

Corso di laurea in Economia E Management

Cattedra Diritto Pubblico Dell'Economia

# Unione Europea e la mancata convergenza con la questione del Mezzogiorno d'Italia

Prof. Valerio Lemma

RELATORE

Matr. 242191

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

-INTRODUZIONE

Cap:1 Lo stato come nazione e l'integrazione europea

1.1 Il concetto di Stato

1.2 Funzioni dello Stato moderno

1.3 Lo Stato di diritto

1.4 Fenomeni che contribuiscono alla modificazione della struttura dello Stato e Stato federale

1.5 Osservazioni sulle divergenze e convergenze

Cap 2 La mancata convergenza dell'Unione Europea con il Mezzogiorno d'Italia

2.1 Il processo di europeizzazione

2.2 L'influenza del diritto UE sul diritto interno

2.3 Il ruolo delle regioni

2.4 Il Mezzogiorno d'Italia - Interventi operati nel corso dei tempi

2.5 Mancata convergenza dell'UE con il Mezzogiorno d'Italia

Cap 3 Dualismo economico italiano

3.1 Nord-Sud e la loro disparità

3.2 Evoluzione del divario

3.3 Nuovo millennio- Rapporto attuale sul dualismo e prospettive per il futuro

3.4 Politica di coesione e sviluppo

3.5 Osservazioni sulle divergenze e convergenze

-CONCLUSIONE

-BIBLIOGRAFIA

## INTRODUZIONE

La costruzione europea è forse il più grande dei progetti storici del XX e XXI secolo. Fondato sui valori positivi in cui si riconosce la nostra civiltà- tutela della pace, progresso economico e sociale, rispetto della persona, primato del diritto sulla forza bruta-tale processo ha attraversato momenti di crisi, ma anche ottenuto grandi risultati. L'Unione Europea ha gli strumenti necessari per far fronte nella maniera più efficace alle sfide imposte dalla globalizzazione. Ciò però non basta. Europeismo: parola facile da pronunciare ma difficile da spiegare e assimilare. Bisogna riconoscere che esiste un codice genetico di valori e atteggiamenti culturali, che sono europei fin dal più lontano passato e che si sono fissati in norme specifiche che comportano innovazioni istituzionali anche audaci: sono contesti specifici che vengono continuamente reinterpretati e anche trasformati.

Certamente, l'identità europea è una questione politica di estrema importanza: comunque l'Unione Europea è andata costruendosi soprattutto su una base di integrazione economica, non ha portato ad una vera unione politica, perché è mancata l'integrazione culturale. La parola chiave: il senso di comune appartenenza. Perché si delinei una identità europea distinta, va rafforzata l'eredità culturale comune di valori condivisi. È un principio di formazione morale non solo per i nati nel XXI secolo, ma per tutti. Le innovazioni che si sono verificate sono espressione di modernità radicale, ma forse non mettono a sufficienza in evidenza il portato di un'eredità storica che niente può cancellare. Definire cosa sia oggi l'identità europea significa fare l'interpretazione critica dei grandi processi storici che hanno generato l'Europa moderna, quella contemporanea che è. Ancora della diversità e della differenza, in cui le differenti realtà coesistono in forme sia conflittuali che cooperative.

“L'identità europea è quella di una civiltà liberatoria dei vincoli, che oltrepassa continuamente i suoi limiti, interni ed esterni, creando in quel modo la propria impronta distintiva”.<sup>1</sup> Gli esseri umani sono resi liberi dalla conoscenza e dall'amore per la conoscenza. Essere europei significa impegnarsi per redimere i principi. Sia di libertà che di uguaglianza. La cultura della modernità è strettamente connessa all'identità europea (includendo in essa i popoli dell'Europa fuori dell'Europa). L'identità europea non è solo il portato di un percorso storico e di una memoria condivisa, ma è la costruzione di un progetto futuro, che può essere definito come il

---

<sup>1</sup> D'Andrea, 2001, 134

tentativo di conseguire l'unità mediante le diversità, di cancellare la contrapposizione tra “noi” e “loro”. Europeismo significa far crescere un *dèmos* europeo in termini di diritti e doveri condivisi, capace. Di consolidare i vincoli della cittadinanza entro istituzioni democratiche liberamente scelte. Europeisti non si nasce, si diventa attraverso un consapevole processo di formazione civica e soprattutto morale e culturale. È l'*etos* del nostro secolo: la formazione dei giovani garantita l'avverarsi di una realtà dalla quale è impossibile distogliere lo sguardo. Il titolo del presente lavoro fa presupporre un panorama pessimistico, almeno dal punto di vista della collaborazione: invece no. Il Sud, il Meridione ha avuto sempre una parte rilevante nella nostra storia e in quella dell'Europa: non vanno sprecate né le sue risorse umane, nè quelle naturali. Arriverà a livelli ottimali, alla pari con tutte le altre aree del paese e alle altre aree più sviluppate dell'Europa. Non con interventi straordinari ma con un'opera riformatrice soprattutto per quello che riguarda le infrastrutture, i servizi pubblici, le innovazioni tecnologiche e tutto ciò che può costituire incremento al benessere dei suoi cittadini, quale è il fine ultimo dell'intera umanità. L'opera riformatrice deve essere totale, spazzare ogni forma o di corruzione o di debolezza o di assenteismo. Perciò il lavoro si chiude con una nota di speranza, di ottimismo, di fiducia, soprattutto nel rinsavimento di ogni forma istituzionale che nel suo ambito possa dare il suo contributo.

La sovranità deve dettare le leggi per fare in modo che la globalizzazione non sia solamente un'espansione di mercato libero o un'estrema facilitazione della comunicazione, ma sia invece uno spirito coesivo che tenga insieme tutti gli esseri umani.

Nulla rimane quello che è, la storia si evolve e lo spirito umano la asseconda.

## CAP 1

### 1. IL CONCETTO DI STATO

Con il termine Stato si indicano diversi fenomeni nel mondo del diritto.

È una comunità politica costituita da un popolo stanziato in un determinato territorio o organizzato unitamente come persona giuridica collettiva, titolare di un potere sovrano, cui è riservato il monopolio dell'uso legittimo della forza, allo scopo di garantire l'ordine pubblico interno e di assicurare la difesa contro eventuali nemici esterni. Il concetto e il termine stesso di Stato sono relativi ad una particolare strutturazione del potere politico, come meccanismo centralizzato di sovranità territoriale, che in quanto tale appartiene ad una esperienza storica che si forma e si evolve in tempi relativamente recenti, a partire all'incirca dal XVI secolo. In epoche precedenti non si può rinvenire nulla di paragonabile a ciò che definiamo comunemente Stato. Nella cultura ellenica lo Stato esiste come *TIO'HIS*, la quale costituisce il segno distintivo della vita di relazione sociale e politica. Se i Greci avessero detto *Tiòhis*, i Romani avrebbero parlato di “*res pubblica*” e “*civitas*”<sup>2</sup>. Non viene organizzato “il vivere politico”, ma il vivere in società secondo legami giuridici. Dobbiamo arrivare a Machiavelli per scoprire la dimensione della politica, separata dalla sfera della religione e dell'etica, su cui si colloca l'esperienza dello Stato, inteso come una struttura gerarchica della vita associata.

Diverse sono state nelle varie epoche le teorie giuridico-filosofiche volte ad inquadrare concettualmente lo Stato. Tra tutte queste hanno assunto un loro rilievo quella realista di Marx, in base alla quale lo Stato non rappresenterebbe altro che la legittimazione dei rapporti di forza intercorrenti tra le diverse classi sociali, quella di Hegel, per cui lo Stato è visto come il momento etico per eccellenza in grado di oltrepassare tutte le altre forme di organizzazione individuale o sociale e quella istituzionale di Santi Romano, in cui lo Stato appare come la più alta e organica istituzione giuridica creata dall'uomo per il perseguimento delle sue finalità.

### 2. FUNZIONI DELLO STATO MODERNO

Sono equivalenti le espressioni “Stato” e “Stato moderno”? La risposta è positiva: se vogliamo attribuire un significato denso a questo termine, lo dobbiamo utilizzare entro l'ambito storico dell'era moderna. Le vicende istituzionali dello Stato costituiscono un aspetto centrale di

---

<sup>2</sup> casa della comunità

quell'era, nella sfera politica, quanto il capitalismo e l'industrialismo nella sfera economica. Le sue strutture appaiono paradigmatiche, nel senso che in maniera più esplicita di tutte le altre realizzano l'esperienza politica organizzata.

Pu essere utile presentare un quadro concettuale dello Stato come si configurava nell'Europa occidentale prima della grande guerra. Si tratta di un sistema di dominio politico con delle caratteristiche precipue.

### 3. LO STATO DI DIRITTO

**Territorialità.** Il dominio è esercitato da ciascun Stato con riferimento ad una porzione precisamente delimitata del globo

**Unitarietà.** L'esercizio del dominio è pertinente ad un complesso di organi che si articola in molteplici uffici, ma la cui unitarietà si rivela, tra l'altro, nell'esistenza di un organo di vertice che rappresenta lo Stato nel suo insieme. Questa unitarietà è compatibile con varie forme di autonomia locale. Nello stesso tempo, in armonia con la natura pluralistica della società e la molteplicità di centri di potere in dialettica fra di loro, viene impedito il formarsi di un unico centro monopolizzante.

**Nazionalità.** La popolazione su cui si esercita il dominio è vista a sua volta come unitaria, in quanto è attraversata da certe comunanze, variamente definite: di lingua, di religione, di origine etnica, di cultura, di esperienza storica, di destino, di appartenenza al territorio, di solidarietà.

**Legittimità democratica.** Il riferimento alla democrazia come principio fondante dell'esistenza stessa degli Stati diventa esplicito dopo la Prima guerra mondiale, ma è implicito nell'idea stessa di nazionalità, in quanto si deve vedere la nazione non solo come oggetto del dominio politico, ma anche la base costituente di esso e la base ultima della sovranità.

**Stato di diritto.** Il dominio si manifesta attraverso la formazione, l'esecuzione e l'applicazione di leggi, intese come comandi generali: la validità di questi si fonda sull'osservanza di procedure fissate da atti e consuetudini costituzionali e sul rispetto di alcuni principi sostanziali, che garantiscono certe aspettative degli individui nei confronti dell'azione statale o la impegnano a favorire determinati interessi individuali. Gli organi incaricati di svolgere le varie funzioni statali sono istituiti da leggi, che ne regolano le operazioni, facendone dipendere l'efficacia dall'osservanza di quelle regole e propongono l'interesse nazionale come obiettivo costante dell'azione statale.

Società civile. Lo Stato così costituito è complementare ad un ambito sociale vasto e differenziato, in cui gli individui perseguono autonomamente interessi privati.

Lo Stato garantisce le attività private che avviano una forte dinamica sociale attraverso il diritto di proprietà e la disciplina legislativa del contratto. Le differenziazioni sociali a cui danno luogo le varie dinamiche della società civile sono temperate non solo dalla comune soggezione degli individui al dominio politico esercitato dallo Stato, ma anche dalla loro appartenenza alla comunità politica della nazione. Gli individui, dunque, si configurano come cittadini.

Dalla seconda metà del secolo ventesimo la democrazia è una parola che costituisce la categoria sostegno, su cui si confrontano tutte le azioni, che non siano quelle private, riferentesi alla vita statale.

La democrazia si è trasformata in un concetto che comprende un panorama vastissimo, che vuole sintetizzare tutto ciò che di utile e positivo ci può essere nella vita dello Stato e della società in cui si vive.

L'Unesco nel 1951 promosse un simposio, a cui parteciparono centinaia di studiosi provenienti da ogni parte del mondo, nel quale si poterono percorrere le tappe e definire i punti sintetici di una storia iniziata non prima di un secolo e mezzo. La democrazia cominciava da assumere una connotazione positiva, come non era stato nei tempi fin dall'antichità, quando veniva collegata all'idea di una libertà senza freni né limiti e che considerava l'arbitrarietà come un normale modo di vivere.

Per molti secoli la Costituzione ottimale era identificata in una soluzione di equilibrio tra elementi diversi, chiamati a moderarsi reciprocamente.

Ecco il "Governo misto" esaltato da Polibio o da Cicerone<sup>3</sup> (repubblica I, XLV).

Consisteva nella coesione di principi diversi, monarchico, aristocratico e democratico, la quale, attraverso un'opera continua di moderazione degli eccessi avrebbe impedito la degenerazione in forme di governo assolutistico. Per la prima volta, nella storia dell'umanità, dopo l'abbattimento e la cancellazione delle dittature totalitarie di Destra che hanno innescato la Seconda Guerra Mondiale, si impone il trionfo della Democrazia, riconosciuta come la definizione ideale di ogni sistema di organizzazione politica o sociale.

I regimi totalitari avevano preparato la guerra, avevano affermato il loro assolutismo contrastando le tendenze democratiche che percorrevano tutta l'Europa e la loro sconfitta

---

<sup>3</sup> repubblica I, XLV

determinava l'inizio di una nuova epoca, quella della Democrazia. La storia del futuro assumeva un aspetto diverso: l'aspetto istituzionale doveva essere costruito in modo tale da permettere a tutto il popolo di partecipare in piena libertà, senso di responsabilità, coscienza civica di partecipare alle deliberazioni collettive.

Naturalmente non basta concedere i diritti di partecipazione<sup>4</sup> perché si radichi lo spirito democratico, alimentato da un'assidua volontà di partecipazione, lontana da ogni tentazione di indifferenza politica: così si può conseguire un benefico effetto dell'educazione alla cittadinanza. La democrazia, d'altra parte, deve saper far crescere la fiducia, rispettare concretamente le questioni di principio, quelle che assicurano l'uguale indegnità di tutti gli uomini, o i diritti che ne conseguono, soprattutto il rispetto dell'uguale partecipazione della vita politica e delle procedure relative.

La Democrazia è basata sull'uguaglianza che deriva da leggi valide per tutti: essa esige che le identità particolari non abbiano influenza rispetto alla partecipazione alla vita sociale. Oggi, il problema della coesistenza di identità multiple è di natura etnico-culturale, comprensivo anche dell'aspetto religioso. In Europa è stato essenzialmente culturale- religioso, dipendente dalla separazione delle chiese riformate dalla Chiesa di Roma, una separazione che generò nella storia guerre civili di religioni.

I diritti civili di cittadinanza, ugualmente riconosciuti a tutti, esprimono il linguaggio che si dice alla democrazia. Nessuna scuola di democrazia è più efficace di un'azione ad un'opera comune alla quale tutti sono chiamati a cooperare. Un concetto, questo, che travalica i confini di ogni stato e coinvolge l'insieme di tutti gli stati democratici.

I principi costituzionali liberal-democratici permettono alla cittadinanza di esprimersi attivamente attraverso la rappresentanza politica.

Il principio della legittimità democratica ha quindi una sua convalida periodica nel processo elettorale, che sistematicamente divide la cittadinanza, producendo entro l'elettorato "allineamenti" contrastanti che si riflettono nella formazione di maggioranze e opposizioni all'interno degli organi rappresentativi. Possiamo dire che la matrice delle politiche è la politica, intesa come confronto tra concezioni legittimamente contrastanti dell'interesse pubblico, che concorrono per assicurarsi il pubblico consenso.

Veniamo alla considerazione di situazioni del nostro tempo.

---

<sup>4</sup> i diritti politici e soprattutto il diritto di voto

#### 4. FENOMENI CHE CONTRIBUISCONO ALLE MODIFICAZIONI DELLO STATO E STATO FEDERALE

Come ben si sa, lo Stato si è affermato storicamente attraverso la costituzione di ambiti spaziali, nettamente delimitati, esternamente difendibili; la sua identità iniziale è stata culturalmente definita con riferimento al territorio. Questo rapporto subisce una incrinatura ad opera di alcuni fenomeni del nostro tempo, come la mobilità geografica delle popolazioni (fenomeno continuamente in accelerazione), l'importanza assunta dai processi di comunicazione che superano i confini tra gli Stati, pratiche riguardanti soprattutto il commercio e la sua scienza con vocazione cosmopolitica, l'emergere delle tematiche ecologiche. Queste in particolare indicano che è in forse la commensurabilità tra il territorio statale e la pretesa corrispondente di gestirlo in maniera unitaria da una parte, e dall'altra gli spazi in cui i vari fenomeni si manifestano.

Spesso, ad esempio, processi che si svolgono fuori dal territorio di uno Stato determinano, entro quel territorio, l'inquinamento e il depauperamento delle sue risorse.

Un aspetto centrale della figura istituzionale dello Stato, la sua sovranità, è messo in crisi da vari sviluppi contemporanei. Ci sono due aspetti di questa tematica: uno concerne il rapporto tra lo Stato e le forze sociali di vario genere che operano sul territorio, l'altro il rapporto tra Stati.

Soffermiamoci sul secondo aspetto: alcuni Stati-Nazione progressivamente hanno rinunciato a certi aspetti della loro sovranità, affidandone l'esercizio ad un nuovo ente politico non-statale, a base non nazionale.

Alla fine del XX secolo è necessario considerare un fattore che denuncia la crisi dell'idea europea di sovranità: il processo di globalizzazione entro settori fondamentali che si evolve gli ambiti fondamentali dell'economia, della finanza, dei trasporti e della comunicazione di massa.

I problemi internazionali, riguardanti la pace, lo sviluppo economico, la protezione dei diritti dell'uomo, la tutela dell'ambiente non sono più alla portata degli Stati Nazionali, i quali devono adottare strategie e associarsi ad ordinamenti giuridici, che in una espansione inarrestabile sono globali. Il sistema degli Stati sovrani, basato sulla coesistenza di rapporti

giuridici paritari, entrò in crisi proprio con la Seconda guerra mondiale provocata dall'espansionismo nazionalistico di regimi totalitari.

