

Annamaria Poggi

Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)

(doi: 10.1443/101373)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 1-2, aprile 2021

Ente di afferenza:

Università di Torino (unito)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)

di ANNAMARIA POGGI

Sommario: 1. La pandemia ha acuito il divario Nord-Sud e pone questioni formidabili sulla tenuta dell'unità nazionale e mette in discussione il regionalismo. - 2. La questione regionale come questione di unità nazionale. - 3. I divari che minano l'unitarietà della Repubblica. - 4. La riduzione dei divari territoriali e sociali nel PNRR: riusciremo a non sprecare questa occasione?

1. La pandemia ha acuito il divario Nord-Sud e pone questioni formidabili sulla tenuta dell'unità nazionale e mette in discussione il regionalismo

Che la pandemia stia indebolendo il tessuto socio-economico del Paese è indubbio, come è altrettanto indubbio che stia allargando il divario Nord-Sud sotto diversi indici, come dimostrano analisi che provengono da fonti assai diverse ma convergenti negli esiti¹. Ciò impone di guardare allo sviluppo del regionalismo (ed anche di quello differenziato) in maniera sempre più coerente con l'unità repubblicana.

Il nostro regionalismo, infatti, pur senza un modello nitido di sottofondo, ha degli assi portanti che si irradiano dal principio unitario e che è bene mettere in testa a tutti i paragrafi: l'autonomia delle

¹ Di un divario la cui ampiezza non avrebbe eguali in nessun'altra parte del vecchio continente ha parlato I. VISCO, *Considerazioni finali del Governatore. Relazione annuale 2018*, 12 ss. Un vistoso peggioramento dei divari è stato evidenziato dal *Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione, 2020*, 10 ss. Secondo lo stesso istituto, inoltre, le possibilità di recupero dei territori meridionali, nel corso del 2021, saranno certamente più lente che nel Centro-Nord sia in relazione al PIL (+2,3%, rispetto al +5,4%) che ai posti di lavoro (+1,3 %, contro +2,5%): *Previsioni regionali SVIMEZ 2020-2021*.

comunità locali quale proiezione originaria del principio di sovranità popolare² e come cardine della forma repubblicana³; il decentramento in funzione del pluralismo politico e sociale⁴; lo stesso decentramento quale modello di organizzazione che implementa il principio di sussidiarietà in funzione di maggiore responsabilità nell'amministrazione⁵; i presidi dell'unitarietà come difesa dell'uguaglianza sostanziale⁶.

Già il migliore dibattito risorgimentale sul regionalismo era intriso del fondamento dell'unitarietà – non solo nella forma del decentramento amministrativo, ma altresì nella prospettiva della salvaguardia delle comunità locali e della loro identità e diversità – e non vi è dubbio alcuno che anche in Assemblea Costituente l'orizzonte in cui si inseriva l'istituzione delle Regioni fosse quello della ri-costruzione nazionale.

In questa prospettiva il rilancio del regionalismo, (dopo i «coni d'ombra» e i fallimenti causati, tra l'altro, da «regioni senza regionalismo») nella forma di maggiori e rinnovate responsabilità dei sistemi locali può costituire un propulsore dello sviluppo economico e sociale dell'intero Paese, proprio in continuità con quella ideale corrente di pensiero che dal Risorgimento ad oggi vede l'articolazione territoriale, dello Stato unitario prima e della Repubblica poi, come un fattore di libertà e di democrazia.

² Nella dottrina della prima ora v. almeno M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano 1961; A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milano 1974; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1979; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1983.

³ U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in questa *Rivista* 1995, 9 ss.; L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in questa *Rivista* 1996, 612 ss.; G. PASTORI, *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in questa *Rivista* 1995, 71 ss.

⁴ A. BARBERA, *Art. 2*, Commentario Branca, Bologna-Roma 1975, 11 ss.; A. PIZZORUSSO *Art. 128*, supplemento Commentario Branca continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma 1996, 33 ss.

⁵ Prima ancora che il principio venisse formalmente costituzionalizzato nel Titolo V lo sostenevano con riguardo al sistema degli enti locali, tra gli altri, S. BARTOLE, *I nuovi poteri regionali in materia di ordinamento degli enti locali tra riforma delle istituzioni costituzionali e riassetto del sistema politico*, in questa *Rivista* 1994, 765 ss.; F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova 1996, 111 ss.

