0.099	0.176**
Esportazione di carburante: percentuale su totale	0.871	-0.117	0.493	2.111	-2.609	-1.221	4.358
Rimesse dall'estero: percentuale del Pil	-0.113***	-0.098***	-0.095***	-0.034	-0.204**	-0.216**	-0.106
Valore aggiunto settore agricolo: percentuale del Pil	-0.025	-0.067**	-0.047	0.044	-0.193**	-0.145	0.002
Valore aggiunto dei servizi: percentuale del Pil	0.211***	0.134***	0.162***	0.123***	0.290***	0.368***	0.283***
Esportazione di merci e servizi: percentuale del Pil	-1.512***	1.584**	3.934***	5.003***	-0.095	2.844	8.462***
regione = EAP	0.060***	0.062***	-0.084***	-0.090***	0.088**	-0.191***	-0.199***
regione = ECA	0.011**	0.023**	-0.120***	-0.116***	0.042	-0.252***	-0.227***
regione = LAC	0.132**	0.151**	-	-	0.295***	-	-
regione = MENA	0.026***	0.037**	-0.112***	-0.114***	0.042	-0.255***	-0.257***
regione = SAS	-0.007	0.035*	-0.108***	-0.100***	0.064	-0.220***	-0.197***
regione = SSA	0.216***	0.195***	0.095**	0.117**	0.650***	0.545***	0.672***
Costante	0.243***	0.242***	0.342***	0.395***	0.163***	0.379***	0.490***
Numero di osservazioni	1,529	1,529	1,026	741	1,529	1,026	741

Fonte: nostri calcoli su dati Banca Mondiale - Povcalnet.

Nota: OLS = Minimi quadrati ordinari; RE = Effetti casuali; EAP = Est Asia e Pacifico; ECA = Europa e Asia centrale, LAC = America Latina e Caribe; MENA = Medio oriente e Nord Africa, SAS = Asia meridionale, SSA = Africa Sub-Sahariana, OTH = Altri paesi.

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

FABIO CLEMENTI, MICHELE FABIANI,
VASCO MOLINI e FRANCESCO SCHETTINO*

* Autore per la corrispondenza: francesco.schettino@unicampania.it

Abstract

Le interazioni tra povertà, crescita e dinamiche del reddito continuano ad essere poco chiare e delineate nel continente africano: mentre i dati della crescita del Pil individuano una traiettoria soddisfacente, negli ultimi decenni i risultati in termini di povertà sono stati sconfortanti. Verrebbe dunque da pensare che gli squilibri esistenti possano essere responsabili del mancato trasferimento degli effetti che la crescita del Pil può avere sulla riduzione del numero delle persone indigenti. Tuttavia, quando ci si affida a misure standard di disuguaglianza, emerge un quadro paradossalmente confortante: al di là dei risultati storicamente allarmanti del corno sud del continente, nel periodo considerato non emergono profili di disuguaglianza crescenti se non per casi e periodi sporadici. La nostra idea è che possa esistere un errore sistematico nella misurazione statistica alla base di tale paradosso. In questo articolo proponiamo soluzioni distinte, sostenendo che la semplice rivalutazione delle questioni distributive in Africa può essere utile per aggiornare la discussione sullo sviluppo del continente in modo da conferire adeguata importanza all'analisi di povertà e disuguaglianza.

In Africa, evidence regarding the interactions among poverty, growth, and income distribution presents a puzzle: While growth has been robust in recent decades, the growth elasticity of poverty has remained low. This suggests that inequality has dampened the pro-poor effects of growth. However, when using standard inequality measures, there is only scattered evidence of high and growing inequality in Africa outside of the extremely unequal southern cone. We argue that inequality mismeasurement could be the main culprit responsible for this paradox: consumption-based measures miss important information at the top end of the consumption distribution, leading to underestimation of inequality. In this paper, we propose distinct solutions arguing that, by reevaluating the importance of distributional issues in Africa, the need becomes apparent for refreshing the research agenda on African development in such a way that the interaction between poverty and inequality becomes a core concern.