Alla fine della guerra nacque un'istituzione internazionale, ONU<sup>5</sup> con l'intento di garantire la pace mondiale attraverso il superamento del sistema degli Stati egualmente sovrani, i quali vedono ridotte le proprie prerogative nazionali. Con la nozione "limitata" di sovranità si enunciano le concezioni della sovranità statale dei regimi liberali<sup>6</sup> di quelli liberal democratici e social democratici contemporanei. Si può affermare che il pensiero liberale democratico espresso da molti studiosi contemporanei<sup>7</sup> avanza una nozione di sovranità che, pur mantenendo alcune caratteristiche classiche, come riferimento ad un potere più alto, indipendente nei riguardi dell'esterno, ammette l'esigenza di limitare il potere. Così definita, la sovranità tende a non riferirsi più a persone o a organi sovrani ma diventa una prerogativa giuridica diffusa di poteri dello Stato. Secondo il pensiero H. Kelsen<sup>8</sup>, uno dei più autorevoli giuristi europei dei primi decenni del Novecento esiste un solo ordinamento giuridico che include entro un'unica gerarchia normativa il diritto interno e quello internazionale: significa che quest'ultimo include tutti gli altri ordinamenti, in particolare quelli statali ed è subordinato ad essi.

A fine Novecento, il tema della sovranità si intreccia con il fenomeno della globalizzazione, i cui processi sono un elemento conduttore delle relazioni internazionali. La globalizzazione allarga a livello planetario la scala delle esperienze e comunicazioni e delle interazioni culturali: si creano così dei vincoli di interdipendenza, per i quali la qualità di rapporti politici ed economici interni ad un Paese è sempre più influenzata dalla qualità dei rapporti internazionali. Rapporti tra fonti nazionali e fonti di ordinamento esterno. Nello stesso tempo si evince che la selezione non può che esulare da un ambito territoriale inserirsi in un contesto sovranazionale punto ogni elemento riformatore deve essere operato nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale secondo norme interne e procedimenti da esse dettate, ma anche secondo norme prodotte in ordinamenti esterni, cioè di diritto internazionale.

L'adattamento a questo avviene attraverso l'articolo 10 della Costituzione "a mente del quale l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute".

---

<sup>5</sup> Nazioni Unite

<sup>6</sup> già dell'800

<sup>7</sup> Roberto Bobbio per citarne uno

<sup>8</sup> giurista austriaco; ha collaborato alla costituzione federale della Repubblica austriaca 1881-1973

## 5) OSSERVAZIONI SULLE CONVERGENZE E DIVERGENZE

I rapporti tra le norme costituzionali italiane e le norme di diritto internazionale generale sono regolati dal principio secondo il quale le norme risultano essere pari ordinate punto tale equiparazione trova un limite nella tutela dei valori fondamentali sanciti dalla Costituzione.

Articolo 10, comma uno, della Costituzione: quest'ultima nel 2001 è stata integrata con una previsione di carattere generale per cui la potestà legislativa è esercitata dallo stato e dalle regioni nel rispetto della costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali<sup>9</sup> le norme internazionali immesse per il tramite dell'ordine di esecuzione diventano efficacia nell'ordinamento interno in seguito alla ratifica del trattato e acquistano la legittimità della fonte interna con la quale sono state recepite.

nel caso di norme internazionali particolari non direttamente applicabili è necessario svolgere un'attività di integrazione del contenuto delle norme: più precisamente, il trattato è anche in tal caso immerso nell'ordinamento italiano e successivamente si procede all'adozione di una legge che riformula e, quindi, integra le norme internazionali.

Si deve fare un'analisi del rapporto esistente tra diritto interno e diritto comunitario appunto i trattati istitutivi delle comunità europee, e anche gli accordi modificativi e integratori degli stessi sono stati immessi nell'ordinamento italiano attraverso la legge ordinaria.

È stato affrontato dalla giurisprudenza sia della Corte di giustizia sia della Corte costituzionale italiana il dibattito sul primato del diritto comunitario rispetto alle eventuali norme interne contrastanti con il medesimo. Dalla Corte di giustizia è stato affermato il primato delle norme comunitarie su quelle interne; in particolare, la Corte di giustizia ha rilevato che gli Stati membri aderendo al trattato comunitario europeo hanno limitato i propri poteri veri sovrani. Il definitivo allineamento della Consulta alle conclusioni della giurisprudenza comunitaria si realizza con una sentenza resa nel 1984<sup>10</sup>, nella quale si afferma che in caso di irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, e quest'ultima in ogni caso a prevalere punto da questo rapido prospetto, ci si può rendere conto di come l'esercizio del diritto comunitario talora, di fronte a determinate esigenze circostanziali (crisi economiche,

---

<sup>9</sup> articolo 117 comma uno della costituzione

<sup>10</sup> 8 giugno 1984 n. 170, Granitale

ingressi graduali di Stati membri ed altro) non abbia agevolato la politica di sostegno della nostra area meridionale, così come parallelamente al diritto interno ha dovuto altre volte subire rallentamenti o cancellazioni di interventi.

A tali conclusioni la Corte costituzionale arriva di nuovo muovendo dall'impostazione dualista del rapporto tra gli ordinamenti un contrasto. Quindi, eventuali conflitti devono essere risolti non secondo i criteri generalmente applicabili alle norme interne, ma sul fondamento del criterio della competenza. Di conseguenza, qualora si inneschi un conflitto tra una norma interna e una norma comunitaria applicabile dal giudice interno, quest'ultima prevale sia pure nel rispetto dei principi costituzionali; in caso contrario, la norma interna sarà oggetto di controllo di costituzionalità. In termini generali il diritto dell'economia riguarda i rapporti tra l'autonomia di quelli che svolgono le attività economiche e il potere pubblico che impone le regole del loro svolgimento. Costituzione economica<sup>11</sup>: in questa espressione è richiamata la valenza giuridica della Costituzione e contemporaneamente il suo oggetto fa riferimento alla disciplina dell'attività economica e di mercato. Un significato essenziale è assunto dal termine costituzione, quando esso designa ogni insieme di atti che hanno valore giuridico sovraordinato alle leggi ordinarie. Ad esempio: il trattato sul funzionamento dell'unione europea, TFUE, E la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, CEDU. queste tesi hanno un'analogia funzione di fondo di cioè quella di dettare i principi base di un ordinamento giuridico ovvero della Repubblica italiana è dell'unione europea quindi l'organizzazione politica istituzionale, le libertà civili, i diritti politici. Però, nelle costituzioni contemporanee non vanno dimenticati i principi e le istituzioni giuridiche che regolano i rapporti economici punto la loro efficacia giuridica è superiore come già detto alle norme ordinarie. Gli Stati membri dell'Unione<sup>12</sup>, oltre che le costituzioni in senso assoluto, hanno accordi che pur non avendo la denominazione formale di costituzione, svolgono analoghe funzioni: le regole costitutive dell'ordinamento pubblico europeo prevalgono sulle regole normative europee. Nei tanti anni trascorsi, ormai, della scrittura delle prime bozze della costituzione della Repubblica le formule di riferimento sono profondamente cambiate. La realtà è radicalmente mutata: basta pensare alla globalizzazione economica, all'economia telematica o all'ordinamento europeo che in qualche caso diventa globale. La visione dinamica sottesa ai processi storici, fatta di cambiamenti di

---

<sup>11</sup> Corso di Diritto Pubblico dell'Economia a cura di Mirella Pellegrini -CEDAM-La Costituzione economica nota esplicativa di una questione controversa.

<sup>12</sup> Sandro Amorosino p.125 e segg.

presupposti, di valore, di separazione tra il modello e l'evoluzione della realtà si fa particolarmente evidente nella sfera della costituzione economica, che riflette una realtà economica sociale in continua evoluzione. I trattati europei hanno uno degli assi principali proprio nella disciplina della sfera economica punto non va dimenticato che la comunità europea ha origine come comunità economica, soprattutto con l'obiettivo di creare un mercato comune, per poi procedere fino a configurarsi come Unione europea. Le limitazioni imposte dai pubblici poteri alle tendenze incontrollate dei mercati di fare l'apertura, l'efficienza, la corrente la dei mercati stessi. Le regolamentazioni europee uniformanti delle legislazioni nazionali costituiscono lo strumento principale. Va inoltre considerata la politica di coesione sociale, economica, territoriale di cui si parlerà in altre parte del presente lavoro, Fondata sul principio essenziale che i divari modesti o rilevanti tra regioni sviluppate e altre in ombra o colpite destabilizzano il progetto di costruire un forte organismo unitario. un sintetico confronto tra i principali ispiratori della costituzione economica europea e di quella italiana:

- 1) l'economia libera, concorrenziale, costituisce un principio vincolante dell'insieme di disposizioni dedicate nella costituzione italiana al diritto di proprietà e impresa.

- 2) una programmazione di tipo imperativo, che attribuisce alla proprietà e all'impresa finalità decise dal potere pubblico, non potrebbe essere proposta.

La costituzione economica europea invece ammette forme di programmazione fondata sulla prospettiva del premio: vantaggi, come, ad esempio, sconti fiscali. gli articoli 41 e 42 della costituzione contenenti il principio dell'economia sociale di mercato sono compatibili con la costituzione economica europea. I controlli pubblici sono consentiti nella misura in cui le limitazioni all'autonomia privata soddisfano la tutela dei valori primari, quali possono essere la salute, l'ambiente, la sicurezza, il patrimonio culturale. Nell'articolo 118 della costituzione è stata inserita nel 2001 la sussidiarietà: questo principio ha radici culturali profonde anche in Italia, si è affermata da prima in sede europea, come direzione generale per la quale pubblici poteri si devono occupare dei compiti che i privati non riescono a svolgere in modo efficiente. Nell'ordinamento giuridico italiano sono fonti del diritto amministrativo la costituzione, le leggi dello Stato e delle regioni. I rapporti tra le diverse fonti sono regolati in base al criterio di gerarchia e di competenza. Al vertice del sistema si colloca alla costituzione posta in ordine di sovra ordinanza rispetto alla legge: Sempre la costituzione definisce un rapporto di

competenza per materia tra legge dello Stato e legge regionale<sup>13</sup>. Il processo di integrazione comunitaria trova legittimità nella cessione di sovranità cui far riferimento l'articolo 11 della costituzione. Il trattato di Roma del 1957 il trattato di Lisbona nel 2007 rappresentano la forte genetica e l'ultimo approdo di un ordinamento sovranazionale. I trattati comunitari designano un vero e proprio ordinamento giuridico e quindi l'unione europea è completamente diversa da altre esperienze di cooperazione tra Stati. Pertanto: a) tanto il legislatore statale quanto quello regionale sono vincolati dalle norme, b) tra le materie e legislazioni concorrente, allo stato spetta l'individuazione dei principi fondamentali e tutta la parte rimanente della disciplina è di competenza regionale, c) alle regioni spetta all'attuazione e all'esecuzione degli atti comunitari, d) le regioni partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. Non è una cooperazione tra Stati, è un organismo giuridico unitario ma un tuffo nel passato ci permette di trovare un'idea che per l'avvenire potrebbe diventare realtà ovvero la Federazione. I temi dell'era moderna sono grandi e di enorme rilevanza, vanno dalla garanzia dei diritti dell'uomo all'incremento delle attività economiche e alla protezione dell'ambiente. Essi non possono essere affrontati con strategie legate al singolo Stato-Nazione ma devono avere un quadro di riferimento, nel quale rientrino le misure, preventive e no, adottate dalle maggiori potenze economiche e politiche, veicolate da istituzioni e corporazioni internazionali. Oggi al modello degli Stati sovrani va sostituito quello della Carta delle Nazioni Unite: di conseguenza, soggetti del diritto internazionale non sono soltanto gli Stati nazionali ma anche le organizzazioni internazionali, in modo particolare le Nazioni Unite.

I principi generali dell'ordinamento giuridico-internazionale sono ritenuti vincolanti per tutti gli Stati ma, almeno in teoria, prevalgono sui Trattati e le norme di consuetudine. Tra questi principi è incluso il divieto di ricorrere alla forza come mezzo di risoluzione delle controversie. Solo per legittima difesa, gli Stati possono ricorrere alla guerra<sup>14</sup>

Numerosi e importanti rapporti tra uno Stato e un altro sono gestiti da loro non più direttamente, ma mediante la comune appartenenza nuovo ente politico con la mediazione o, se necessario, la sanzione di esso.

La teoria normativa di Kelsen<sup>15</sup> nella prospettiva della dissoluzione della sovranità auspica la costituzione di un ordinamento cosmopolitico. È una concezione affascinante, ma concepisce

---

<sup>13</sup> articolo 117 comma due

<sup>14</sup> art. 2 par.4 Carta ONU

<sup>15</sup> Costituzionalismo.it Fascicolo 3/2016 Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare di Andrea Bosio e Sergio Dellavalle

l'ordine universale come un sistema unitario e concluso, fondato su un approccio conoscitivo esclusivamente normativo- giuridico, impedisce la pluralità dei livelli, precipua connotazione di qualsiasi ordinamento: non viene valorizzata la garanzia di legittimità propria del potere politico. Di positivo, però, si deve rilevare che si è spezzato il rapporto che associava il concetto di sovranità con il concetto di Stato dando impulso alla valorizzazione del diritto internazionale. Nel panorama giuridico globale le entità statali hanno visto ridimensionato il loro ruolo. La globalizzazione, causa dell'ampliarsi dei rapporti di scambio, traffico, comunicazione, non solo ha evidenziato nuove problematiche che non possono essere risolte esclusivamente sul piano nazionale ma anche favorito l'affermarsi di soggetti sia pubblici sia privati in grado di affiancare e talora, anche di concorrere la potestà regolativa statale. Non più soggetto unitario che agisce su un territorio determinato, lo Stato viene inteso come facente parte di un ordinamento globale, ed è inteso come uno dei molteplici attori che agiscono in un sistema di relazioni orizzontali, nel quale assumono una netta prevalenza i sistemi transnazionali di interazione costituiti da stati, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative, istituzioni giudiziarie e internazionali. È un ordinamento globale, dai caratteri prevalentemente amministrativi, in cui non esiste una rigida scala gerarchica, ma c'è un ordine multi livellare. La sovranità va concepita non più in maniera esclusiva, ma definita come l'esercizio di un potere pubblico su una determinata comunità sotto il profilo di un'aperta interazione sociale. Tuttavia, in contrasto con l'affermazione delle autorità pubbliche internazionale esse non ricevono la legittimazione da basi democratiche. Dalla premessa che è impossibile creare un demos globale che possa conferire al complesso delle strutture, delle regole e delle strategie che presiedono alla guida dello Stato una sufficiente legittimazione democratica attraverso il meccanismo elettivo, ne è conseguita la necessità di ricorrere a forme alternative di legittimazione. Molte possono essere le soluzioni: ad esempio, il ridimensionamento del concetto di legittimità in termini di garanzia giurisdizionale, l'individuazione di una forma di legittimazione orientata al risultato. In tale contesto il conflitto ideologico o politico vengono a priori squalificati, viene annullata la partecipazione democratica ai processi deliberativi riguardanti alla collettività, in quanto essa deve cedere il passo ad una superiore investitura del potere a vantaggio di chi lo detiene.

L'Unione Europea è l'esempio più cospicuo di questo fenomeno e di alcune contraddizioni che ne risultano. In buona misura è nata per sopperire all'incapacità delle strutture statali

nazionali di creare un ambiente giuridico-politico adatto allo sviluppo di un grande mercato, in seguito le ha anche indebolite, negando agli Stati membri competenze più ampie.

La formazione dell'Unione Europea corrisponde anche ad un'altra intenzione politica: la rinuncia alla guerra come strumento per la risoluzione di conflitti tra gli Stati membri. Questa rinuncia non ha però condotto alla formazione di una capacità militare e di una politica della sicurezza propria dell'Unione in quanto tale, che non si configura come uno Stato, nemmeno federale.

Qual è il carattere essenziale delle istituzioni federali?

Alexander Hamilton, ritenuto uno dei Padri fondatori degli Stati Uniti, ne sottolineò due aspetti. In primo luogo, definì lo Stato federale come un'associazione di due o più Stati in un unico Stato. Egli, perciò, identificò la novità delle istituzioni federali nel carattere statale sia dell'Unione sia dei suoi membri. I due ordini di potere dovevano quindi essere considerati uguali e indipendenti ciascuno nella propria sfera.

In secondo luogo, Hamilton sottolineò il fatto che, con la Costituzione, il governo dell'Unione aveva acquistato un potere diretto sui cittadini. Questa era un potere che lo Stato federale condivideva con gli Stati, perché anche questi ultimi continuavano ad esercitare il loro potere direttamente nei confronti degli individui.

Il carattere complesso dello Stato federale consiste quindi nel fatto che esso è una comunità politica, composta nello stesso tempo da stati ed individui.

La relazione che in uno Stato federale si instaura tra governo federale e stati federati non ha carattere gerarchico, ma è una divisione di poteri "tra autorità coordinate e indipendenti".

In uno Stato federale ogni governo è indipendente, nessun governo concentra tutti i poteri nelle sue mani.

Lo schema di distinzione del potere nello Stato federale ha dunque due scopi: mantenere l'unione fra gli Stati e garantire nello stesso tempo ad ogni Stato la propria indipendenza.

Lo Stato federale non è soltanto una nuova forma di organizzazione internazionale.

Possiamo dire che segna l'inizio dell'era democratica nella storia delle organizzazioni internazionali.

Le istituzioni federali sono il veicolo della democrazia internazionale, cioè dell'estensione della democrazia al di là dei confini tra gli Stati, dove la guerra è ancora il mezzo al quale gli Stati ricorrono per la risoluzione dei loro conflitti.

Arriviamo ad un punto focale dei nostri tempi. La novità della federazione europea: un patto federale tra Stati nazionali.