⁶ Questione posta per la prima volta da A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia*, Milano 1945, 41 e poi ripercorsa nella letteratura successiva soprattutto con riguardo alle differenze rispetto agli Stati federali.

Motivo per cui il fallimento dell'attuazione del Titolo V, anche con riguardo alla questione meridionale⁷, deve continuare ad essere oggetto di analisi e dibattiti costruttivi e non di interventi meramente distruttivi (ricentralizziamo tutto!) o divisivi (Nord contro Sud). Sono infatti le riflessioni costruttive e produttive quelle di cui ha bisogno il Paese, rese ancora più urgenti dalla crisi economica che sta acuendo anche i divari territoriali (oltreché quelli di genere, quelli generazionali...).

A fronte di ciò vi è da sperare che la prospettiva di investimenti e di riforme che caratterizzerà il PNRR contribuisca a ri-dare una forma concreta e attuale all'unità nazionale, in particolare in forza degli investimenti previsti nel Mezzogiorno. Il punto cruciale riguarda l'indirizzo politico che anima tali investimenti e cioè se essi si collocano in uno scenario meramente assistenzialistico ovvero se potranno in essere le condizioni di «autonomia» del Sud dallo Stato, secondo l'aspirazione che fu di Salvemini e che ancora oggi rimane l'orizzonte desiderabile.

La premessa di queste riflessioni, infatti, è che il regionalismo rimane una prospettiva attuale per il nostro Paese, perché generatrice di democrazia (attraverso la salvaguardia delle diversità) e di responsabilità politica e amministrativa e, dunque, incentivo all'unità nazionale e non freno alla stessa. L'intuizione di quanti contribuirono ad impostare la questione regionale nel periodo risorgimentale non solo rimane valida nella sua aspirazione di fondo, ma si ripropone ancora oggi come la via più adeguata per lo sviluppo socio-economico per l'intero Paese.

2. *La questione regionale come questione di unità nazionale*

Ed allora, anche se assai sinteticamente, è quell'intuizione che occorre richiamare. Carlo Desideri ha evidenziato come molta parte delle idee regionaliste in allora si collocavano nel contesto della costruzione della nazione italiana e dello stato nazionale (comporre le varie realtà e diversità territoriali), quindi ben al di là delle formule di organizzazione amministrativa del decentramento⁸. Proprio perciò il regionalismo «riguardava un problema destinato a non rimanere

⁷ Lo sottolinea, tra gli altri, A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in questa Rivista 2017, 17 ss.

⁸ C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*, Milano 2015, 8.

confinato alla sola fase risorgimentale, ma ad essere presente in tutta la fase postunitaria e a ripresentarsi in seguito, specialmente in tutte le fasi più drammatiche della storia nazionale»⁹.

Con particolare riferimento poi alla dinamica Nord-Sud vi era in più la convinzione (Cattaneo, Jacini, Colajanni, tra gli altri) che la vitalità delle comunità e delle economie regionali fosse funzionale al buon funzionamento dello Stato, ostacolato, invece, dal consolidamento di «rapporti centro-periferia per via amministrativa e parlamentare fortemente settoriali, fonte di privilegi e dipendenze clientelari»¹⁰.

Sarà poi il Partito popolare italiano a riproporre il regionalismo in chiave di sviluppo del Mezzogiorno, contro l'exasperato centralismo statale e contro un assetto centro-periferia in chiave meramente clientelare ed assistenzialistica. Più o meno nello stesso torno di tempo Gaetano Salvemini dalle colonne de l'Unità (da lui fondato nel 1911) riproponeva, in polemica con Turati e Nitti, l'idea che il federalismo avrebbe rappresentato uno strumento contro la corruzione politica e il mancato sviluppo del Mezzogiorno, così consolidando la convinzione di una necessaria strategia politica di emancipazione del Sud dalla dipendenza statale.

Il passaggio in Assemblea Costituente, come noto, fu assai complesso quanto all'istituto regionale in se e per sé, pure se la corrente di pensiero sociale e cattolica democristiana continuava, in primo luogo per bocca di Ambrosini, a ribadire l'essenziale nesso tra principio autonomistico e sviluppo del Mezzogiorno. Peraltro, sul piano delle scelte in tema di forma di Stato, la questione meridionale, veniva posta come «questione nazionale» nel terzo comma dell'articolo 119 («per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali»)»¹¹.