Parole chiave/*Keywords*

Disuguaglianza – Reddito – Africa subsahariana
Inequality – Income – Sub-Saharan Africa

Autori

Antonio ACCONCIA, *Professore ordinario di Economia politica, Università degli Studi di Napoli Federico II*

Carla BASSU, *Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Sassari*

Giuliana Giuseppina CARBONI, *Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Sassari*

Fabio CLEMENTI, *Professore associato di Economia politica, Università degli Studi di Macerata*

Marcello D'AMATO, *Professore ordinario di Politica economica, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli*

Michele FABIANI, *Assegnista di ricerca di Politica economica, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli*

Tommaso Edoardo FROSINI, *Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli*

Adoración GALERA VICTORIA, *Profesora titular de Derecho constitucional, Universidad de Granada*

Gian Paolo MANZELLA, *Consigliere Svimez e docente di Politiche Industriali dell'Unione Europea, LUISS University*

Riccardo MARTINA, *Professore ordinario di Economia politica, Università degli Studi di Napoli Federico II*

Vasco MOLINI, *Senior Economist and Program Manager, The World Bank Group, Washington DC – USA*

Andrea PATRONI GRIFFI, *Professore ordinario di Diritto pubblico e costituzionale, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli*

Francesco SCHETTINO, *Professore associato di Politica economica, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli*

Serena SILEONI, *Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli*

RASSEGNA DI DIRITTO PUBBLICO EUROPEO, a cura di R. Bifulco, L. Chieffi, A. Lucarelli, A. Patroni Griffi

Fasc. I-II/02, Europa e diritti

R. Bifulco, L. Chieffi, A. Lucarelli, G. Azzariti, A. Celotto, G. Rivosecchi, M. De Caro, A. Liguori, R. Fattibene, C. Iannello

Fasc. I/03, Europa e giustizia

V. Onida, R. Romboli, N. Zanon, S. Gambino, G. Demuro, M. D'Amico, G. Brunelli, B. Randazzo, G. D'Elia, G. Cataldi

Fasc. II/03, Europa e ambiente

A. Costanzo, F. Giuffré, M. Greco, E. Lucchese, A. Mangione, I. Nicotra, U. Salanitro, A. Simoncini-S. Calzolaio, C. Toro, G.M. Vagliasindi

Fasc. I/04, Le politiche pubbliche europee

G. Demuro, P. Ciarlo, I. Ruggiu, R. Cherchi-A. Deffenu, G. Coinu, M. D'Amico, G. Paganetto, M. Barberio, G. Pinna, M. Betzu, G. Coinu-M. Wiberg

Fasc. II/04, Europa e biotecnologie

G. Cocco, R. Manfrellotti, E. Donadio, A.M. Nico, L. Primicerio

Fasc. I/05, Europa e biotecnologie II

G. Cocco, R. Manfrellotti, A. Grasso, A. Barone, A. Spadaro, F. Meola, F. Angelini, R. Fattibene, F. Laudante, D. Mone

Fasc. II/05, Regionalismo e prospettive di riforma

L. Chieffi, D. Bifulco, M. Calamo Specchia, G. Rivosecchi, R. Manfrellotti, M.P. Iadicicco, P. Torretta

Fasc. I/06, Politiche pubbliche, regolazione e mercato

G. Marcou, G. Cordini, C. Iannello, G. Coletta, F. Abbondante, G. De Maio, D. Mone

Fasc. II/06, Politiche sociali europee, idee e percorsi

G. Cocco, A. Lucarelli, S. Marotta, D. Tanza, F. Meola, M. Posillipo, F.E. Caroleo, F. Pastore, L. Longhi

Fasc. I/07, Dinamiche della decisione politica e amministrativa europea

L. Chieffi, L. Ferraro, P. Mazzina, S. Lieto, P. Pesce, E. Sbriziolo

Fasc. II/07, Beni comuni. Proprietà, gestione, diritti

A. Lucarelli, G. Dalisa, A.M. Cecere, R. Miranda, E. Furno, S. Lieto, C. Iannello, L. Longhi, J. Ziller

Fasc. I/08, Europa e mondializzazione

U. Pomarici, W.M. Schröder, C. De Fiores, S. Chignola, S. Mezzadra, F. Biondo, I. Trujillo, C. Margiotta, A.C. Amato Mangiameli, R. Andrijasevic