L'unione Europea non è ancora uno Stato, ha oggi qualcosa di incompiuto.

I governi nazionali conservano ancora un ruolo dominante: vanno nello stesso tempo considerati i processi evolutivi, che delineano la nascita di una forma statale di tipo nuovo. Qual è la novità dell'esperimento federativo europeo? la ricerca di una risposta istituzionale alla crisi dello Stato sovrano, la quale dipende del fatto che il processo produttivo internazionalizzandosi ha tolto agli Stati il controllo diretto dell'economia, della scienza e di tanti altri problemi che hanno assunto dimensioni internazionali.

È doveroso chiudere queste note parlando di Altiero Spinelli che, per essere stato l'autore principale del Manifesto di Ventotene e il fondatore del Movimento federalista europeo, è annoverato tra i padri fondatori dell'Europa unita.

Secondo la sua ideologia, il federalismo si presenta come una vera alternativa di Stato e non soltanto di governo.

Spinelli non aderisce alla concezione di una storia con un senso che colleghi quella passata a quella futura in un disegno unico, ma si vuole assumere il compito di fondare un nuovo Stato, la Federazione europea, dal nulla, senza antecedenti.

Prima dell'Illuminismo non sarebbe stata concepibile l'azione della massa volta a cambiare la struttura dello stato per instaurare condizioni migliori di convivenza politica.

Spinelli ha trasformato l'orientamento privato ispirato a principi morali, coincidenti con la saggezza, e si è adeguato da leader politico nuovo all'era di rivoluzione democratica nella quale viviamo.

Egli ha compiuto un'azione democratica per l'unificazione di un gruppo di stati. Tale obiettivo nella tradizione era proprio della guerra.

L'aspetto di struttura del federalismo è lo Stato federale, che permette di superare le strutture accentrate dello Stato nazionale con la formazione di vere autonomie regionali e locali e nello stesso tempo realizzando effettive forme di solidarietà politiche e sociali al di sopra degli Stati nazionali.

Nella società federale viene espresso il principio della unità nella diversità: infatti la considerazione equa della società complessiva coesiste con quella delle comunità territoriali più piccole, senza che nessuno prevalga sull'altro.

Va chiarito che fino ad oggi il senso di appartenenza alla classe è prevalso su ogni altra forma di solidarietà sociale, non si sono creati forti legami nelle comunità regionali, così come la lotta fra gli Stati sul piano internazionale ha determinato il rafforzamento del potere centrale. Lucio Levi fa un approfondito esame delle teorie di Mario Albertini, il quale ha dedicato gran parte delle sue energie intellettuali allo studio dell'unificazione europea, considerata la prima espressione del corso sovranazionale della storia. Il federalismo è la risoluzione che permette di controllare questo processo. La finalità della pace qualifica il federalismo come ideologia indipendente.

“Sperare in una permanenza di armonia tra molti stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andare contro l'esperienza accumulata nel tempo”. Hamilton *The Federalist* Anno LVII, 2015, N.1-2, p.57

### 1) IL PROCESSO DI EUROPEIZZAZIONE

Prima di concentrarsi in un vero e proprio progetto politico e di divenire un obiettivo permanente della politica di governo degli Stati membri, l'idea di Europa era patrimonio di una cerchia ristretta di filosofi e idealisti.

La prospettiva degli Stati Uniti d'Europa corrispondeva ad un ideale umanista e pacifista al quale i tragici conflitti che sconvolsero il continente nella prima metà del XX secolo inflissero una brutale smentita.

Si sono dovute attendere le idee scaturite dai movimenti di resistenza ai totalitarismi, durante la Seconda guerra mondiale, per vedere affiorare il concetto di un'organizzazione del continente in grado di superare gli antagonismi nazionali.

Altiero Spinelli, federalista italiano, e Jean Monnet, ispiratore del piano Shuman che ha creato la prima Comunità europea del carbone e dell'acciaio nel 1950 sono all'origine delle due principali correnti di pensiero che hanno dato il via al processo di integrazione comunitaria: da una parte, il progetto federale basato sul dialogo e su un rapporto di complementarità fra i poteri locali, regionali, nazionale ed europei, dall'altra il progetto basato sulla delega graduale di parti di sovranità dal livello nazionale al livello comunitario.

Oggi si ha la convinzione che, a fianco di poteri nazionali o regionali, debba sussistere un potere europeo basato su istituzioni democratiche e indipendenti, in grado di gestire quei settori per i quali l'azione comune si rivela più efficace di quella svolta da Stati che agiscono separatamente: il mercato interno, la moneta, la coesione economica e sociale, la politica dell'occupazione, la tutela dell'ambiente, la politica estera e di difesa, la creazione di uno spazio di libertà e sicurezza.

L'UE viene a configurarsi come un nuovo ente internazionale, istituito mediante accordo fra gli Stati membri della Comunità, dotato di un ordinamento proprio, di una propria dimensione istituzionale<sup>16</sup>, di proprie finalità e di mezzi idonei a conseguirle.

La Comunità economica europea perde la connotazione che all'inizio la confinava alla sfera economica per assumere la denominazione formale di Comunità europea.

---

<sup>16</sup> il Consiglio europeo e, parzialmente, l'assetto strutturale comunitario.

I termini hanno una loro portata significativa: non possiamo attribuire un significato di tipo federale all'espressione UE.

Siamo infatti ancora lontani dalla realizzazione di un'entità che somigli all'UE voluta dai federalisti che, nel febbraio 1984; avevano promosso l'adozione di un "Progetto di Trattato di UE" da parte del Parlamento europeo.

Tuttavia, è innegabile constatare che il processo di integrazione europeo è una realtà evolutiva, incomprensibile se non si colloca in sintonia con il suo intrinseco dinamismo.

La denominazione di Comunità scelta dai padri fondatori denuncia la nascita di un fenomeno istituzionale più intenso della tradizionale organizzazione.

Dunque, la scelta del termine "Unione" conferma la volontà di far evolvere il sistema istituzionale detto comunitario verso modelli nuovi e più avanzati di cooperazione/integrazione fra Stati.

In secondo luogo, il decadere della dimensione "economica" riflette i risultati del lungo cammino di integrazione che, avendo preso avvio dal progetto di rimozione degli ostacoli al commercio interstatale, ha nel tempo trasformato la propria natura in progetto di integrazione politica e sociale.

Tale evoluzione è mancata, sul piano formale, dalla istituzione della nozione di cittadinanza europea, che attribuisce precisi diritti ai soggetti dell'ordinamento dell'UE, indipendentemente dalla loro attività.

Parliamo di UE in luogo di Comunità europea, ma, nell'ambito dell'UE, la Comunità economica europea rappresenta tuttora l'elemento preponderante, sia sotto il profilo istituzionale, sia sotto quello normativo.

L'UE ha nel Consiglio l'organo che costituisce l'impulso al processo decisionale legislativo e politico. Il Consiglio è presieduto a turno da ciascun Stato membro per un periodo di sei mesi. Fin dal 1950 si sono avuti dei risultati dagli sforzi compiuti dai promotori dell'Europa comunitaria.

Il trattato di Parigi, che istituì la CECA nel 1951 e quelli di Roma che istituirono la Comunità economica europea<sup>17</sup> e la Comunità europea per l'energia atomica (Euratom) nel 1957, modificati nel 1986 dall'Atto unico europeo, nel 1992 dal Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht e dal trattato di Amsterdam nel 1997 sono le basi costituzionali di questo

---

<sup>17</sup> CEE.

insieme che crea fra gli Stati membri vincoli giuridici che vanno molto oltre le normali relazioni contrattuali esistenti fra Stati sovrani.

Tali basi sono state rafforzate dai trattati che seguirono di cui si parlerà, a conclusione di questo excursus.

Si deve tracciare di questo processo una linea progressiva: realizzazione del mercato comune del carbone e dell'acciaio tra i sei Stati fondatori<sup>18</sup>.

La Comunità ha costituito in un primo momento una iniziativa di pace in quanto è riuscita ad associare i vincitori e i vinti dell'ultima guerra intraeuropea in un organo istituzionale retto dal principio dell'uguaglianza.

A partire dal 1957, i sei Stati membri decisero di costruire una Comunità economica sulla base della libera circolazione delle merci, dei servizi, dei lavoratori.

Al 1° luglio del 1968 erano stati totalmente soppressi i dazi doganali industriali e nel corso dello stesso decennio erano state avviate delle politiche comuni, in particolare la politica agricola e la politica commerciale.

1973: il primo ampliamento, che fece passare la Comunità da sei a nove membri (con Danimarca, Irlanda, Gran Bretagna) coincise con un approfondimento dei compiti della Comunità stessa attraverso la realizzazione di nuove politiche (sociale, regionale, ambientale).

Negli anni '70 divenne evidente la necessità di una convergenza delle economie e di una unione monetaria.

La realizzazione del sistema monetario europeo, nel 1979, ha contribuito a rendere più stabili i rapporti di cambio e a spingere gli Stati membri verso politiche di rigore che hanno consentito loro di mantenere dei legami di solidarietà e di attenersi ai principi di uno spazio economico aperto.

Nel 1981 e nel 1986, le adesioni della Grecia, della Spagna e del Portogallo hanno rafforzato il versante meridionale della Comunità, rendendo necessaria in maggior misura la realizzazione di programmi strutturali destinati a ridurre le disparità di sviluppo economico fra i Dodici.

---

<sup>18</sup> Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Italia.

In contemporaneità, la Comunità si è affermata sul piano internazionale consolidando i legami contrattuali stretti con i Paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, associati grazie alle successive convenzioni di Lamé (1975 – 1989: lamé I, II, III, e IV)

L’accordo firmato a Marrakech da tutti gli Stati membri del Gatt ha aperto una nuova fase di sviluppo per il commercio mondiale. Nel corso dei negoziati l’Unione Europea ha potuto parlare con una sola voce, facendo valere i suoi interessi.

Il Gatt<sup>19</sup>, concluso il 30 ottobre 1947 a Ginevra, ha rappresentato una delle pietre miliari della collaborazione economica internazionale nel dopoguerra e una garanzia contro il ritorno di tentazioni protezioniste nell’interscambio internazionale. L’intesa prevedeva che l’Accordo trovasse il suo compimento con l’istituzione di una organizzazione<sup>20</sup> che avrebbe dovuto costituire insieme con il Fondo monetario internazionale e con la Banca mondiale il terzo pilastro del coordinamento economico mondiale ideato a Bretton Woods. La creazione dell’ITO fu bloccata dalla mancata notifica degli Stati Uniti.

Il Gatt sopravvive quindi unicamente come accordo provvisorio la cui esecuzione fu garantita da un segretariato con sede a Ginevra.

Anche se tra alterne vicende, comunque il Gatt ha assicurato uno smantellamento progressivo delle barriere, tariffarie e no, al commercio internazionale.

L’accordo per la costituzione della WTO è stato raggiunto il 15 dicembre 1994 a Ginevra.

L’intesa è stata siglata da 124 Paesi fondatori della WTO, cui ha aderito con l’approvazione della legge di notifica del 15 dicembre 1994.

Sono tre i principi trasmessi dal Gatt alla WTO: a) la non discriminazione, cioè l’estensione a tutti i partners commerciali delle condizioni più favorevoli fatte ad un Paese, con l’eccezione unica dei casi di integrazione economica regionale, b) l’eliminazione delle barriere tariffarie, c) la risoluzione pacifica delle controversie commerciali tra i singoli Paesi.

Agli inizi degli anni ‘80, sia per gli effetti della crisi economica mondiale sia per le difficoltà del dibattito interno sulla ripartizione degli oneri finanziari, si è verificata una ventata di “europessimismo”, che però, a partire dal 1985, ha ceduto il posto ad una nuova speranza di rilancio della dinamica europea.

---

<sup>19</sup> General Agreement on Tariffs and Trade

<sup>20</sup> ITO, International Trade Organization

Un'altra tappa importante: l'Atto Unico Europeo, firmato nel febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987 ha sancito l'impegno di completare la creazione del grande mercato interno per il 1° gennaio 1993.

Dopo la caduta del muro di Berlino e la democratizzazione dei paesi dell'Europa centrale e orientale, liberati dalla tutela dell'Unione Sovietica, la struttura politica del continente subisce una trasformazione.

Ne consegue la necessita di un nuovo trattato, le cui linee direttrici furono fissate dal Consiglio europeo di Maastricht, del 9-10 dicembre 1991.

Il trattato sull'Unione europea, entrato in vigore il 1° novembre 1993, fissa per gli Stati membri un programma, a dire il vero, molto ambizioso: la realizzazione di un'unione monetaria entro il 1999, l'elaborazione di nuove politiche comuni, l'istituzione di una cittadinanza europea, la creazione di una politica estera e di sicurezza comune, l'organizzazione della sicurezza interna. Una clausola di revisione stabilita dal Trattato di Maastricht ha portato gli Stati membri a negoziare un nuovo Trattato, firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, che potenzia le politiche e gli strumenti dell'Unione, soprattutto nei settori della cooperazione giudiziaria, della politica estera e della sanità pubblica.

Grazie a tale trattato, il Parlamento europeo, espressione democratica diretta dell'Unione, acquista nuove competenze che confermano il suo ruolo di colegislatore.

Il 1° gennaio 1995 sono entrati nell'Unione europea tre nuovi Paesi, l'Austria, la Finlandia e la Svezia, i quali aprono nuovi spazi nel cuore dell'Europa centrale e settentrionale.<sup>21</sup>

Il trattato di Nizza firmato nel 2000, entrato in vigore nel 2003, aveva l'obiettivo di riformare il quadro istituzionale dell'Unione Europea, affinché potesse far fronte alle sfide dei nuovi allargamenti avvenuti nel 2004, nel 2007 verso Est e verso Sud. Ciò è avvenuto solo in parte. La convenzione sul futuro dell'Europa si è adoperata per l'unione di una nuova base giuridica, elaborando il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

In seguito all'esito negativo dei referendum tenutisi in due Stati membri, questo trattato non è stato ratificato.

Ci sono stati grandi eventi storici in cui il Parlamento europeo ha avuto un ruolo fondamentale: ne vanno citati almeno tre.

---

<sup>21</sup> Seguirà l'allargamento a Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria (1° maggio 2004), Bulgaria, Romania (1° gennaio 2007), alla Croazia (1° luglio 2013)

1) La nascita dell'euro<sup>22</sup>

2) La firma della carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea<sup>23</sup>

3) L'ampliamento dell'Unione per accogliere i Paesi dell'Est, dell'ex blocco comunista<sup>24</sup>

L'ultimo Trattato, quello di Lisbona, è entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Esso rafforza il ruolo del Parlamento europeo, conferisce ai parlamenti nazionali maggiori responsabilità nel determinare l'indirizzo delle politiche europee e attribuisce ai cittadini dell'Unione Europea il potere di iniziativa.

Il Trattato di Lisbona assegna al Parlamento l'attribuzione di co-legislatore a pieno titolo, dotato di maggiori poteri di bilancio, e gli attribuisce inoltre un ruolo determinante nell'elezione del Presidente della Commissione europea.

## 2) LA LEGISLAZIONE REGIONALE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Il processo evolutivo di europeizzazione analizzato nell'indice precedente permette ora, chiarito il ruolo dei singoli Trattati, di comprendere come il diritto dell'UE converga con il diritto interno e viceversa.

La creazione dell'euro garantisce alle economie degli Stati membri una migliore convergenza e può creare le condizioni necessarie per una crescita sostenibile creatrice di posti di lavoro.

Si può delineare il quadro delle Istituzioni dell'Unione.

Gli Stati che hanno sottoscritto i Trattati europei operano una delega di sovranità a favore di organi indipendenti che rappresentano al tempo stesso gli interessi nazionali e l'interesse comunitario e che sono legati tra di loro da rapporti di complementarità da cui trae origine il processo decisionale.

Il Consiglio dell'Unione Europea è l'istituzione decisionale principale dell'Unione: adotta gli atti giuridici comunitari e condivide un potere quasi legislativo con il Parlamento europeo, con il quale esercita anche il potere di bilancio.

Esso inoltre ha la possibilità di respingere tale bilancio, cosa che si è verificata più volte. In questi casi le procedure di bilancio devono essere riprese dall'inizio. Per le spese cosiddette obbligatorie, in maggioranza spese agricole, l'ultima parola spetta al Consiglio.

---

<sup>22</sup> 1998

<sup>23</sup> 2000

<sup>24</sup> 2004-2007

Per le altre spese “non obbligatorie” essa spetta al Parlamento, che può modificarle alle condizioni dettate dal Trattato.

L'articolo 288<sup>25</sup> definisce i vari tipi di atti che l'Unione può adottare e i regolamenti ad essi conformi. Questi hanno un'applicazione generale e sono direttamente applicabili negli Stati membri dell'Unione.

Tuttavia, bisogna chiarire che alcuni regolamenti non si applicano a tutti gli Stati membri dell'Unione e che sono previste esenzioni, note come opzioni di non partecipazione.

Facciamo un solo esempio: ciò avviene in Danimarca, per quanto riguarda alcuni aspetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e dell'unione monetaria

L'integrazione dell'ordinamento comunitario nell'ordinamento interno di ciascun Stato membro non riguarda più, e da tempo, la sola legislazione ordinaria: negli ordinamenti nazionali si è andata realizzando, nel corso del tempo, sotto la pressione di diverse esigenze, una vera costituzionalizzazione (in senso ampio) dell'Unione Europea nelle costituzioni nazionali.

Tale processo è avvenuto, negli Stati di più antica adesione, a partire dal basso, dalla progressiva trasformazione degli ordinamenti, fino a richiedere modifiche costituzionali, cioè l'introduzione di norme permissive o limitative dei processi di integrazione.