Lorenzo Chieffi ha recentemente sottolineato come quella convinzione fosse saldamente radicata in una consistente parte della letteratura meridionalistica sviluppatasi negli anni successivi l'entrata

⁹ *Ibidem*. Ricostruzioni confermata, tra gli altri, da R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, Milano 1971, 19 ss.

¹⁰ C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori* cit., 18. Stessa analisi in G. MELIS, *Società senza Stato? Per uno studio delle amministrazioni periferiche tra età liberale e periodo fascista*, in *Meridiana*, n. 4/1988, 91 ss.

¹¹ Evidenzia questo aspetto, sottolineandone altresì il venire meno nel testo revisionato nel 2001, A. PATRONI GRIFFI, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in *Forum costituzionale*, www.forumcostituzionale.it.

in vigore della Costituzione¹², il che corrobora la convinzione che non si tratti solo di teorie scientifiche, bensì di richieste che giungono da una realtà ben consapevole dei problemi.

La spinta a percorrere quella strada vi su senz'altro: «Nell'intero trentennio 1950-1980, la quota dei trasferimenti pubblici per lo sviluppo a favore del Mezzogiorno è sempre superiore al target programmatico massimo (0,6% del PIL italiano), a testimonianza del forte impegno "meridionalistico" della politica economica nazionale, che alimentò tassi di crescita del prodotto meridionale particolarmente alti e la riduzione della storica distanza economica rispetto al resto del Paese»¹³.

Ma poi con l'inizio degli anni Ottanta (con l'indebolimento dell'efficacia della Cassa per il Mezzogiorno) e successivamente negli anni Novanta (con il sopraggiungere del «vento del Nord») la spinta si è arrestata. Così, per una sorta di eterogenesi dei fini, come ben evidenziato da Gianluca Gardini «tra tutte le contraddizioni a cui il regionalismo italiano è andato incontro in questi decenni, la più evidente è probabilmente rappresentata dal capovolgimento delle finalità originarie che hanno sostenuto la progettazione e la valorizzazione dell'autonomia regionale. Nel corso degli anni si è infatti assistito ad una sorta di inversione nelle priorità geopolitiche del paese che ha condotto a quella che, per semplicità, indicheremo qui come "la questione settentrionale"»¹⁴.

Da qualche anno, per la verità, il tema è nuovamente nell'agenda del Governo, anche se rimane vera l'affermazione di Sabino Cassese quando sostiene, riprendendo una significativa espressione di Emanuele Felice, che la mancata soluzione del problema del Mezzogiorno costituisce «il maggior fallimento dello Stato unitario»¹⁵.

¹² In *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale* in *Rivista AIC*, n. 1/2021, 492, quando rammenta gli studi di Guido Dorso, Pasquale Saraceno, Manlio Rossi Doria, Salvatore Cafiero e Franco Cassano.

¹³ D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI, R. NISTICO, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno negli anni Duemila*, in questa *Rivista*, n. 5/2017, 925-926.

¹⁴ G. GARDINI, *Dalla «questione meridionale» alla «questione settentrionale»: l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1-2/2010, 38. Nello stesso senso S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *www.issirfa.cnr.it*, ottobre 2012, par. 3.1.

¹⁵ *Il maggiore fallimento dello Stato unitario*, Intervento all'Assemblea nazionale sul Mezzogiorno, «Politica, economia, lavoro» (Napoli 12-13 novembre 2016), 12 novembre 2016.

3. I divari che minano l'unitarietà della Repubblica

Il fallimento si traduce nella drammaticità dei divari territoriali che si riversano in «divari di cittadinanza»¹⁶, riguardanti in generale le condizioni reddituali¹⁷, e poi nello specifico i servizi,¹⁸ le *public utilities*¹⁹, il trasporto pubblico locale²⁰, gli asili nido²¹, il livello di istruzione²².