Fasc. II/08, I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana
R. De Luca Tamajo, B. Caruso, A. Alaimo, L. Calcaterra, E. Ales, V. Pasquarella, M. Ricci

Fasc. I-II/09, Europa e diritto penale

N. Cirillo, F. De Simone, A. Esposito, G. Mercone, L. d'Ambrosio, G. Grasso, R. Tartaglia, M.T. Trapasso, F. Argirò, G. Gentile, A. De Biasio, T. Mari-niello, E. Reccia

Fasc. I/10, I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana, II
B. Caruso, G. Bronzini, A. Lo Faro, M. Militello, G. Ricci

Fasc. II/10, I diritti sociali tra ordinamento comunitario e Costituzione italiana, III
F. Lunardon, G. Fontana, O. Roselli, G. Coletta

Fasc. I/11, Sovranità ed economia nel processo di integrazione europea
A. Lucarelli, C. Iannello, R. Manfrellotti, M. Santoro, R. Romano, G. Rivo-secchi, B. Guastaferrò, G. Amoroso, E. Furno, L. Longhi, R. Briganti

Fasc. II/11, Europa e migranti

A. Patroni Griffi, A. Adinolfi, P. De Pasquale, A. Saccucci, A. Viviani, G. Co-letta, A. Liguori, N. Ricciuti, D. Serrapede, A. Cascelli, M. Giachetti Fantini, S. Trevisanut, A. Del Guercio

Fasc. I/12, I Servizi di interesse economico generale

A. Lucarelli, A. Arena, G. Marcou, H. Wollman, D. Mone, R. Briganti, S. Lieto, E. Furno, M. Panattoni, F. Rolando, A. Schettino, R. Mastroianni, L. Della Corte, L. Longhi

Fasc. II/12, La negazione della Shoah nelle democrazie contemporanee

D. Bifulco, F. Cortese, L. Patrino, G. Coletta, I. Spigno, R. Toniatti, F. Zam-
martino

Fasc. I/13, Dialoghi sulla dignità umana

L. Chieffi, L. Ferraro, M. Tomasi, F. Meola, S.R. Martini Vial, S. Lieto, L. Viola, S. Gambino, R. Manfrellotti

Fasc. II/13, Autonomie territoriali in trasformazione. Quale futuro?

A. Lucarelli, M. Verpeaux, V. Coccozza, S. Staiano, M. Villone, E. Apostolidou, C. Regourd, P. Trouillard

Fasc. I/14, Giurisdizioni e Unione europea di fronte alla crisi

C. De Fiores, F.P. Casavola, L. Ferraro, R. Manfrellotti, G. Rivosecchi, M. Dani, A. Arena, G. Passarelli, R. Catalano

Fasc. II/14, Le trasformazioni della democrazia

A. Lucarelli, G. Borrelli, G. Coletta, F. Fraysse, D. Mone, J. Morand-Deviller, M. Musella, M. Santoro, U.M. Olivieri, M. Pandolfi

Fasc. I-II/15, Autorità indipendenti e tutela giurisdizionale nella crisi dello Stato
D. Capitant, L. Carbone, A.M. Cecere, G. Clemente di San Luca, G. Coletta,
A. de Chiara, C. De Fiores, M. Manetti, R. Manfrellotti, G. Marcou, S. Marotta,
A.M. Marzocco, A. Patroni Griffi, I. Polito, M. Viggiano

Fasc. II/16, Il diritto pubblico europeo dell'economia
M. Bertolissi, E. Castorina, F. Fraysse, N. Kada, E.M. Lanza, M. le Roux, A.
Lucarelli, G. Marcou, D. Mone, J. Morand-Deville, J.-C Némery

Fasc. II/16, L'Unione europea e i diritti «abbandonati»
G. Cataldo, E. Ferioli, C. Fontana, M. Gorlani, A. Gusmai, L. Longhi, N.
Maccabiani, A. Scalone