Negli Stati di più recente adesione, l'adeguamento della costituzione è avvenuto funzionalmente all'ingresso dell'Unione.

Al fine di rendere più concreto quanto detto finora, è utile analizzare tre articoli della nostra Costituzione.

Art. 11, 117 e 120 della Costituzione italiana: “ La partecipazione dell'Italia al processo di costruzione dell'Unione europea è storicamente avvenuta sulla base dell'articolo 11 della Costituzione, che, pur non facendo diretta menzione dell'Europa, prevede che l'Italia consenta in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

A seguito della riforma costituzionale intervenuta nel 2001, con la Legge 3/2001, l'art.117, primo comma, stabilisce che sia la legislazione statale sia quella regionale debbano svolgersi

---

<sup>25</sup> ex articolo 249 del TCE

nei rispetti dei vincoli comunitari. Il secondo comma demanda alla competenza statale esclusiva la materia dei rapporti tra lo Stato e l'Unione europea; il terzo comma (del medesimo articolo), enumerando le materie di legislazione concorrente, colloca al primo posto i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni.

Il quinto comma è poi dedicato alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario. Anche le leggi statali n.131. del 2003 e n.11 del 2005 hanno introdotto la partecipazione delle Regioni al processo decisionale dell'Unione europea, sia nella progettazione degli atti dell'UE sia nella loro successiva attuazione.

La disciplina dei poteri statali sostitutivi è dettata con specifico riferimento all'ipotesi del mancato rispetto della normativa comunitaria europea delle Regioni.

L'articolo 120<sup>26</sup>, secondo comma, della Costituzione stabilisce che la Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione a transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

### 3) IL RUOLO DELLE REGIONI

L'analisi deve essere ora concentrata sulla collocazione del diritto regionale all'interno del nostro ordinamento e, soprattutto, sulle tendenze, sugli sviluppi e sulle criticità emersi all'affacciarsi del XXI secolo.

Il diritto regionale si colloca all'interno del nostro ordinamento: le Regioni detengono una posizione netta come soggetti di diritto, il quale si conforma e si definisce a seconda delle caratteristiche che le regioni stesse presentano.

La posizione riservata alle Regioni è omogenea, senza dislivelli di sorta (fatta eccezione per quelle a statuto speciale): tuttavia, è chiaro che si ottengono risultati differenti a seconda di come ogni singola regione riesce ad utilizzare e rendere proficui i poteri che le sono riservati.

Il diritto regionale presenta una duplice dimensione: è costituito da regole la cui valenza è estesa a tutte, ma nello stesso tempo risulta essere uno strumento di autonomia e di differenziazione delle regioni (rispetto allo Stato) e fra le regioni.

---

<sup>26</sup> Anche le leggi statali n.131 del 2003 e n. 11 del 2005 hanno introdotto la partecipazione delle regioni al processo decisionale dell'Unione Europea, sia nella formazione degli atti dell'UE sia sulla loro successiva attuazione.

Dobbiamo mettere in rilievo il caso della partecipazione, già citata, delle Regioni alla formazione e all'esecuzione degli atti comunitari.

Anche l'art. 117, nel quinto comma, consente la partecipazione delle Regioni alla formazione e alla esecuzione degli atti comunitari, nelle materie di loro competenza, tuttavia, è prioritario il rispetto delle norme di procedura stabilite da una legge dello Stato.

Art. 118: la disposizione del terzo comma chiarisce che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni in alcune materie attribuite alle potestà legislativa esclusiva dello Stato e disciplina, inoltre, forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Oggi, nel XXI secolo, come si presenta il diritto regionale? Per così, dire interstiziale.

Negli spazi non riempiti dal diritto nazionale e da quello sovranazionale, si può inserire la scelta autonoma e differenziata delle regioni. Queste possono sviluppare interessi legati a caratteristiche del territorio, da sfruttare sotto ogni profilo, sia esso economico, sia turistico, sia sociale, sia culturale.

Possono essere prioritarie, per uno sviluppo adeguato alle esigenze del tempo odierno, le tradizioni sociali, produttive e culturali.

Qual è la prospettiva? Questa possibilità interstiziale può dar luogo a innovazioni, a sperimentazioni oppure può entrare in una fase di stallo e diventare semplicemente uno strumento di conservazione.

L'argomento non può essere trattato in maniera generica, ma necessita di una specifica puntualizzazione.

#### 4) IL MEZZOGIORNO D'ITALIA -INTERVENTI OPERATI NEL CORSO DEI TEMPI

Il nostro obiettivo è quello di delineare il panorama offerto dal Mezzogiorno d'Italia.

Ad esso è indissolubilmente legata la Questione meridionale, nata dopo l'unità politica italiana del 1861 e ancora oggi attuale.

Con l'unificazione del Paese la più antica arretratezza economica e sociale del Mezzogiorno si presenta come problema "nazionale", ossia capace di condizionare negativamente l'intero sviluppo della società italiana, essendo la sua soluzione connessa non a provvedimenti

particolari o settoriali, ma ad un'azione di governo che qualifichi in senso meridionalistico l'intero patrimonio di risorse umane e materiali disponibile nel Paese.<sup>27</sup>

Storicamente la questione meridionale si identifica con una serie di processi involutivi legati tra di loro, ma di varia origine e contenuti.

Viene tracciata brevemente la linea: per tutto il corso dell'età moderna e per buona parte di quella contemporanea la questione meridionale è essenzialmente agraria, non solo per il ruolo determinante che la struttura agraria svolge nell'organizzazione economica e sociale dell'Europa e dell'Italia del tempo, ma anche per il peso che ha nell'emulazione e nello sviluppo dei caratteri originali dell'intera vita comunitaria.

Agli inizi del '900 la più documentata ed efficace rappresentazione della disparità tra il Nord e il Sud d'Italia e dei termini della questione meridionale fu data da Francesco Saverio Nitti, il quale fondava le sue osservazioni su una accurata analisi della situazione economica, della politica fiscale e tributaria (basata su oneri troppo gravosi), delle carenze della classe dirigente.

Già in precedenza, nei primi anni Settanta dell'Ottocento, gli studi di P. Villari e le inchieste di Leopoldo Franchetti e Sidney Sonnino<sup>28</sup>, denunciarono l'insufficienza dell'azione dello Stato nel Mezzogiorno riponendo nello Stato unitario stesso ogni speranza di soluzione dei problemi del Meridione.

Seguì una serie di riforme promosse dal governo in materia economica, sociale ed amministrativa.

Dagli anni Ottanta, però, ad un Mezzogiorno essenzialmente agricolo-commerciale si venne a contrapporre un Nord ben avviato verso un processo di industrializzazione.

La differenza di reddito pro-capite tra le due aree portò ad un vistoso fenomeno di emigrazione verso l'estero che impoverì il Mezzogiorno delle sue risorse umane.

L'emigrazione meridionale tra Ottocento e Novecento segnò un punto di svolta, da cui non si sarebbe più tornati indietro.

Il protezionismo introdotto nel 1887 faceva convergere l'interesse degli industriali del Nord e dei latifondisti del Sud, che si ritrovavano alleati in un blocco politico-sociale conservatore e protezionista.

---

<sup>27</sup> Fonte: europa.eu

<sup>28</sup> studiosi dello Stato nel Mezzogiorno.

All'inizio del XX secolo fu varata dal governo Giolitti una legislazione speciale a favore delle regioni meridionali, ma i risultati non furono sufficienti a superare il divario Nord-Sud.

In conseguenza degli eventi storici, delle necessità belliche della Prima guerra mondiale, delle scelte di politica demografica del fascismo, della Seconda guerra mondiale portarono il dislivello economico Nord-Sud al massimo storico.

Ricordiamo il più grande processo di trasformazione della società meridionale che sia avvenuto nella nostra storia, anche se non ha portato al superamento del divario: la destinazione di risorse, di entità senza precedenti, al settore agricolo, ma soprattutto al secondario (manifatturiero) e al terziario (fornitura servizi): era la tesi dei fondatori (a partire dal 1946) della SVIMEZ<sup>29</sup>.

Essi ritenevano che non bastassero leggi speciali come quelle dell'inizio del Novecento, ma che si dovesse dar vita ad istituzioni appositamente finalizzate all'applicazione delle leggi stesse. Parliamo soprattutto della Cassa del Mezzogiorno, nata nel 1950, come Ente con personalità giuridica di diritto pubblico per la predisposizione dei programmi, il finanziamento e l'esecuzione di opere straordinarie dirette <<al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale>> da attuarsi entro un periodo di dodici anni.

La Cassa è stata soppressa nel 1984 e, nel 1986, sostituita negli obiettivi e nelle funzioni, dalla Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, anch'essa soppressa nel 1992.

Molti fattori ne hanno determinato lo scarso successo: tra gli altri, la mancata attuazione di una politica rigida dei redditi e di contenimento dei consumi, l'insufficienza delle classi dirigenti regionali di fronte alla prova, l'uso clientelare di una parte delle risorse destinate al Mezzogiorno.

Comunque, va riconosciuto che l'intervento straordinario ha costituito l'unica strategia capace di fare del Mezzogiorno un'area progredita del Mediterraneo, diversa per struttura produttiva e configurazione sociale da quella di sessanta anni prima.

Ancora perdura la necessità nel Mezzogiorno di una condizione strutturale tale da garantire un'economia che possa mantenere, senza il sostegno di aiuti esterni, uno sviluppo auto-propulsivo che possa superare quello del Centro-Nord.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Associazione per lo sviluppo dell'industria del Mezzogiorno

<sup>30</sup> Fonte: <https://www.senato.it>

È nell'interesse dell'intera comunità nazionale interrogarsi sulla natura odierna della questione meridionale e sui possibili rimedi.

È conveniente volgere lo sguardo alle prospettive che riguardano il Mezzogiorno.

Per il Sud di Italia, aprire un orizzonte strategico è determinante come punto di partenza per il rilancio dell'intero Paese: dovrebbe esserci una convergenza e con il resto del Paese e con l'Europa, in termini di standard di servizi essenziali, infrastrutture e competitività rispetto all'area euro mediterranea.

La questione meridionale può essere risolta soltanto nel quadro dell'unità nazionale e di quella europea.

L'attenzione al Mezzogiorno, tuttavia, è soggetta ad alti e bassi che si concentrano soprattutto nelle fasi di programmazione delle risorse per la politica regionale dell'Unione Europea.

Si è formato un legame indissolubile tra il dibattito sullo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno in Italia e quello del riequilibrio territoriale interno all'Unione Europea e infine sullo stesso disegno di costruzione politica dell'Europa.

Nel periodo 2001-2006 si legò in maniera definitiva la programmazione dei fondi strutturali europei alla politica nazionale per il Mezzogiorno, la quale per troppo tempo era rimasta senza un coordinamento efficace.

Tuttavia, il Mezzogiorno nel 2001-2006 passò assolutamente in secondo piano nella programmazione economico finanziaria del nostro Governo.

Il Mezzogiorno è rimasto drasticamente indietro rispetto al resto del Paese e dell'Europa soprattutto nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali, a rete o di carattere sociale, che costituiscono il vero presupposto per lo sviluppo territoriale.

Una citazione significativa: il rapporto Swimez sull'economia del 2008, 1 ricorda che, a livello europeo, nei sette anni precedenti, si era verificato un processo rilevante di convergenza delle aree in ritardo verso la media europea, con l'eccezione del Mezzogiorno d'Italia nel quale il divario rispetto al Paese e le altre aree deboli dell'Europa appare, anzi, aumentato.

Si deve sviluppare una visione più strategica sul medio e lungo periodo di quanto si vuole raggiungere con le politiche di coesione.

Naturalmente, è necessario che ci sia accordo tra le politiche di coesione comunitarie e quelle nazionali.

Dare alle politiche nazionali un quadro programmatico e finanziario della stessa durata di quello comunitario significa in Italia stabilire programmaticamente le risorse per il Mezzogiorno su un orizzonte almeno settennale come avviene a livello europeo.

La legge finanziaria per il 2007, approvata a fine 2006, costituisce il punto di riferimento normativo della politica regionale unitaria nazionale e comunitaria.

Il Mezzogiorno potrebbe essere uno dei protagonisti della politica euro-mediterranea.

Premesso che il problema meridionale sussiste, non ci si deve fermare a cercare le ragioni dello sviluppo carente del Sud in fattori di carattere endogeno: dobbiamo proiettare il problema su scala sovranazionale, fare il confronto con altri tipi di dualismi regionali, con le interdipendenze economiche che il Sud d'Italia ha sviluppato con altre aree arretrate e con quelle più forti d'Europa.

Va riconosciuto che non sono state oggetto di vera attenzione le sfide poste dal processo di integrazione e che non sono sufficienti gli studi che guardino ad una comparazione con altre aree in ritardo dell'Unione Europea, le quali hanno beneficiato con maggior successo della politica di coesione.

Certamente ci sono passaggi dell'integrazione europea che hanno inciso sull'evolversi dell'economia e della società meridionali.

Ad esempio, l'accelerazione promossa dalla globalizzazione economica e finanziaria ha avuto la conseguenza di accentuare le disuguaglianze interne.

La politica di coesione<sup>31</sup>, mentre da un lato è stata un'occasione per sostenere le regioni meridionali, dall'altro ha creato ulteriori problemi complicando il coordinamento nella filiera istituzionale.

La Comunità, consapevole di dover affrontare i nodi problematici della costruzione dello sviluppo europeo, impose scelte di politica economica e di strumenti ad essa collegati che avessero come finalità quella di individuare soluzioni di tipo organico con il passaggio da una politica regionale ad una politica strutturale, che fu contrassegnata dalla riforma dei Fondi del 1988.

Nell'Atto Unico Europeo del 1986 le disparità regionali erano state delineate come un vincolo per la realizzazione del mercato interno europeo.

---

<sup>31</sup> Pangovernance 1420.gov.it

Su proposta del Presidente della commissione di allora, Delors, vennero aumentati gli sforzi finanziari destinati alle convergenze.

Così tra il 1987 e il 1992 un piano di azione consentì di incrementare le risorse dei fondi strutturali.

## 5) MANCATA CONVERGENZA DELL'UE CON IL MEZZOGIORNO D'ITALIA

Il 1992, anno del Trattato di Maastricht, segna l'inizio dell'iter dello sviluppo economico del Mezzogiorno, purtroppo non in convergenza con gli obiettivi imposti dall'Unione europea.

Come si vedrà successivamente, le responsabilità sono scaturite da mancanze di ambedue le parti.

Il Trattato indirizzava gli Stati al principio della concorrenza perfetta per l'uso ottimale delle risorse disponibili, principio caratterizzato da elevato numero di compratori e venditori, omogeneità della merce scambiata, libertà di entrata ed uscita, informazione completa e simmetrica.

Il Mezzogiorno, area arretrata, non poté godere dell'intervento straordinario dello Stato e fu danneggiato anche dalla legge 488.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive. Entrata in vigore della legge: 22 dicembre 1992.

La legge introduce uno strumento finanziario che consente alle imprese di ottenere un sostegno agevolato ai fini della realizzazione, nelle aree svantaggiate, di programmi di investimento nei settori industria, turismo, commercio.

La legge ha sostituito, in termini di politica degli incentivi per il Mezzogiorno d'Italia, la normativa e ha esteso i benefici non solo al Sud, ma anche ad altre aree del Paese definite depresse.

La legge 488/92 rappresenta una delle politiche più importanti intraprese per il sostegno alle imprese nelle aree svantaggiate. Con i bandi per la realizzazione di progetti nei settori dell'industria, del commercio, dell'artigianato, del turismo e dell'ambiente, ha costituito una delle maggiori fonti di incentivazione allo sviluppo.

Gli incentivi alle attività produttive effetti della legge 488/92 su natalità e mortalità delle nuove imprese.<sup>32</sup>

La legge non ha arrecato vantaggio al Mezzogiorno. Infatti, gli interventi posti in essere dal Governo hanno avuto come destinatarie le regioni più ricche, in quanto i parametri delle aree in declino furono calcolati non in rapporto alla media nazionale, ma alla media del Centro-Nord.

Di conseguenza, risultò che l'aiuto dato alle regioni del Meridione fu minore del previsto.

Il Sud d'Itali, che produce un quarto del prodotto nazionale lordo, rimane il territorio arretrato più esteso e popoloso dell'area euro.

Tra la fine degli anni Novanta e il primo decennio del secolo XXI l'impossibilità di ricorrere a strumenti di politica monetaria ha influito negativamente sul sistema economico del meridione, caratterizzato da una specializzazione dei settori tradizionali.

A seguito di una indagine empirica, emerge come l'internalizzazione del Sud d'Italia rimanga debole in presenza di un saldo negativo della bilancia del mercato e di un sistema economico in deficit rispetto agli standard.

Come si evince dai dati della Confindustria, il livello di esportazione del Mezzogiorno all'estero è nettamente inferiore a quello del Centro- Nord.

È evidente che i mercati esteri rappresentano un punto decisivo per la ripresa delle imprese meridionali, cosa che si dovrà realizzare. Non solo c'è debolezza di esportazioni, ma nel Mezzogiorno le importazioni si rivolgono in prevalenza ai beni di consumo e solo in modesta misura verso beni di investimento ad alto contenuto tecnologico.

“Il Mezzogiorno è una questione europea ma le soluzioni devono trovarle gli Italiani”. Questa è un'intervista fatta alla Commissione europea per la coesione e le riforme.

È interessante perché chiarisce punti fondamentali della situazione del Meridione in Italia. la Commissaria UE affianca il problema europeo ad un problema regionale, di cui mostra di conoscere le radici storiche.