¹⁶ L'espressione è mutuata dal recente volume L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli 2020

¹⁷ ISTAT, *Rapporto sul territorio 2020*, capitolo 1: «Con riferimento al 2017 (l'ultimo anno per il quale è disponibile un dato confrontabile in serie storica), a fronte di un livello del Pil inferiore di circa il 5% rispetto al 2007, la riduzione era pari a circa il 2% al Nord e fino al 12% nelle Isole. A livello regionale, il Pil è cresciuto solo in Lombardia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, mentre è diminuito di oltre il 10% nelle più popolate regioni del Mezzogiorno e fino al 20% in Molise».

¹⁸ ISTAT, *Rapporto BES 2020*, capitolo 12, «Qualità dei servizi»: «Nel triennio 2018-2020, il 6,1% delle famiglie dichiara di incontrare molte difficoltà nel raggiungere almeno tre servizi essenziali (...) le famiglie in difficoltà sono molto più numerose nel Mezzogiorno (9,2%) e in particolare superano il 10% in Calabria, in Sicilia e in Campania».

¹⁹ ISTAT, *Rapporto BES 2020*, capitolo 12 cit.: «La quota di famiglie che denuncia irregolarità del servizio idrico nel 2020 è pari al 9%, ma la situazione è molto diversificata sul territorio. Si passa infatti da regioni come la Calabria e la Sicilia, dove tale problema riguarda, rispettivamente, il 38,8% e il 22,1% delle famiglie, a territori in cui il problema è quasi inesistente, come le province autonome di Trento e di Bolzano (1,5 e 1,2%). In Italia, l'Autorità per l'energia elettrica rileva ogni anno in media 2 interruzioni accidentali lunghe (superiori a 3 minuti) per utente. Tale dato è stabile nel tempo, con una differenza cronica tra Nord e Mezzogiorno: le regioni che lamentano da sempre maggiori interruzioni sono la Sicilia (4,9), la Campania e la Calabria (circa 4 interruzioni)».

²⁰ ISTAT, *Rapporto BES 2020 ult cit.*: «Nel 2018 nei capoluoghi di provincia, l'offerta di servizi di trasporto pubblico locale (Tpl) era, in media, di 4.553 posti-km per abitante, in lieve calo per il secondo anno consecutivo, con una forte differenziazione tra i capoluoghi del Nord e del Centro e quelli del Mezzogiorno. Le città del Nord e Centro hanno una maggior offerta di posti, rispettivamente 6.052 e 4.929 posti-km, mentre un abitante del Mezzogiorno può disporre solo di poco più di 2.000 posti-km».

²¹ ISTAT, *Rapporto BES 2020*, capitolo 2, «Istruzione e formazione»: «L'inserimento dei bambini di 0-2 anni nelle strutture per la primissima infanzia è cresciuto nel tempo (...) ma il livello è inferiore all'obiettivo europeo di almeno 1 bambino su 3 fissato per il 2010. A livello territoriale l'inclusione più elevata si osserva nelle regioni del Nord (43% dei bambini di 0-2 anni iscritti agli asili nido nella provincia autonoma di Trento, 41,7% in Valle D'Aosta, 34,5% in Veneto), del Centro (42,6% in Toscana, 32,4% in Umbria e 33,8% nel Lazio) e in Sardegna (28,8%)».

²² ISTAT, *Rapporto BES 2020*, capitolo 2 cit.: «In Sicilia e Puglia, la quota di persone di 25-64 anni con almeno il diploma superiore, nel secondo trimestre 2020,

Ora, quali che siano le cause di questa situazione è evidente che essa non è davvero degna di un Paese avanzato, e che reca nella propria Costituzione tra i principi fondamentali quello della solidarietà (art. 2) e dell'uguaglianza (art. 3). Certo, l'individuazione delle vere cause²³ sarebbe importante, a fronte di una letteratura che si divide (riportando dati contrastanti) tra quanti ritengono che si tratti di colpevoli ritardi imputabili alla classe politica e dirigente del Sud – che spreca le risorse – e quanti, invece, sostengono che la responsabilità sia imputabile principalmente allo Stato, che destina risorse senza poi effettivamente impiegarle, o, comunque, si limita ad effettuare interventi di breve respiro²⁴. Inoltre, vi è anche chi sostiene che risulta quanto meno erroneo confrontare i livelli assoluti della spesa pro capite, atteso che il potere di acquisto non è uguale al Nord e al Sud²⁵. Motivo in più per rammaricarsi dell'inesistenza di dati certificati da un'autorità terza e indipendente, esigenza che diventa quanto più ineludibile nella prospettiva dei nuovi investimenti che dal PNRR dovrebbero giungere per il Sud.