Fasc. I/17, Europa e diritti sociali
D. Capitant, M. Calamo Specchia, A. Caligiuri, B. Caponetti, S. Carnovali,
M. Cecili, E. Mone

Fasc. II/17, Europa e democrazia
S. Crispino, E. Furno, A. Lucarelli, U. Mattei, F. Meola, G.M. Salerno, M.T.
Stile, G. Terrano

Fasc. I/2018, Europa e migrazioni
F. Balaguer Callejon, M. Carta, M. D'Andrea, A. Del Guercio, L. Di Majo,
V. Faggiani, F. Ferraro, S. Marotta, A.M. Nico, A. Patroni Griffi, I. Patroni
Griffi, V. Pereira da Silva

Fasc. II/2018, Europa, federalismo, diversità, asimmetrie
R.L. Blanco Valdés, L. Ferraro, C. Iannello, C. Martinelli, M. Nicolini, F. Pa-
lermo, G. Petrillo, Á. Rodríguez, A. Torre

Fasc. I/2019, Le metamorfosi del Parlamento
L. Bartolucci, C. Fasone, C.F. Ferrajoli, S. Filippi, E. Furno, A. Gratteri, E.
Griglio, B. Guastaferrò, R. Ibrido, E. Longo, F. Longo, N. Lupo

Fasc. II/2019, Web, Sicurezza ed Europa
M. Barberis, C. Bassu, M. Catanzariti, T.E. Frosini, F. Galli, T.F. Giupponi, C.
Graziani, M.A. Orlandi, A. Sterpa, M.T. Stile, A. Vidaschi

Fasc. I/2020, Neoliberalismo e diritto pubblico
G. Brindisi, S. D'Acunto, C. De Fiores, C. Iannello, A. Lucarelli, G. Luchena,
S. Marotta, R. Martín Morales, M.T. Stile

Fasc. II/2020, Quali scenari per l'Europa dopo le elezioni della primavera 2019?
D. Baldoni, G. Coletta, A. de Crescenzo, L. Di Majo, V. Faggiani, A. Lauro,
D. Mone, A. Ruffo, A. Tedde, A. Vernata

Fasc. I/2021

M. Calamo Specchia, F. Clementi, M. Della Morte, D. Greco, L. Longhi, A. Lucarelli, A. Morelli, G. Tarli Barbieri

Fasc. II/2021, La sovranità nel prisma dell'integrazione europea: passato, presente e futuro

A. Arena, A. Barletta, L. Bartolucci, R. Bifulco, G. Crisafi, M. Filippi, A. Jr Golia, M.P. Iadicicco, A. Nato, A. Ridolfi, I. Rivera, G. Vosa

Fasc. I/2022, Meridionalismo come costituzionalismo

A. Acconcia, C. Bassu, G.G. Carboni, F. Clementi, M. D'Amato, M. Fabiani, T.E. Frosini, A. Galera Victoria, G.P. Manzella, R. Martina, V. Molini, A. Patroni Griffi, F. Schettino, S. Sileoni

Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.

80121 Napoli, Via Chiatamone, 7 - Tel. 081 7645443 pbx - fax 081 7646477

Condizioni di abbonamento per il 2022:

Cartaceo ed *on line*

<i>Italia:</i>	IP singolo	€ 120,00	IP illimitati	€ 180,00
<i>Esteri:</i>	IP singolo	€ 200,00	IP illimitati	€ 260,00

Cartaceo

<i>Italia:</i>	abbonamento	€ 80,00	fascicolo	€ 52,00
<i>Esteri:</i>	abbonamento	€ 160,00	fascicolo	€ 104,00

I prezzi si intendono comprensivi di IVA.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Il pagamento può essere eseguito con queste modalità:

- Mediante bonifico bancario sul conto intestato a Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli; - Banca Fideuram s.p.a.
IBAN IT73J0329601601000067209851.
- Con carta di credito in caso di acquisto sul sito www.edizioniesi.it

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 15 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono contro rimessa dell'importo. Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.