È messo in rilievo quanto incidano in maniera negativa aspetti legati alla qualità delle istituzioni locali. Si riconosce che non bisogna aspettare soluzioni calate dall'alto ma che,

---

<sup>32</sup> [https://www.normativa.it-uni.res-Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n.415 recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n.64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive. Entrata in vigore della legge 22-12-1992itsil](https://www.normativa.it-uni.res-Conversione%20in%20legge,%20con%20modificazioni,%20del%20decreto-legge%2022%20ottobre%201992,%20n.415%20recante%20modifiche%20alla%20legge%201%20marzo%201986,%20n.64,%20in%20tema%20di%20disciplina%20organica%20dell'intervento%20straordinario%20nel%20Mezzogiorno%20e%20norme%20per%20l'agevolazione%20delle%20attività%20produttive.%20Entrata%20in%20vigore%20della%20legge%2022-12-1992itsil)

invece, gli italiani hanno idee e capacità per affrontare la questione dello sviluppo delle regioni del Sud.

D'altra parte, bisogna anche dire che c'è una vistosa dicotomia tra l'erogazione dei fondi strutturali europei<sup>33</sup> e la tempestività della spesa.

Ciò può dipendere dal fatto che venga impiegato molto tempo nella fase di preparazione e ciò riduce i tempi per la realizzazione dei progetti.

Viene previsto un piano in quattro anni per accelerare la spesa dei fondi UE.

La politica "sovraordinata" dell'Unione europea è stata una politica di coesione: la coesione sociale non poteva sussistere senza convergenza economica. Gli studi mostrano che l'integrazione ha favorito la convergenza tra Stati, soprattutto per i Paesi del Centro ed Est Europa entrati nella UE durante gli anni del Duemila.

Questi Paesi, partendo da livelli di ricchezza pro capite inferiori, hanno sperimentato tassi di crescita del reddito più elevati dei vecchi Paesi membri. Invece, i Paesi del Sud Europa, tra cui l'Italia, sono cresciuti nello stesso periodo a tassi decisamente più moderati.

Con l'ingresso dei Paesi dell'Est una parte rilevante dei fondi strutturali sono stati loro destinati, ne hanno risentito le aree più svantaggiate degli altri Paesi e, tra queste, le regioni del Mezzogiorno.

I dati mostrano che nel 2000 le regioni che sono cresciute di più sono quelle dei nuovi Stati membri, quelle che mostrano tassi di crescita media appartengono ai Paesi membri continentali, le regioni che crescono di meno sono dei Paesi del Mediterraneo.

Il Mezzogiorno è beneficiario delle risorse finanziarie provenienti dalla politica di coesione da Trent anni. Nonostante questo, il panorama non è confortante, in particolar modo per la modalità di utilizzo di questi fondi che, in molti casi, sono andati a sostituire le spese ordinarie dello Stato, soprattutto dopo la grande crisi del 2008-2009.

Incidono negativamente la complessità del processo decisionale ai diversi livelli istituzionali e la carente capacità amministrativa di alcune regioni. Nel terzo capitolo saranno delineati in cifre i parametri di tali insufficienze.

---

<sup>33</sup> l'Italia è il secondo Paese beneficiario

### 1) NORD-SUD E LA LORO DISPARITÀ

La Costituzione italiana del 1946 prevedeva già l'istituzione delle Regioni, ma è solo nel 1972 che sono state create come Enti decentrati le quindici regioni a statuto ordinario.

Tali regioni hanno potestà legislativa molto limitate e sono soggette ad una forte vigilanza del governo nazionale.

Naturalmente fanno eccezione nel godimento di competenze legislative esclusivo le cinque regioni a statuto speciale.

Agli inizi degli anni '90 si riscontra una tendenza federalista nel quadro di un più ampio processo di riforma istituzionale.

L'insuccesso fu dovuto alla mancanza di consenso delle parti politiche sull'organizzazione federale dello Stato, al disaccordo sulla struttura del sistema giudiziario e su altri aspetti del processo di riforma. Da allora, nonostante i progressi registrati a livello di decentramento in tali settori, ad esempio nei servizi pubblici per l'occupazione, la questione della regionalizzazione del Paese rimane irrisolta.

Nel marzo 2001 è stata approvata una legge costituzionale sulla struttura territoriale che ha modificato in particolare l'art.117 della Costituzione con l'introduzione del principio di poteri legislativi esclusivi e concorrenti per lo Stato e Regioni.

Bisogna sottolineare la responsabilità esclusiva del livello nazionale relativamente ai rapporti con l'Unione europea.

Le Regioni hanno competenze legislative concorrenti in diversi settori, specie in materia di polizia, servizi pubblici, sanità, formazione professionale, musei, biblioteche, infrastrutture di trasporto locali.

In tali ambiti alle Regioni compete l'esercizio della potestà legislativa nel quadro della legislazione e dei principi generali fissati dallo Stato e alla luce dell'interesse nazionale.

Il nuovo articolo 118 della Costituzione inoltre rafforza l'autonomia amministrativa degli Enti locali.

Tra le Regioni italiane si possono rilevare notevoli disparità, riportabili a cause diverse.

Quelle settentrionali sono molto vicine al Centro-Europa sia in termini geografici, sia in termini di sviluppo economico, mentre le regioni meridionali si collocano alla periferia d'Europa e sono più arretrate, sotto il profilo economico.

La politica italiana è connotata da questa spaccatura tra Nord e Sud.

Anche se gli Enti locali godono di competenze complete all'interno delle rispettive circoscrizioni territoriali, la legislazione nazionale e il trasferimento esplicito di specifiche funzioni a livello regionale hanno circoscritto le attività delle province a pochi campi, quali la protezione dell'ambiente e del paesaggio, la caccia, la pesca e la viabilità.

Le competenze dei Comuni includono sostanzialmente la pianificazione territoriale, i servizi pubblici locali e le scuole.

Entrambi i livelli sono competenti in materia di previdenza sociale, sanità pubblica e servizi sanitari.

Si ritiene importante questo quadro delle varie competenze per meglio illustrare il divario persistente tra Nord e Sud<sup>34</sup>

È importante riportare una parte dell'articolo del Corriere della Sera apparso mercoledì 13 settembre 1972. Non è certamente esaustivo per una trattazione rigorosa del problema, ma può contribuire ad illustrare certi aspetti: "Il divario tra Nord e Sud verrà colmato nel 2020".

La previsione è del professor Pasquale Saraceno ed è espressa in un rapporto per il Ministero del bilancio.

Lo sviluppo del Sud è avvenuto in modo disordinato, aggiungendo ai vecchi motivi di arretratezza nuove cause di disorientamento. Dualismo in Puglia tra costa ed entroterra: è una realtà.

Investimento immobiliare, burocrazia e piccoli commerci invece di una spinta all'industrializzazione: segni di una economia stagnante. Nell'articolo si parla di due altiforni del centro siderurgico Italsider di Taranto. Gli italiani sono alimentati da nastri trasportatori controllati automaticamente: un aspetto di alta tecnologia, dunque.

Siderurgica e petrolchimica hanno rappresentato fino a questo momento le espressioni più avanzate dell'industrializzazione del Sud, ma, come osserva Antonio Spinosa, si tratta di attività produttive a scarso tasso d'occupazione.

---

<sup>34</sup> "Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell'Unione europea"

Avrebbero potuto costituire, comunque, lo spunto ad una iniziativa privata che, nella misura in cui smobilitava in agricoltura, trovasse nuovi campi di espansione.

Così non è stato: a causa di una mentalità arcaica attaccata a prospettive ormai non più valide, precluse ad ogni spinta innovativa.

La previsione dell'economista prof. Pasquale Saraceno non si è avverata. La data del 2020 nel 1979 sembrava sufficientemente lontana per maturare una serie di considerazioni sul raggiungimento dell'obiettivo previsto dall'economista Pasquale Saraceno. Invece, non solo il divario non è stato colmato, ma è aumentato ancora di più. Pasquale Saraceno, studioso di economia, dedicò molti suoi studi al rapporto tra Mezzogiorno e industrializzazione. Se, a distanza di quasi cinquanta anni, la situazione non si è evoluta nella direzione prevista e desiderata, bisogna cercarne le cause: l'incapacità da parte delle classi dirigenti di ascoltare le indicazioni degli studiosi e di inaugurare una serie di riforme adeguate ad una visione politica seria e rigorosa.

L'industrializzazione, rappresentata dall'Italsider di Taranto, in quegli anni rappresentava una speranza di cambiamento, mentre nel tempo si è rivelata una svolta catastrofica del rapporto tra Sud e modernità.

Non sono state individuate le coordinate di un modello concreto di sviluppo.

Il tema conserva una sua stringente attualità anche in campi diversi. Si può fare un esempio di una storia di successo com'è il caso di Matera, capitale europea di cultura. I dati dicono che si è vivacizzata l'industria del turismo, con un crescendo di eventi che hanno occupato un anno intero. Non è stato fatto però nulla che ricordasse una progettualità culturale, mentre sarebbe stato necessario pensare ad un ruolo in una dimensione meno legata all'euforia di una manifestazione collettiva festosa.

La questione meridionale rappresenta un problema di carattere nazionale in quanto il persistente ritardo pesa negativamente sulla prestazione media italiana che, per la ripresa dopo le conseguenze della crisi finanziaria del 2008, ha in continuazione bisogno di contare su tutte le regioni per raggiungere un tasso di crescita nella media europea.

Nel Meridione si sono radicati problemi e "mali" intrinseci che ostacolano seriamente un processo evolutivo e duraturo nel tempo.

La distanza tra Centro Nord e il Sud non consiste soltanto nel Pil pro-capite, ma in tanti altri fattori, come l'esodo delle generazioni giovanili verso altre regioni e verso l'estero, l'elevato

numero di giovani che abbandonano gli studi<sup>35</sup>, la quasi inesistente capacità di attrazione di investimenti dall'estero.

Non da ultimi vanno considerati nel bilancio negativo il peso maggiore rispetto al resto del Paese della burocrazia, l'inefficienza istituzionale, la corruzione, la lentezza giudiziaria, l'economia sommersa, il trattamento dei rifiuti.

In queste preposizioni risultano anche tutti gli altri parametri quali popolazione a rischio povertà, imprese a partecipazione estera, forza lavoro in popolazione attiva, disoccupazione in popolazione attiva, posti di lavoro persi, istruzione sul Pil, spesa sanitaria su Pil.

I dati indicano che la ripresa del Mezzogiorno non dipende dall'entità di trasferimenti pubblici ma dal grado di efficienza delle istituzioni e dalla capacità di sfruttare positivamente le risorse umane e fisiche.

Il Mezzogiorno, per risarcire l'economia, deve far crescere le imprese e la concorrenza nei mercati, alleggerendo il peso del settore pubblico che al Sud raggiunge il 22,2% del prodotto, contro il 12% del Centro-Nord.<sup>36</sup>

Bisogna notare che ci sono non solo divari a livello nazionale, ma anche differenti livelli di crescita all'interno dello stesso Mezzogiorno.

Alcune regioni, infatti, possono valersi delle risorse turistiche e di forme di industrializzazione leggera mentre altre stagnano in situazioni di carenza infrastrutturale e anche, purtroppo, di criminalità diffusa.

L'UE persegue l'obiettivo della coesione socioeconomica. La sua azione si basa sulla solidarietà finanziaria che consente di trasferire oltre il 35% del bilancio dell'Unione<sup>37</sup> verso le regioni più svantaggiate. Le regioni dell'Unione in ritardo di sviluppo, in fase di riconversione o che devono far fronte a situazioni geografiche e socioeconomiche particolari possono così meglio affrontare le difficoltà e sfruttare pienamente le opportunità del mercato unico, le regioni che beneficiano dell'Obiettivo 1 in Italia sono Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna, mentre beneficia del sostegno transitorio il Molise.

Il Mezzogiorno non è l'unica area a manifestare un ritardo nello sviluppo all'interno dell'Unione europea, ma mentre le altre regioni denominate ad "Obiettivo 1"<sup>38</sup> hanno

---

<sup>35</sup> 25,5% del Sud contro il 16,8% del Centro-Nord

<sup>36</sup> elaborazioni da Banca d'Italia. ISTAT. Ministero dell'economia e delle finanze, Svimer, Former

<sup>37</sup> 213 miliardi di euro per il periodo 2000-2006

<sup>38</sup> con struttura economica simile a quella italiana

intrapreso un percorso di nascita verso i valori medi comunitari, il Mezzogiorno non mostra segnali di miglioramento.

Il Pil pro-capite del Meridione si colloca ancora a livelli più bassi rispetto alla media europea, e la sua evoluzione, tra il 2000 e il 2007, ha presentato un tasso di crescita inferiore rispetto alle altre aree ad Obiettivo 1.

Un aspetto rilevante della valutazione delle potenzialità di sviluppo di un'area riguarda il livello di innovazione territoriale. L'internalizzazione è molto legata all'innovazione: sono le imprese tecnologicamente avanzate che operano con successo nei mercati esteri.

Le piccole, medie imprese all'interno di un'area svolgono un ruolo di propulsione per la diffusione tecnologica e sbocchi positivi anche in altri ambiti al di fuori di quelli specificatamente pertinenti.

Le nuove teorie della crescita indicano come motore di sviluppo economico in particolare il capitale umano, e, naturalmente, le infrastrutture fisiche. La presenza di servizi, civili avanzati e moderni all'interno di un'area geografica, di conseguenza, facilita l'insediamento delle imprese, attratte dalla disponibilità di un capitale umano qualificato.

La qualità del lavoro migliora specularmente al contributo dell'istruzione e della formazione specialistica valida professionalmente.

Le persone qualificate raggiungono una posizione lavorativa migliore, assicurandosi un livello di vita più alto. I tassi di scolarizzazione in Italia presentano divari sfavorevoli al Meridione e sono accompagnati da un parallelo aumento del tasso di abbandono, legato al degrado sociale e familiare.

Una conseguenza negativa del basso capitale umano si riscontra nel divario nei tassi di occupazione, il Nord al 65% <sup>39</sup>il Sud al 44%<sup>40</sup>

Questi dati mostrano anche la diffusione del lavoro reso, nascosto in attività economiche sommerse, spesso illegali.

La disoccupazione ufficiale <sup>41</sup>con ogni probabilità ha una dimensione inferiore a causa del fenomeno del lavoro sommerso.

---

<sup>39</sup> (in linea con i Paesi avanzati),

<sup>40</sup> (come un paese sottosviluppato)

<sup>41</sup> (quasi 2,5 volte quella del Nord)

Ciò alimenta quella parte di disoccupazione nella quale confluisce chi non cerca lavoro: inoccupati impliciti e lavoratori potenziali, una fonte naturale per i fenomeni di occupazione illegale.

Spesso il dibattito pubblico su quella che si definisce “questione meridionale” si incentra sulla quantità delle risorse nazionali destinate a tale area e se queste siano state valorizzate e utilizzate in maniera efficiente.<sup>42</sup>

Dal 1950 in poi la politica economica italiana nei confronti delle regioni meridionali è stata caratterizzata dagli interventi della Cassa per il Mezzogiorno. Nel tempo, la riduzione dell'ammontare delle risorse erogate e la trasformazione in risorse di carattere sostitutivo e non addizionali rispetto a quelle messe in campo dalla Pubblica Amministrazione, portarono a risultati insoddisfacenti tanto da indurre all'abolizione della Cassa del Mezzogiorno.

Si è verificato un processo di riforma, la cui linea guida era quella di orientare le risorse su politiche selettive di sviluppo funzionali al raggiungimento di obiettivi nel lungo periodo.

Prendendo in considerazione i soli interventi a sostegno delle attività produttive, nei sette anni tra il 2003 e il 2009 risulta che sono state concesse agevolazioni per più di 60 miliardi di euro, ben 8,6 circa miliardi medi anni.

Al solo Mezzogiorno sono stati concessi aiuti allo sviluppo produttivo per 33 miliardi<sup>43</sup>, ossia 4,7 miliardi medi anni. Se queste regioni hanno assorbito interventi volti a ridurre i divari territoriali, quelle settentrionali sono risultate beneficiarie degli strumenti a sostegno della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

Le imprese meridionali, in un quadro complessivo, sono ancora dipendenti dagli interventi di natura assistenziale che però nella maggior parte dei casi non hanno una incidenza rilevante sulle capacità imprenditoriali.<sup>44</sup>

Di fronte alla mancata risoluzione dello sviluppo del Mezzogiorno, diventa evidente la necessità di una forte discontinuità rispetto alle politiche adottate fino ad oggi.

Le politiche prioritarie, in sintesi, potrebbero essere: un funzionamento più responsabile delle amministrazioni regionali e locali; il miglioramento della qualità del capitale umano; un deciso

---

<sup>42</sup> ISTAT

<sup>43</sup> (55% del totale paese)

<sup>44</sup> elaborazione Ministero dello sviluppo economia dipartimento per lo sviluppo economico

contrasto all'economia sommersa e illegale; il sostegno al trasferimento tecnologico e alle imprese innovative in modo che le imprese meridionali possano crescere in competitività.

Comunque, il Mezzogiorno ha molte potenzialità poco e male sfruttate, insieme a opportunità che sono andate disperse il più delle volte.

È bene sottolineare tra i vari settori, una potenzialità riconosciuta: l'energia. Nel campo delle energie rinnovabili il Meridione ha sicuramente un vantaggio potenziale rispetto al Nord.

Gli impianti fotovoltaici nelle regioni settentrionali hanno un rendimento annuale medio di circa 1000-1100 kWh. I valori arrivarono a toccare i 1400-1500 kWh nelle regioni meridionali e in Sicilia.

È necessario citare anche il settore Agroalimentare e quello dei Beni archeologici e artistici.

Le molteplici politiche economiche adottate per il Sud non hanno condotto a risultati soddisfacenti.

Gli ingenti interventi statali non sono serviti a nulla, è mancata una valida comunicazione tra Stato e Regioni che potesse coordinare le differenti attività territoriali con l'obiettivo di stimolare il tessuto produttivo locale con impatto corrispondente anche sull'occupazione.