Al cospetto di posizioni tanto divaricate vi è un elemento che potrebbe costituire un solido punto di riferimento: le norme costituzionali contenute nei commi 3 e 4 dell'art. 119 Cost.

Dalla prima, destinata ai territori con minori capacità fiscali – quindi finalizzata a ridurre i divari territoriali – emerge che l'inter-

è circa 52%, 10 punti percentuali in meno rispetto alla media italiana e circa 20 punti in meno rispetto alle regioni con i valori più elevati, quali province autonome di Bolzano e Trento, Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Umbria, che superano il 70%. Parallelamente, la quota di persone di 30-34 anni che, nel secondo trimestre 2020, risultano in possesso di un titolo universitario è circa il 33% nel Centro, il 30,9% nel Nord e solo del 21,7% nel Mezzogiorno (...). Nell'anno scolastico 2018/19 la quota di ragazzi del secondo anno delle scuole di secondo grado, che non hanno raggiunto un livello di competenza alfabetica sufficiente, è stata del 30,4%, con variazioni molto ampie sul territorio, passando dal 41,9% nel Mezzogiorno al 20,7% nel Nord».

²³ Messe in evidenza in maniera assai equilibrata nella loro complessità da G. COCO, C. DE VINCENTI, *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità», Quaderni di Astrid*, Bologna 2020, 11 ss. che sottolineano come vi sia una parte di verità in quasi tutte le ricostruzioni, sia quelle che colpevolizzano, sia quelle che assolvono il Mezzogiorno.

²⁴ Come ancora recentemente viene asserito nella *Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, 2020 cit., 43.

²⁵ A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia 2020, 84 ss.

vento dello Stato non può valere all'infinito, pena una spirale perversa che non incentiva la responsabilità del Sud; che riproduce continuamente quella catena di dipendenza dall'assistenza statale e che dà fiato alle rivendicazioni del Nord. Non a caso è alla «legge dello Stato» che viene assegnato il compito di istituire un fondo perequativo, a sottolineare che si tratta di un intervento (o più interventi) ma non di un meccanismo costituzionale stabilizzato. Ed anzi tale norma dovrebbe essere interpretata proprio nel senso che l'intervento statale deve percorrere la strada della riduzione dei divari, come peraltro è già avvenuto nella storia repubblicana e per un lungo periodo di tempo. Un'interpretazione che risulta ancora più fondata nel confronto con il comma successivo che indirizzandosi, invece, alla «cittadinanza sociale» ha tutt'altro tenore e indica un'aspirazione egualitaria permanente, in quanto indirizzata alla condizione delle persone.

Perciò l'occasione che si apre con il PNRR diventa rilevante poiché, quali che siano le cause del divario, ha tuttavia un sicuro fondamento l'idea per cui siano le politiche nazionali a non aver funzionato: «Se il 95 per cento della spesa pubblica, attinente alle politiche generali, nazionali produce risultati insoddisfacenti nei servizi essenziali (lo abbiamo appreso dai precedenti interventi, che prendevano in esame l'istruzione, la giustizia, la sanità, ecc.) è difficile immaginare che le politiche regionali, con il 5 per cento della spesa, possano incidere significativamente sullo sviluppo delle aree in ritardo»²⁶.

Quest'affermazione, contenuta in un Report della Banca d'Italia del 2010, relativa al triennio 2004-2006 potrebbe tranquillamente estendersi dal punto di vista delle periodizzazioni temporali, in quanto fotografa un rapporto più o meno costante nel tempo. Il che non esime da responsabilità le classi politiche del Sud (per l'inerzia con cui vivono questa situazione), ma che vale solo ad individuare il baricentro della questione.