Le richieste di abbonamento, le segnalazioni di mutamenti di indirizzo e i reclami per mancato ricevimento di fascicoli vanno indirizzati all'Ufficio periodici presso la casa editrice:

Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., via Chiatamone 7 - 80121 Napoli

Tel. 081/7645443 - Fax 081/7646477

e-internet: www.edizioniesi.it

e-mail: periodici@edizioniesi.it

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Informiamo tutti gli abbonati al Periodico che, ai sensi della normativa vigente, i dati personali sono registrati su data base elettronico di proprietà di Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., con sede legale alla via Chiatamone 7 - 80121 Napoli, titolare del trattamento. I dati personali sono trattati tramite i propri incaricati.



Edizioni Scientifiche Italiane

RASSEGNA DI DIRITTO CIVILE



Rivista trimestrale diretta da
Pietro Perlingieri

ISSN: 0393-182X

Da oltre quarant'anni le pagine della *Rassegna* si occupano prevalentemente dei problemi di diritto civile in senso ampio. Una varietà di rubriche: «Saggi», «Rassegne», «Commenti alla giurisprudenza», «Segnalazioni e recensioni», «Pareri *pro veritate*» e altre, si avvicinano nel tentativo di dare al lettore un quadro meditato e completo dell'esperienza giuridica contemporanea.

DIRITTO DELLE SUCCESSIONI E DELLA FAMIGLIA



Rivista quadrimestrale diretta da
G. Amadio, V. Barba, A.M. Benedetti, G. Bonilini, R. Calvo,
E. Capobianco, A. Ciatti Càimi, N. Cipriani, G. Frezza, F. Padovini,
S. Pagliantini, M. Paradiso, G. Perlingieri, G. Recinto

ISSN: 2421-2407

La Rivista, fondata nel gennaio 2015, è divenuta in tempi brevi, anche grazie alla qualità dei contenuti, un punto di riferimento primario nel panorama giuridico nazionale e internazionale. È l'unica rivista in Italia dedicata esclusivamente al *Diritto delle successioni e della famiglia*. Con la collaborazione di professori stranieri di grande prestigio ed i maggiori esperti italiani della materia, si propone di coinvolgere quanti operano per, e con, il diritto tramite rigore di metodo e serietà di coscienza. È indirizzata agli studiosi del settore e agli operatori che, grazie ad un continuo e serio aggiornamento, svolgono un'attività funzionale all'evoluzione della scienza giuridica e al progresso materiale e spirituale della società.



+39 081 7645443



info@edizioniesi.it



Edizioni Scientifiche Italiane

PIETRO PERLINGIERI

Il diritto civile nella legalità costituzionale

secondo il sistema italo-europeo delle fonti

Quarta edizione riscritta e ampliata

L'opera rappresenta una lettura del diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti.

– Il volume primo, *Metodi e tecniche*, traccia il percorso metodologico che ha caratterizzato l'evoluzione degli istituti e delle nozioni del diritto civile italiano.

– Il secondo, *Fonti e interpretazione*, affronta la teoria delle fonti e dell'interpretazione del diritto come un unico problema, configurando i canoni ermeneutici in funzione applicativa e di controllo di conformità ai principi identificativi della legalità costituzionale.

– Il terzo, *Situazioni soggettive*, racchiude, con particolare riguardo alle loro vicende, le situazioni esistenziali e patrimoniali, quelle ereditarie e familiari, esaminate nel loro nucleo teleologico-funzionale attento al processo di «depatrimonializzazione» del diritto.

– Il quarto, *Attività e responsabilità*, comprende sia la trattazione dell'attività incentrata sul principio di sussidiarietà e sulle ragioni giustificatrici dei singoli settori nei quali si esplica l'autonomia negoziale, sia il tema della lesione delle situazioni soggettive e della polifunzionalità della responsabilità civile.

– Il quinto, *Tutela e giurisdizione*, tratta distintamente la funzione giurisdizionale, le caratteristiche del «giusto processo» e la problematica del «giusto rimedio» in un'accezione plurale e flessibile.



+39 081 7645443



info@edizioniesi.it



Consiglio Nazionale del Notariato

Trattato di diritto civile
del
Consiglio Nazionale del Notariato



diretto da
Pietro Perlingieri



Edizioni Scientifiche Italiane