Se, nonostante il fiume di aiuti nazionali ed europei profusi al Sud, i divari con il Centro Nord sono addirittura peggiorati, significa che le politiche di sviluppo non devono cadere dall'alto, ma devono mobilitare la società civile.

Per ancorare la crescita economica nazionale ad una ripresa dell'area meridionale sono necessari interventi paralleli in modo da recuperare il dislivello con le altre aree, nazionali e comunitarie.

Una migliore competitività economica e un più alto livello di vita per i cittadini vengono assicurati da iscrizione, giustizia, sanità e sicurezza, che costituiscono degli aspetti fondamentali a garanzia degli obiettivi proposti.

## 2) L'EVOLUZIONE DEL DIVARIO TRA IL NORD E IL SUD (dal dopoguerra ad oggi)

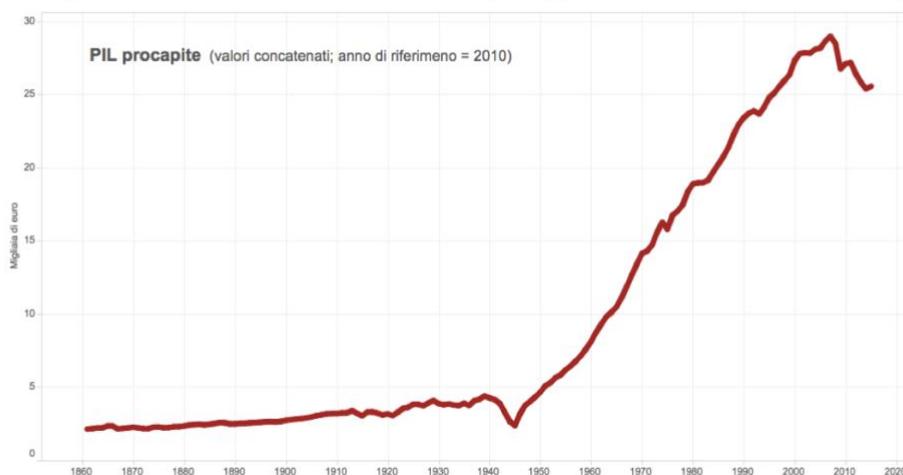
### Imprese italiane a partecipazione estera al 2010 (% sul totale)

<i>area geografica</i>	<i>imprese</i>	<i>dipendenti</i>	<i>fatturato (mln euro)</i>
Nord-Ovest	63,4	57,9	57,2
Nord-Est	19,6	15,3	12,6
Centro	12,7	21,4	26,3
Sud e Isole	4,4	5,3	3,9
Italia	7.608	931.924	496.913

fonte: banca dati Ice-Reprint

Si rileva come il Pil pro capite sia cresciuto decisamente a livello nazionale soprattutto in epoca recente, ossia nella seconda metà del Novecento, perché l'Italia è diventata un Paese industriale<sup>45</sup> solo dopo la Seconda Guerra Mondiale e la ricostruzione: si è verificata una vera industrializzazione di massa durante il periodo del boom economico.

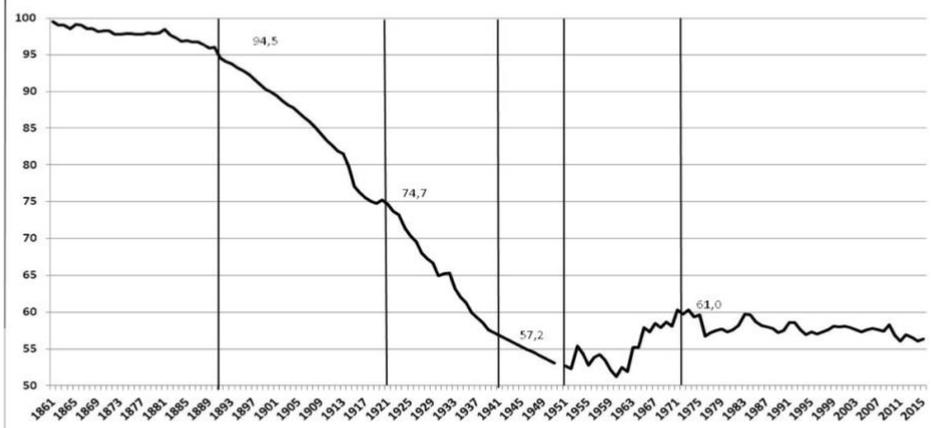
Figura 1. Il PIL pro-capite in termini reali dal 1861 al 2015 (in migliaia di euro concatenati 2010)



Fonte: Istat, Banca d'Italia, *Statistiche storiche*, <<http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=23>>.

<sup>45</sup> (e non più agricolo-industriale)

Figura 2. Il divario nella storia d'Italia: l'andamento del PIL pro-capite del Mezzogiorno in percentuale del Centro-Nord (1861-2015)



Fonte: Elaborazione in base ai dati tratti da SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi e D. Miotti, Bologna, il Mulino, 2011; SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, vari anni, Napoli, Fondazione Premio Napoli, 1974-1986 e Bologna, il Mulino, 1987-2016.

Nell'esame dell'evoluzione del Pil pro-capite risultano evidenti l'ampiezza e la persistenza dei processi di divergenza, viste in relazione all'avvento del capitalismo industriale nel quadro dell'economia italiana.

Il punto focale dello sviluppo diseguale del Paese è costituito dalla dinamica del processo di industrializzazione, che, iniziato tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento nelle regioni centro-settentrionali, è proseguito con ritardo senza alcun segno di vivacizzazione nelle aree meridionali.

Si è determinato nel tempo fino ad oggi un netto differenziale di sviluppo all'interno dell'economia italiana fino ad oggi. Nel secondo dopoguerra c'è stato uno straordinario impulso alla ricostruzione e allo sviluppo nazionale: il Paese si è delineato compiutamente industriale e avanzato economicamente, mentre si realizzava l'unico periodo di convergenza delle sue diverse aree territoriali, tra i tanti di divergenza verificatasi dall'Unità ai nostri giorni. La linea che riferisce la dinamica del prodotto per abitante delle regioni meridionali in percentuale di quello centro settentrionali indica che il periodo di maggior avvicinamento tra le due parti del Paese è stato quello tra la fine degli anni Cinquanta e la metà degli anni Settanta, ovvero dopo una fase di reindustrializzazione e quello di una meglio definita industrializzazione.

Nel periodo tra il 1951 e 1973 è emerso l'unico ciclo di convergenza tra le due grandi aree italiane.

Da una parte, nel suo complesso il nostro Paese ha avuto uno straordinario recupero rispetto alle economie europee e degli Stati Uniti, dall'altra si è verificato il fenomeno di una rimonta delle regioni meridionali nei confronti di quelle settentrionali: un fatto unico per l'intensità dei processi di sviluppo che si erano innescati sui due fronti.

Nel periodo tra gli anni Settanta e gli inizi degli anni Novanta si è determinato un brusco passo all'indietro da parte del Mezzogiorno: va considerato che era mutato il contesto interno e internazionale, il modello italiano aveva cambiato i caratteri e si erano interrotte le strategie di sviluppo caratteristiche dell'economia del secondo dopoguerra.

Non è stata compresa la necessità di una profonda trasformazione della struttura produttiva del Paese, anzi si è ancora radicata la convinzione che, ripartendo dall'assetto industriale del Nord, si potesse dar vita alla ripresa: la linea prevalente derivante da questi fattori è stata quella di un indebolimento crescente della forza propulsiva necessaria alla crescita del sistema nazionale.

La conclusione della fase più acuta del sommovimento dato inizio al lungo periodo cosiddetto della Grande Moderazione, che va dalla metà degli anni Ottanta almeno fino al 2007, caratterizzato dalla riduzione della vitalità delle fluttuazioni del ciclo economico nei Paesi sviluppati rispetto ai decenni precedenti: periodo questo contrassegnato da una relativa stabilità macroeconomica, che si è intrecciato con i profondi mutamenti connessi ai processi di integrazione dei mercati globali e ha preceduto il decennio della crisi finanziaria ed economica, innescatasi nel 2007-2008.

Durante quest'epoca in Italia si è confermato l'arretramento della capacità di convergenza tra le due parti del Paese e si è dovuta registrare una riduzione del suo livello di competitività rispetto allo scenario internazionale.

Inoltre, il processo di globalizzazione ha caratterizzato l'arco di tempo compreso tra gli ultimi decenni del Novecento e i primi due decenni del Duemila.

In un mondo di profondo cambiamento la sua intensificazione si è verificata proprio quando l'Italia ha abbandonato l'intervento straordinario con la legge 19 dicembre 1992 n. 488, rafforzando il passaggio dal principio delle iniziative volte alle aree depresse, cioè, che presentavano un Pil per abitante inferiore al 75% della media dell'Unione europea ed erano incluse sul perimetro. Meridionale, a quello del sostegno anche alle aree in declino industriale e alle aree rurali svantaggiate, che erano localizzate in gran numero nelle regioni del centro

Nord. In conseguenza, si applicava a tutto il Paese un'azione prima mirata al riequilibrio del Sud, cioè l'intervento pubblico di carattere speciale, fino a quel momento, cioè fino alla promulgazione della legge 488, riservata al solo Mezzogiorno.

Inoltre, il Trattato di Maastricht e i suoi parametri di convergenza avevano imposto una marcata contrazione della. Spesa, con l'obiettivo della riduzione del debito pubblico.

Questa impostazione generale, già fortemente pregiudizievole per il Sud, era resa più grave dal declino delle imprese pubbliche, il quale declino in misura rilevante contribuiva a determinare la chiusura di un'intera fase di sviluppo industriale nel Mezzogiorno. In un contesto nuovo si è estesa sempre di più una strategia improduttiva, fondata sulla crescita locale e sull'impiego a pioggia delle risorse.

L'affermazione della nuova programmazione AA.VV.<sup>46</sup> ha determinato la fine della possibilità di portare il Sud ad un ruolo produttivo e di incrementare la sua economia. Tale programmazione è un testo noto come documento ministeriale. In queste pagine si rileva uno sforzo nuovo di riconsiderazione complessiva delle politiche e degli orientamenti dell'azione di governo verso il Mezzogiorno, da molto tempo assente dal panorama politico italiano.

Dopo la fine dell'intervento straordinario, le politiche pubbliche per il Mezzogiorno non sono state inquadrare in un assetto unitario. L'iniziativa dello Stato nazionale è rimasta ai margini, forse anche contrastata da una comune opinione diffidente, o addirittura ostile verso ogni forma di intervento pubblico al Sud.

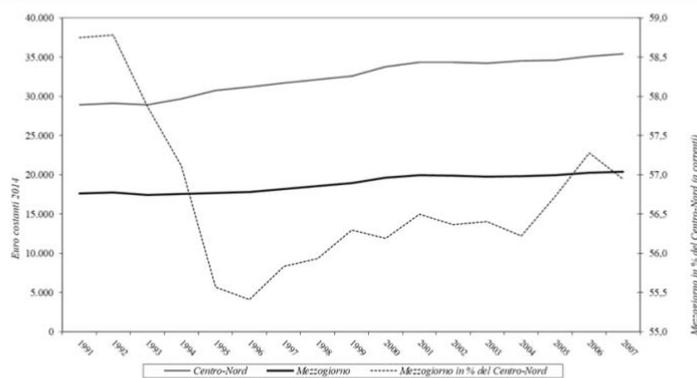
Quindi, c'è necessità di ridefinire i compiti della iniziativa statale.

L'economia è avviata verso un'integrazione europea: in tale contesto che cosa si può fare per il Mezzogiorno? Bisogna mettere su un piano prioritario i settori, gli ambiti, i contesti su cui è possibile intervenire per rafforzare la rete di uno sviluppo non subalterno e non dipendente.

---

<sup>46</sup> La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo redatti dal Ministro del Tesoro. Bilancio e Programmazione Economica Roma- Donzelli Editore 1998

Figura 17. Il PIL pro capite del Mezzogiorno e del Centro-Nord dal 1991 al 2007 (valori assoluti, nella scala a sinistra, e livello del Sud rispetto al Centro-Nord, nella scala a destra)



Fonte: Elaborazione in base ai dati tratti da SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, a cura di A. Giannola, A. Lepore, R. Padovani, L. Bianchi e D. Miotti, Bologna, il Mulino, 2011; SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, vari anni, Bologna, il Mulino, 1991-2008.

L'inizio dell'ultimo decennio del Novecento ha presentato andamenti negativi per il Sud, non solo per la fine dell'intervento straordinario, ma anche perché il processo di ripresa sostenuta dalla svalutazione della lira ha favorito soprattutto l'industria del Nord. Nonostante ciò, nella seconda metà degli anni Novanta, il Mezzogiorno agganciato al corso positivo di quella fase, che ha riportato il Pil pro-capite del Sud al 56,75, dopo la discesa al 55,3% del 1992.

Nei primi anni del Duemila, parallelamente all'ingresso dell'Italia nell'euro, si è conclusa la breve fase della convergenza. Infatti, il Mezzogiorno si trova in difficoltà, proprio in base al principio secondo cui il gioco delle forze di mercato tende normalmente ad accrescere le disparità tra le varie aree, sfavorendo quelle meno avanzate. Altre regioni europee in ritardo di sviluppo tendevano a convergere verso la media dell'eurozona, il Mezzogiorno affrontava un processo di internalizzazione molto lento.

Nel periodo precedente alla crisi iniziata nel 2008, solamente l'Italia non è riuscita a ridurre i divari regionali.

Nonostante la divergenza protratta per un arco di tempo più ampio, nella seconda parte del primo decennio del Duemila si è registrato un andamento altalenante, con alcuni momenti di recupero.

Dal 200 al 2008, il Sud è cresciuto sempre meno del resto d'Italia: l'incremento medio del Pil è stato pari a poco più della metà di quello delle regioni centro-settentrionali.

Va notato che in questo periodo è stato tutto il Paese a soffrire di un rallentamento della crescita, presentando una minore capacità competitiva del comparto industriale nel suo

insieme, fermo restando che il Mezzogiorno, rispetto ai livelli di contesa a livello globale, si è mostrato più impreparato in termini di produttività.

La SVIMEZ, nell'analisi dei principali andamenti economici nazionali contenuta nel Rapporto del 2011 sull'economia del Mezzogiorno, ha indicato una convergenza nella crisi tra le due principali aree del Paese, anche se il Mezzogiorno ha risentito in maniera più rilevante delle conseguenze dell'arretramento.

La fine dell'intervento straordinario, l'avvento di quella che è stata denominata la nuova programmazione, l'assenza di politiche industriali che potessero soddisfare le esigenze di uno sviluppo auspicabile delle regioni meridionali, l'annullamento di ogni strumento nazionale a sostegno delle attività produttive da orientare al mercato nel Mezzogiorno hanno contribuito ad indebolire il Paese in tempo di crisi, ma soprattutto a penalizzare il Sud. Nell'alternanza di fasi di crescita e di crisi, l'Italia non ha mostrato grandi capacità di cambiamento fino a qualche tempo fa, ma gli effetti della recessione sono ricaduti più pesantemente sul Mezzogiorno.

Si esamini il complesso degli anni tra il 2008 e il 2014: l'andamento del Sud è stato particolarmente negativo, e si è messo in luce il carattere strutturale delle debolezze.

Un esempio: l'industria manifatturiera meridionale, dopo una fase di ridimensionamento dovuta anche alla ricaduta della globalizzazione sul suo assetto produttivo, ha visto una aggiuntiva contrazione cumulativa del 29,8%, in termini di prodotti, mentre nel resto dell'Italia la flessione del comparto è stata del 9,5%.

Infine, nonostante si fosse ridotto il processo di accrescimento della capacità produttiva futura mediante l'accantonamento di una parte della produzione in ambedue le aree territoriali, il calo è risultato molto maggiore nelle regioni meridionali.

L'Italia negli anni della crisi ha registrato una divergenza doppia, cioè, per così dire, interna, ma ha anche riaperto la disparità di sviluppo con l'Europa. Tuttavia, a partire dall'ultimo triennio, si è riscontrato un cambiamento di rotta, che permette di avere una visione più ottimista.

Secondo il rapporto della SVIMEZ, l'inversione del ciclo economico mostra una linea più definita e una maggiore possibilità di espansione. Tra il 2015 e il 2017, il Sud è cresciuto con una velocità superiore a quella del resto d'Italia. La strada da percorrere è molto lunga, ma la ripresa del Sud comincia ad avere un carattere strutturale, soprattutto grazie alla svolta

dell'industria manifatturiera, la quale sembra dare impulso ad un contesto produttivo più forte e innovativo.

Una politica industriale e le strategie nazionali e territoriali adottate dalle istituzioni pubbliche possono dar vita a questa possibile nuova fase di sviluppo. Nessun Paese in Europa presenta un divario economico e territoriale profondo quanto il nostro. La questione meridionale, presente nella nostra storia dai tempi dell'Unificazione, man mano ha superato i confini nazionali, con l'avvento della globalizzazione è diventata una problematica di livello europeo. Nel processo di integrazione europea sono insorte delle contraddizioni, le quali hanno fatto anche dubitare della realizzazione del progetto di un grado sempre maggiore di unificazione politica e messo in moto una progressiva riarticolazione delle forme di aggregazione funzionale attuate dal dopoguerra in poi: così il Mezzogiorno ha visto commettere sempre di più il suo destino allo scenario dell'Europa. Il sottosviluppo del Meridione rispetto al resto dell'Europa, non più caso particolare, si è tramutato in un paradigma del complesso di rapporti tra i Paesi periferici d'Europa e il resto del continente.

È messo in rilievo il ritardo del Mezzogiorno collocato al di sotto della soglia del 75% della media continentale del Pil per abitante e inserito nel quadro delle aree eleggibili per gli interventi da effettuare con i fondi di coesione. Tuttavia, se si guarda al percorso storico dal momento dell'unificazione italiana, emerge che l'Italia ha seguito esemplarmente un processo di maturazione profonda ed è stata protagonista di un avanzamento impensabile per un Paese piccolo e differenziato.

Ha raggiunto grandi mete di sviluppo industriale, pur essendo priva delle risorse naturali necessarie a sostenere le trasformazioni produttive moderne.

### 3) NUOVO MILLENNIO-RAPPORTO ATTUALE SUL DUALISMO E PROSPETTIVE PER IL FUTURO

Questo rapporto riassume il risultato di un progetto di ricerca svolto dalla Banca d'Italia nel corso dell'ultimo biennio. Tra gli ambiti di trattazione, risultano particolarmente interessanti le considerazioni sulle possibili priorità di interventi per il Mezzogiorno, sia attraverso il rafforzamento della struttura produttiva sia con il miglioramento dell'azione pubblica. Sull'ulteriore ampliamento nell'ultimo decennio dei divari rispetto al Centro Nord del Paese,

che pure ha preso terreno rispetto alle aree europee più avanzate, hanno pesato le debolezze strutturali del sistema produttivo o dell'azione pubblica nel Mezzogiorno.

Il Mezzogiorno, nel quale il sistema produttivo era già debole e la produzione e la produzione sbilanciata verso servizi a minore valore aggiunto, è stato ulteriormente penalizzato dalla qualità inadeguata delle infrastrutture e dei servizi pubblici nelle aree urbane, che così non possono svolgere il ruolo di catalizzatori dello sviluppo economico.

Si rilevano nell'insieme ritardi significativi nella qualità del tessuto imprenditoriale, così come la dotazione di infrastrutture e la produzione di servizi pubblici risentono di risorse spesso insufficienti.

Il rafforzamento della base produttive del Mezzogiorno costituisce un elemento fondamentale per garantire la convergenza delle regioni meridionali ai più elevati standard economici del resto del Paese e delle altre regioni europee più avanzate. Quali sono gli interventi prioritari?

Bisogna coordinare e attivare molte leve che possono favorire l'accesso ai mercati e potenziare le qualità dei servizi sotto la diretta responsabilità dello Stato e degli enti territoriale e poi quello di operare investimenti adeguati alle infrastrutture e la produzione dei beni pubblici.

Il sistema degli aiuti nelle imprese nel Mezzogiorno è più frequente rivolto alle microimprese, riflettendo così le caratteristiche del sistema produttivo locale. Ancora non si scorge un disegno complessivo finalizzato a favorire la collocazione delle risorse verso le imprese più grandi che abbiano la capacità di competere anche fuori il contesto locale o di far nascere nuove aziende innovative. Non solo si deve favorire la crescita delle imprese già presenti nel territorio, ma anche rilanciare le politiche volte all'attrazione di investimenti di imprese medio-grandi. È chiaro che ciò vale per tutto il Paese, ma la capacità di attrarre investimenti da parte di gruppi italiani o stranieri sarebbe più rilevante per il Mezzogiorno, dove non appare una sufficiente presenza di iniziative imprenditoriali di successo. Le politiche nazionali possono oggi sollecitare un crescente numero di iniziative volte a favorire la transizione verde, per le quali il Mezzogiorno può godere di un vantaggio comparato nella produzione di energia da fonti rinnovabili (come è già stato detto in altra parte del presente lavoro). La capacità di attrarre imprese dall'esterno e la crescita di quelle già presenti sul territorio dipendono però dal superamento di "mali" radicati, i quali l'evasione, la corruzione, la criminalità: è necessario quindi un rafforzamento della capacità dello Stato di garantire l'applicazione della legge.

Molte iniziative devono essere inoltre volte alla riduzione delle complessità regolamentare e degli oneri burocratici, che spesso ostacolano l'attività di impresa e la sua potenzialità di operare secondo le regole.

Il ritardo del Mezzogiorno nella dotazione di infrastrutture e nella fornitura dei servizi pubblici incide negativamente sul benessere dei cittadini e limita le possibilità di sviluppo del settore produttivo meridionale.

I divari territoriali oggi esistenti in Italia sono di una tale entità da richiedere uno sforzo straordinario per affrontarli da parte dei piani nazionali ed europei in corso che per il decennio determinano un complesso di investimenti di portata storica. Le politiche di sviluppo locale non possono incidere sui divari territoriali in misura significativa senza un'adeguata qualità del contesto istituzionale.

Rimane essenziale ripristinare la prima funzionalità delle amministrazioni con adeguate risorse e un deciso miglioramento della loro capacità gestionale. In un contesto di debolezza generale del complesso dei principi, delle regole e delle procedure, le differenze nei risultati riflettono l'eterogeneità delle attitudini e delle capacità dei singoli, che a loro volta, sono influenzate da contesto in cui operano.

Sotto questo profilo, le condizioni sociali ed economiche meno favorevoli del Mezzogiorno possono incidere negativamente sull'azione pubblica e determinare un articolo vizioso: misure di sviluppo economico, maggiore domanda di politiche puramente redistributive, minore efficacia dell'azione pubblica.

La frammentazione delle competenze può determinare difficoltà di coordinamento e conseguenti inefficienze delle attività di programmazione e nei tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

Il quadro così delineato dell'economia del Mezzogiorno fa, come sempre, risaltare l'importanza dell'azione pubblica per dare impulso ad una parte così ampia del Paese, in progressiva diminuzione delle proprie di benessere rispetto a quelle Centro Nord. Alla base delle varie azioni ci possono essere due elementi fondamentali: il primo è la garanzia della funzione pubblica per eccellenza, in grado di assicurare al Paese una cornice uniforme. Il secondo elemento si riferisce alla modernizzazione del sistema produttivo meridionale.

Devono essere rafforzate le argomentazioni già esistenti nel Mezzogiorno, il quale va sostenuto da una parte dagli investimenti infrastrutturali, dall'altra da una ridefinizione delle politiche di

sostegno delle imprese: esse devono favorire l'indirizzo delle risorse verso le imprese migliori e dare vita all'attuazione di iniziative imprenditoriali di qualità. Oggi, il Paese deve saper cogliere l'opportunità offerta dal PNRR, il cui obiettivo fondamentale è di accrescere il potenziale di sviluppo.

Da che cosa il Mezzogiorno potrà trarre beneficio? Dagli investimenti previsti dal piano, dalle ingenti risorse delle politiche di coesione, dalle riforme che lo integrano. Il governatore Visco dichiarò nel 2021: “La riduzione dei divari territoriali nello sviluppo economico e sociale costituisce una priorità cruciale del Piano. I benefici degli investimenti e delle riforme potranno essere particolarmente elevati laddove è minore l'accessibilità alle infrastrutture e sono meno soddisfacenti la qualità dei servizi pubblici e il dinamismo dell'iniziativa privata.

#### 4) POLITICA DI COESIONE E SVILUPPO

La politica di coesione è la principale forma di investimento dell'Unione europea. Essa sostiene la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente a tutte le regioni e città dell'UE. Bisogna notare che fin dai suoi inizi, anche in quella che ora la Comunità europea, erano notevoli le disparità territoriali e demografiche: perciò furono via via introdotti meccanismi di solidarietà sotto forma di Fondi. Nel 1975 vennero inclusi gli ambiti regionali appunto con la creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale: “Esso è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino”. L'art.176 TFUE<sup>47</sup> disciplina il FESR<sup>48</sup>

Con l'Atto unico europeo del 1986 le competenze della Comunità europea hanno incluso la coesione economica e sociale. L'obiettivo è rivolto alla riduzione del divario tra le regioni, in particolare quelle rurali, ma anche le zone in via di transizione industriale o anche le regioni che presentano svantaggi o naturali o demografiche. Senza considerare gli altri, il Fondo europeo di sviluppo regionale da un contributo al risarcimento degli squilibri regionali esistenti nell'UE.

L'assegnazione delle risorse finanziarie per la politica di coesione si pone due obiettivi principali: uno, investimenti per la crescita e l'occupazione idonee al rafforzamento delle

---

<sup>47</sup> (il quale riproduce l'ex articolo 160 TCE)

<sup>48</sup> (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale)

economie regionali, il secondo, la cooperazione territoriale europea a livello transazionale e interregionale.

Il Parlamento europeo svolge un ruolo molto attivo nel sostenere il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'UE. Nella elaborazione della legislazione i poteri del Parlamento sono pari a quelli del Consiglio.

La politica di coesione ha contribuito a ridurre le disparità territoriali e sociali dell'UE: grazie a finanziamenti della politica di coesione il Pil pro capite delle regioni meno sviluppate consente una previsione di miglioramento.

Ad oggi, gli investimenti hanno determinato la diminuzione del 3,5 del divario tra il Pil pro capite del 10% delle regioni più sviluppate. La politica di coesione è la fonte più importante di investimenti.

Mentre dall'inizio del millennio le regioni meno sviluppate dell'Europa orientale hanno ripreso il passo con il resto dell'UE, molte regioni a reddito medio e meno sviluppato, in particolare nell'Europa meridionale e sud-occidentale, hanno registrato dei periodi lunghi di declino economico. Anche se fra gli Stati membri si è accresciuta la convergenza, sono aumentate le disparità regionali interne agli Stati membri in ascesa.

Una delle cause principali per cui è aumentato il divario regionale sotto il profilo di innovazione è stata la mancanza degli investimenti in ricerca e sviluppo a causa della debolezza degli ecosistemi di innovazioni regionali nelle regioni meno sviluppate.

La Commissaria per la coesione e le riforme, Elisa Ferreira, ha fatto una dichiarazione esplicita: ha sottolineato che la politica di coesione ha un posto di primo piano per promuovere la convergenza e la riduzione delle disuguaglianze tra i Paesi e le Regioni dell'Unione Europea. Vanno adottati e attuati i programmi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 per ottenere vari scopi: aiutare le regioni a riprendersi dalla pandemia, veicolarle nella transizione verso un'Europa verde e digitale in modo che la crescita sia a lungo termine.

La politica di coesione affronta le principali sfide delle regioni dell'UE. Infatti, grazie ad essa, persone e regioni hanno registrato una crescita più sostenibile ed. equilibrata traendone benefici a lungo termine.

Tale politica ha dato supporto anche alle infrastrutture fisiche e digitali, alla formazione conseguente all'istruzione, alle piccole e medie imprese italiane, con i relativi strumenti sulle gestioni aziendali. Recentemente la politica di coesione ha anche aiutato le regioni dell'UE a

fronteggiare le conseguenze della pandemia. In che modo? È stata dunque offerta liquidità immediata, ed è stato esteso l'ambito di applicazione del Fondo di solidarietà dell'UE.

Nei prossimi anni la politica di coesione continuerà ad operare per uno sviluppo sostenibile in tutte le Regioni dell'UE, mentre al contempo sarà sostenuta la transizione verde e digitale attraverso un approccio volto allo sviluppo, sotto il profilo di finanziamenti, misure di gestione, sinergia con le politiche nazionali.

Inoltre, saranno adottate politiche basate sul territorio, senza tralasciare la continua adattabilità alle sfide impreviste. Ogni tre anni la Commissione pubblica nella sua relazione offre una panoramica dello sviluppo delle regioni dell'UE.

Inoltre, nella relazione, si valuta se sono diminuite le disparità delle regioni, quali siano le regioni più avanzate e quali passi i debbano compiere in termini di innovazione, quale sia la posizione delle regioni riguardo alla transizione verde e digitale e quali regioni abbiano necessità di ulteriore sostegno. Tali politiche, per come descritte finora si estrinsecano in singoli ordinamenti. Più nello specifico gli interventi delle politiche di coesione in Italia traggono legittimazione dalla Costituzione<sup>49</sup> e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea<sup>50</sup> che appunto prevedono interventi speciali per rimuovere gli squilibri economici e sociali e ridurre il divario tra le varie regioni.

In considerazione delle forti disparità economiche e sociali esistenti tra il Nord e il Sud del Paese,<sup>51</sup> in Italia le politiche di coesione sono state a lungo sinonimo di “politica per il Mezzogiorno”, politica di sviluppo che ha visto i primi interventi già nei primi decenni del Novecento. Tali politiche hanno contribuito a raggiungere in certa misura risultati importanti ma tuttavia non sono riuscite a dare un'accelerazione al nostro Paese, soprattutto nell'ambito dei divari persistenti tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord.

La situazione è determinata da fattori intrecciati l'uno con l'altro, tra i quali spiccano, come già detto in altra parte, carenze istituzionali e amministrative, frammentazione degli obiettivi e degli interventi, mancanza di addizionalità delle risorse.

Va riconosciuto che l'avvio dei fondi strutturali ha costituito un valido impulso all'attività di valutazione delle opere pubbliche. Le valutazioni effettuate, in generale, hanno mostrato debolezza, come, ad esempio, una non sufficiente attenzione ai risultati ottenuti.

---

<sup>49</sup> art.119, quinto comma

<sup>50</sup> art.174

<sup>51</sup> Fonte: Rivista italiana di Public Management. La Politica di coesione: l'esperienza italiana di Pietro Agnello- Vol.2 n.1° gennaio 2019

I vertici politico-amministrativi, con valutazione più attenta e precisa, avrebbero dovuto fornire indicazioni. Di rilievo per le future decisioni politico-programmatiche.

Nel ciclo 2014-2020, i regolamenti europei hanno richiesto una valutazione più sistematica, rivolta soprattutto all'obiettivo dei risultati. Tuttavia, non serve soltanto il confronto fra gli obiettivi di. Una politica pubblica e i risultati veramente ottenuti, ma anche la domanda qualora una politica non abbia raggiunto i risultati sperati, il perché essa abbia fallito.

La politica di coesione è basata sull'impiego di una quantità addizionale di risorse in conto capitale: se tale addizionalità viene a mancare, inevitabilmente gli effetti della stessa politica di coesione sono modesti, in quanto le risorse sono adibite a colmare mancate spese ordinarie. Il Testo Unico degli interventi straordinari nel Mezzogiorno e la L. 64/1986 avevano imposto una quota riservata non inferiore al 40% della somma globalmente stanziata nello stato di previsione delle amministrazioni dello Stato per spese di investimento.

L'obbligo è stato ulteriormente ribadito ed esteso con la L.311/2004 e la L.296/2006.

Va però riconosciuto che tali misure sono state in larga misura trascurate.

A partire dal 2000 è stata messa in atto la Nuova programmazione e le risorse sono state impegnate e spese: perciò non sono stati rispettati i vincoli relativi alla spesa ordinaria da destinare al Mezzogiorno né dalle amministrazioni centrali né da parte del settore pubblico extra pubblica amministrazione. Con il ciclo 2003-2013 la situazione non è migliorata.

A partire dal D.L.112 del 1998 buona parte delle risorse del Fondo strutturale nazionale è stata destinata ad una serie di interventi, spesso al di fuori delle regioni del Mezzogiorno per spesa corrente o per la necessità di far fronte a calamità naturali.

I dati, elaborati dal sistema conti pubblici territoriali dell'Agenzia per la coesione territoriale, indicano che nel settore cultura, ma anche in altri settori, le risorse aggiuntive sono state spesso sostituite dalla spesa ordinaria e che, nello stesso tempo, la spesa in conto capitale ordinaria presenta nel Mezzogiorno un livello pro capite molto inferiore a quello delle altre aree. La situazione ha reso. Necessaria la reintroduzione, nella L. n. 18/2017 di principi per il riequilibrio territoriale. Anche i tempi impiegati per la realizzazione dei lavori pubblici hanno un ruolo importante nello spiegare il ritardo nella spesa dei fondi strutturali, ritardo di esecuzione materiale, accompagnato da ritardi amministrativi. Si prevede di ridurre gli obiettivi tematici a cinque obiettivi strategici, cioè un'Europa più verde e a bassa emissione di carbonio, più connessa, più sociale, più vicina ai cittadini. Per il proposito di porre le basi della

concentrazione tematica, nelle proposte di un regolamento relativo al Fondo europeo per lo sviluppo regionale e al Fondo di coesione si prevedono il mantenimento del sostegno a settori chiave e una riduzione per altre tematiche di minore priorità. Certamente si deve annoverare tra gli oggetti di maggiore attenzione quello pertinente i cambiamenti climatici.

Con la chiusura nel 1992 della Cassa del Mezzogiorno e quindi la fine dell'intervento straordinario, in Italia si apre una nuova stagione per le politiche di coesione.

La politica regionale perde la sua unitarietà, viene attribuita ai livelli di governo subnazionale la parte più cospicua delle risorse e si ampliano i campi di intervento.

Tali politiche non hanno dato grandi risultati: ma, considerati l'andamento generale fluttuante di crescita sul Mezzogiorno o sperata o addirittura prevista, forse hanno evitato l'incremento delle disparità interne. Ad evitare tutti gli indici di criticità, che si rilevano facilmente, si è disposto il riordino delle competenze in materia di politica di coesione, declinando la ripartizione delle funzioni tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale.

La politica di coesione<sup>52</sup> nasce in Europa ed è frutto di una intuizione politica ed economica. Il mercato unico europeo da una parte aveva il potere di innalzare il livello di crescita economica, ma dall'altra parte avrebbe messo in rilievo la disparità tra i paesi, regioni e territori. Si doveva proporre un modello di sviluppo equilibrato che potesse comprendere anche quei territori che per la loro storia opposizione geografica o peculiarità proprie non erano in grado di entrare nel mercato comune. Quindi l'unione europea ha dovuto introdurre la sua politica di coesione come sovraordinata: senza l'eliminazione della disparità di sviluppo tra le regioni avanzate e quelle povere, non può sussistere coesione sociale. Dopo trenta anni dalla prima formulazione, ci si domanda se la politica di coesione abbia favorito la convergenza tra gli Stati: per i Paesi del Centro ed Est Europa entrati nell'unione europea negli anni Duemila, va anche ricordato che, con l'ingresso dei paesi dell'est si è destinata loro una parte notevole dei fondi strutturali e le regioni del Mezzogiorno sono tra quelle che hanno subito gli effetti in negativo di tale competizione. I dati mostrano che dal 2000 le regioni che crescono di meno appartengono ai paesi del Mediterraneo. La politica di coesione mostra un'incrinatura: è riuscita ad avere un impatto significativo sulle regioni dei nuovi paesi membri, non sulle

---

<sup>52</sup> Trent'anni di politiche di coesione nel Mezzogiorno. Luci, ombre, luoghi comuni- Il sole24ore.it di Andrea Filippetti e Gaetano Vecchione (Dirigente del consiglio nazionale delle Ricerche e Professore di Economia presso Università di Napoli Federico II)

regioni meno avanzate dei Paesi membri del Sud, tra i quali è compresa l'Italia. Allo stesso tempo, si verifica un incremento delle disparità regionali all'interno dei nuovi paesi membri. Solo le città divengono capitali dinamiche, mentre lontano da esse l'impoverimento industriale favorisce processi di migrazione interna. Da più di tre decenni il Mezzogiorno beneficia delle risorse finanziarie provenienti dalla politica di coesione, ma questo dato di fatto suscita l'interesse degli studiosi: il bilancio nel suo complesso non è a tinte rosee, affatto, soprattutto per la circostanza che tali fondi spesso sono andati a sostituire la spesa ordinaria dello Stato, specialmente dopo la crisi del 2008- 2009. Occorre un assetto istituzionale più efficace per l'impiego delle risorse europee punto le risorse PNRR, veicolate dallo stato, piuttosto che dalle regioni, costituiranno un banco di prova. Europeo nel 2021 pone come strategia tematica e territoriale il PNRR<sup>53</sup>: tale documento costituisce lo strumento principale di cui possono disporre gli Stati membri dell'unione europea per contrastare gli innegabili effetti sociali ed economici della pandemia. Esso prevede investimenti e riforme a cui sono associate in misura rilevante e risorse europee e altre provenienti dal fondo complementare nazionale. Si aggiungono altri stanziamenti tratti dal fondo Sviluppo e Coesione.<sup>54</sup>

La clausola del 40%, introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 77/2021 <sup>55</sup>prevede che le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del PNRR assicurino che almeno il 40% delle risorse da destinare alle estensioni territoriali sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Nell'ottobre 2021 è stata inviata una prima circolare del ministero per il Sud e la coesione territoriale finalizzata al rispetto da parte delle amministrazioni centrali del vincolo di destinazione delle risorse del Mezzogiorno.

## 5) OSSERVAZIONI SULLE DIVERGENZE E CONVERGENZE

Osservazioni sulle convergenze e divergenze: è interessante esaminare e individuare i vari momenti di convergenza o divergenza del Mezzogiorno con il resto del paese per rendersi conto della dinamica storica e degli elementi che ne costituiscono il tessuto.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

<sup>54</sup> <https://politichedicoesione.governo.it>

<sup>55</sup> articolo 2, comma sei bis della legge n. 108/2021

<sup>56</sup> Art.2 comma 6 bis della legge n 108/2021 allegato parte I

- 1) Nel secondo dopoguerra, corrispondentemente ad uno straordinario impulso alla ricostruzione e all'avanzamento economico, si verificava l'unico periodo di convergenza delle aree territoriali (tra il 1951 e il 1953).
- 2) Tra gli anni '70 e '90: brusca retrocessione del Mezzogiorno. A questo proposito, va registrato che non è stata percepita la necessità di una profonda trasformazione della struttura produttiva del Paese.
- 3) Legge 19 dicembre 1992 n. 488: viene abbandonato l'intervento straordinario, prima rivolto unicamente alle aree depresse.
- 4) Il Trattato di Maastricht per di più aveva imposto una contrazione di spesa, per il superamento del diritto pubblico.
- 5) Declino delle imprese pubbliche che ne derivò: determinò la fine di una fase di sviluppo industriale del Mezzogiorno.
- 6) Si estende una strategia fondata sulla crescita locale e sull'impiego di risorse piovute dall'alto: quindi il Sud, in divergenza non è in grado di svolgere un ruolo produttivo che alimenti la sua economia.
- 7) Seconda metà degli anni 90: nonostante la ripresa vistosa del nord, c'è una modesta convergenza (Pil pro capite del Sud al 56,7% dopo la discesa al 55,3% del 1992).
- 8) Primi anni del Duemila: si conclude la breve fase di convergenza, con l'ingresso dell'Italia nell'euro.
- 9) Nella seconda parte del primo decennio del Duemila, e non andamento altalenante, ci sono stati alcuni momenti di recupero.
- 10) La Svimez nel 2011 ha indicato una convergenza nella crisi tra le due principali aree del paese.
- 11) Tra il 2008 e il 2014, l'andamento del Sud è stato particolarmente negativo. Tuttavia, in seguito c'è stata un cambiamento di rotta che dà adito a previsioni più ottimistiche.
- 12) Tra il 2015 e il 2017, il sud è cresciuto con una velocità superiore a quella del resto d'Italia, grazie all'industria manifatturiera.
- 13) Se divari ulteriori ci sono stati nell'ultimo decennio, ciò è dovuto al peso delle debolezze strutturali del sistema produttivo e dell'azione pubblica nel Mezzogiorno.

- 14) Nel Mezzogiorno necessitano la dotazione di infrastrutture e fornitura di servizi pubblici.
- 15) Il Mezzogiorno potrà trarre beneficio dagli investimenti previsti dal piano, dalle risorse delle politiche di coesione, soprattutto dalle riforme che li integrano.

Questo è un profilo sintetico in molti punti insufficiente ma mette in luce la realtà di un problema che tuttora sussiste, nonostante le sua ormai lontana origine. Rapporti tra fonti nazionali e fonti di ordinamento esterno. Nello stesso tempo si evince che la selezione non può che esulare da un ambito territoriale inserirsi in un contesto sovranazionale punto ogni elemento riformatore deve essere operato nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale secondo norme interne e procedimenti da esse dettate, ma anche secondo norme prodotte in ordinamenti esterni, cioè di diritto internazionale.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Corso di Diritto Pubblico dell'Economia a cura di Mirella Pellegrini pp.107 e seguenti di Valerio Lemma

## CONCLUSIONE

L'adattamento a questo avviene attraverso l'articolo 10 della Costituzione “a mente del quale l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”.

Negli anni che precedono l'unità d'Italia spiccano per la loro lungimiranza alcuni personaggi nei cui pensieri appaiono già la necessità di un'Europa unita e l'impegno a lottare per la sua attuazione.

Giuseppe Mazzini l'associazione segreta la “Giovine Europa” nel 1834

Croce disse che questi giovani temerari, definitisi uomini del progresso e della libertà “volevano soprattutto dar vita al simbolo della fratellanza dei popoli di sopra alle lotte di esistenza dei singoli Stati”

Mazzini subordinava il concetto di Patria a quello più ampio di Umanità, pensando che il concetto di “nazione” dovesse essere superato da quello di “federazione” tra i popoli europei. Una Federazione fra i popoli avrebbe non solo allentato e poi rimosso le tensioni internazionali, curato le piaghe dei nazionalismi, ma avrebbe anche sostenuto lo sviluppo dei popoli più poveri.

“Libertà, uguaglianza, umanità” (Giuseppe Mazzini - Scritti editi e inediti vol. X Imola 1911 pp 257-258)

Carlo Cattaneo e gli Stati Uniti d'Italia negli Stati Uniti d'Europa

Cattaneo nelle sue opere diede espressione ad un pensiero originale, frutto dell'incontro tra la cultura positivista, la tradizione illuministica lombarda ed europea e un forte senso della storicità del mondo umano ereditato da Vico.

La sua “filosofia civile” mirò a mettere in relazione gli eventi italiani con l'Europa, ritenendo che la finalità del movimento risorgimentale fosse non solo l'indipendenza d'Italia, ma il raggiungimento del progresso civile, sociale ed economico.

Il progresso a sua volta era ritenuto strettamente connesso alla libertà, intesa come presenza di una pluralità di principi ed interessi.

La sensibilità per il pluralismo lo condurrà inoltre a farsi teorico del federalismo.

Dopo il 1848 si fece sostenitore di un assetto federale dell'Italia e anche dell'Europa.

Benedetto Croce è stato l'assertore della necessità di rafforzare ogni forma di amore e rispetto per la propria nazione nell'espansione verso il sovranazionalissimo.

Quando in Germania e in Italia ebbe inizio l'applicazione delle leggi razziali, Croce non restò indifferente a quanto di illiberale egli potesse individuare e percepire. Già nel 1931 affermò che "i popoli d'Europa devono unirsi e dovranno unirsi" (fu intervistato in occasione della sua visita a Budapest). Croce negli ultimi anni della propria vita sostenne gli sforzi federalisti di Spinelli.

Oggi, più che mai, emerge l'urgenza di ridare nuova vita a quell'antico fervore, in alcuni periodi macchiato da dissensi, contrasti, valutazioni egoistiche e opportunistiche da parte di alcuni Paesi.

È importante riconoscimento dell'attualità del pensiero di Croce, oltre che una doverosa riaffermazione di valori che sono alla base della nostra civiltà: l'uropeismo rappresentava, infatti, nel pensiero di Croce, la possibilità di combattere la miopia dei nazionalismi per mezzo di una risposta politica (e anche spirituale) che chiamasse in causa gli ideali della Civiltà universale.

Nel XXI secolo potremmo sperare che questa utopia diventi una realtà che soddisfi il bisogno inesausto di pace, di sviluppo, di armonia di cui si sente un'estrema necessità nel nostro mondo un po' sconvolto? Probabilmente sì perché la storia fa il suo corso, svolge le sue tappe e deve arrivare però sempre ad un risultato evolutivo che assicuri sempre di più il benessere di tutto il genere umano, nessuno escluso.

## Bibliografia

- 10 LEZIONI SULL'EUROPA DI PASCAL FONTAINE, *Lussemburgo; Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee-1998 (62 pagine), Serie: Documentazione europea, 1998 ISNB 92-828-3328.*
- *Corso di diritto Pubblico Dell'Economia a cura di MIRELLA PELLEGRINI- Wolters Kluwer CEDAM p.294 e segg.*
- LA BIBLIOTECA DI REPUBBLICA DI EDOARDO GREPPI; *vol.20 pp 266-267: opera realizzata dalle Redazioni Grandi Opere di cultura UTET (2003).*
- FRANCO GAETA, PASQUALE VILLANI; *documenti e testimonianze, Principato 1982, p. 908*
- [https:// www.treccani.it](https://www.treccani.it) GUIDO PESCOSOLIDO; *Dizionario di storia – Guido Pescosolido (2010)*
- [www.mise.org](http://www.mise.org) ; *Gli incentivi alle attività produttive, effetti della legge 488/1992 su natalità e mortalità delle nuove imprese.*
- GIANNI PITTELLA; *Il mezzogiorno tra Europa e Mediterraneo. 16 febbraio 2009 [www.italianieuropei.it](http://www.italianieuropei.it) ; quarto indice.*
- PAOLO DE VIVO; *Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell'UE. Rivista – articolo: Stato e mercato – 2 agosto 2021 ISSN 0 392-9701 pp 147-176 Soc. editrice Il Mulino [www.rivista.web.it](http://www.rivista.web.it)*
- GIUSEPPE CHIELLINO; *intervista alla Commissaria UE per la coesione e le riforme Elisa Ferreira. 31 gennaio 2020 [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)*
- ANDREA FILIPPETTI e GAETANO VECCHIONE; *Trent'anni di politiche di coesione nel Mezzogiorno – Luci, ombre e luoghi comuni [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)*
- *Piattaforma didattica sulla Costituzione italiana, Costituzioni nazionali e Unione Europea [www.piattaformacostituzione.camera.it](http://www.piattaformacostituzione.camera.it) 4 scheda contenuto 18*
- [www.senato.it](http://www.senato.it) Titolo V art.120
- <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it> (funz. dell'Unione art.288)
- LUISA TORCHIA; *Enciclopedia Diritto regionale in XXI secolo 2009 [www.treccani.it](http://www.treccani.it)*
- GIOVANNI ALIBERTI; *La questione meridionale. Minerva Italia 1975 OPAC Biblioteca nazionale di Firenze*
- *Trattati dell'UE [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)*
- PIERANGELO SOLDAVINI; *Appendice (1995) [www.treccani.it](http://www.treccani.it)*
- *Corso di Diritto pubblico dell'Economia a cura di MIRELLA PELLEGRINI; Wolters Kluwer CEDAM p.294 e segg.*
- ENZO BALOCCHI; *Opera realizzata dalla Redazione Grandi Opere di Cultura Utet, vol 19 – pp138-139. Enciclopedia italiana (La Biblioteca di Repubblica*
- *Enciclopedia published for Grolier International, Inc. Copyright 1980 by Casa Editrice Scode Milano vol 18 pp278-279*

- GIANFRANCO POGGI e LUCIO LEVI; *Stato, Stato moderno, Stato federale. Enciclopedia delle scienze sociali* [www.treccani.it](http://www.treccani.it)
- LUCIO LEVI; *Il Federalismo dalla comunità al mondo. Il federalista Anno XLIV, 2002, Numero 3, pag. 210* [www.thefederalist.eu](http://www.thefederalist.eu)
- HAMILTON- *The federalist, anno LVII 2015 Numero 1-2 p. 57*
- S. ROMANO- *Lo Stato moderno e la sua crisi Milano 1969- Feltrinelli*
- *Comune di Cuneo – Portale istituzionale, Mazzini. Cattaneo. La nascita dell'idea federale* [www.comune.cuneo.it](http://www.comune.cuneo.it)
- GIUSEPPE MAZZINI; *Scritti editi ed inediti. Vol. X-Imola 1911 pp. 257-258* [www.maremagnum.com](http://www.maremagnum.com)
- DOMENICO PANETTA-*Diacritica Trimestrale indipendente Anno IV fasc. 19-25 febbraio 2018- l'Europa e Croce* [www.diacritica.it](http://www.diacritica.it)
- CARLO CATTANEO in *L'Unificazione 2011* [www.treccani.it](http://www.treccani.it)
- GIUSEPPE CHIPELLINO- *Il Mezzogiorno è una questione europea, ma le soluzioni le devono trovare gli Italiani, 31 gennaio 2020* [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)
- ELISA FERREIRA-*Intervista alla Commissaria UE per la coesione e le riforme*
- PESCOSOLIDO GIULIO 2010 [www.treccani.it](http://www.treccani.it)
- *Vol 2 -Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell'Unione europea*
- Il divario Nord e Sud verrà colmato solo nel 2020* [www.corriere.it](http://www.corriere.it)
- ROBERTO PASCA DI MAGLIANO- *Il Mezzogiorno in Italia: discontinuità per uno sviluppo responsabile pp. 14,17,19,23,26,27,29* [www.cesue.eu](http://www.cesue.eu)
- ISTAT-*Elaborazioni Banca d'Italia – Ministero dell'Economia e Finanza, Svimer, Former*
- Banca dati ICE.REPRINT*
- Elaborazione Ministero dello Sviluppo economico Dipartimento per lo Sviluppo economico*
- AMEDEO LEPORE (Università degli Studi della Campania), LUIGI VANVITELLI (Luiss Guido Carli) *L'Evoluzione del divario dal dopoguerra ad oggi* [www.estudioshistoricos.org](http://www.estudioshistoricos.org)
- ROBERTO PASCA DI MAGLIANO, *professore ordinario di Economie Politiche ed Economia delle Crescita, in collaborazione in Denicle Terriaca, dottorando in Sviluppo e Finanza internazionale e VITTORIA BERTONI, collaboratrice di ricerca. Sapienza, Università – Il Mezzogiorno d'Italia: discontinuità per uno sviluppo responsabile, [www.cesue.eu](http://www.cesue.eu)*
- SALVATORE CARLONI- *Home-economia- Emerge del rapporto 2021 di Eurospes- Il Sud sembra quasi una nazione a parte. È un limite che non possiamo permetterci dice l'istituto*
- Trattati UE* [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)
- ANDREA MARABINI- *La supremazia delle fonti di diritto dell'Unione Europea. Tutor magistralis- [www.tutormagistralis.it](http://www.tutormagistralis.it) – I primati delle fonti comunitarie nel sindacato delle Alti Corti*
- Corso di Diritto Economico a cura di MIRELLA PELLEGRINI-Wolters Kluwer- CEDAM- La costituzione economica: nota esplicativa di una questione controversa- SANDRO AMOROSINO pp. 125 e segg.*

-*Corso di Diritto Pubblico dell'Economia a cura di MIRELLA PELLEGRINI Wolters Kluwer CEDAM pp.170 e segg.* VALERIO LEMMA

- [www.politichecoesione.governo.it](http://www.politichecoesione.governo.it)

-GIUSEPPE LUPO -*Il sole 24 ore, 21/12/2019 Foglio 1- Il Sud, il 2020 e la profezia tradita di Saraceno*

-AAVV *La nuova programmazione e il Mezzogiorno-Orientamenti per l'azione di governo redatti del Ministero del Tesoro. Bilancio e Programmazione Economico. Roma 1998 DONZELLI Editori*

-ANTONIO ACCETTURO, GIUSEPPE ALBANESE, ROBERTO TARRINI, DOMENICO DEPALO, SILVIA GIACIOMELLI, GIOVANNA MESSINA, FILIPPO SCOCCIANTE E VALERIO PAOLO VACCA-  
*Il divario Nord e Sud, Sviluppo economico e intervento pubblico- Classificazione SEL.: R11,R12, O18*