Non vi è infatti alcun motivo per non ritenere che un intervento straordinario (a cura non delle singole Regioni ma di un ente centra-

²⁶ L. CANNARI, M. MAGNANI, G. PELLEGRINI, *Quali politiche per il Mezzogiorno?*, in BANCA D'ITALIA, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, n. 4, giugno 2010, 170. Nella stessa direzione, cioè della necessità di politiche statali in materia di Mezzogiorno, a fronte del fallimento o comunque della poca incidenza delle politiche regionali v. anche G. COCO, *Investimenti, disintermediazione, capacità: come superare la retorica delle politiche per in Mezzogiorno*, in G. COCO, C. DE VINCENZI, *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»* cit., 203 ss. In particolare l'A., a sostegno della tesi cita il rapporto (squilibrato per difetto) tra spesa in conto capitale e spesa ordinaria.

lizzato) non possa contribuire a cambiare le cose, come già avvenne a partire dagli anni Cinquanta, quando l'istituzione della Cassa del Mezzogiorno mutò in maniera irreversibile il volto del Mezzogiorno, prima con la realizzazione di una rete infrastrutturale – ferrovie, strade, trasporti, elettrificazione, sistemi idrici – poi con l'insediamento di grandi poli industriali.

Il più significativo giudizio storico che rimane di quel periodo (al netto delle degenerazioni successive, che potevano essere evitate) è quello per cui per la prima volta nella storia d'Italia il divario tra Sud e Centro-Nord si ridusse, «fino a portare nel 1971 il Pil pro capite del Mezzogiorno al 61% di quello del Centro-Nord (rispetto al 52% di inizio anni Cinquanta)»²⁷. Con l'ulteriore conseguenza che ciò retroagì «positivamente sul tasso di crescita del Centro-Nord, sia fornendo alle sue imprese una sostenuta domanda di beni di investimento e poi una domanda di beni di consumo attivata dall'aumento del reddito meridionale, sia cominciando a fornire prodotti industriali fondamentali – basti pensare alla produzione siderurgica – per le imprese di tutto il Paese»²⁸.

4. *La riduzione dei divari territoriali e sociali nel PNRR: riusciremo a non sprecare questa occasione?*

Gli obiettivi della coesione territoriale, economica e sociale sono posti all'inizio del Regolamento UE che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza del 10 febbraio 2021 (punti 2 e 3) e tra i sei pilastri del Fondo (art. 1). In coerenza con questa indicazione, anche le Linee Guida della Commissione europea («Guida per i Piani di ripresa e resilienza») assumono questo obiettivo generale per indirizzare la definizione dei Piani nazionali. Questa premessa serve a ricordare che la priorità trasversale di «ridurre le disuguaglianze territoriali» prevista nei Documenti Italiani, non è una scelta opzionale, ma obbligatoria.

Per la verità i primi passi per l'elaborazione del Piano italiano (intrapresi dal Governo Conte 2) non si sono mossi in quella direzione. Il che, sia chiaro, va addebitato in equa misura sia alle Regioni (v. Audizioni della Conferenza delle Regioni alla Camera e in Senato

²⁷ G. COCO, C. DE VINCENTI, *Introduzione* in G. COCO, C. DE VINCENTI, *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»* cit., 18-19.

²⁸ *Ibidem*.

rispettivamente 8 e 28 settembre 2020); sia alle Regioni meridionali (v. Lettera indirizzata al Presidente del Consiglio del 18 dicembre 2020); sia al Governo (v. la Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri alla Camera il 15 gennaio 2021). Le prime preoccupate di rivendicare un ruolo politico nella gestione delle risorse, le seconde ansiose di assicurarsi i due terzi del Fondo e il Governo intrappolato, come ben è stato evidenziato in «una impostazione legata alla divisione delle risorse su una base che rispecchia la composizione ministeriale governativa»²⁹.

L'attuale Governo non ha azzerato il lavoro precedente considerato, invece, come una piattaforma di partenza, dati anche i tempi ristretti per la presentazione alla Commissione UE (30 aprile). Ha però diffuso in data 11 marzo un documento (Note tecniche PNRR) i cui sono state saldate riforme e investimenti. Il collegamento ricorre ad ogni scheda, come peraltro richiesto dalla Commissione europea.

Oltre l'attività conoscitiva già svolta in sede parlamentare (di iniziativa della V Commissione Bilancio della Camera e dalle Commissioni riunite 5^a – Bilancio – e 14^a – Politiche dell'Unione europea del Senato) iniziata dal precedente Governo, si sta ora procedendo ad ulteriori approfondimenti in sede parlamentare, che, si spera, vengano finalizzati a superare i rilievi già emersi, tra cui: eccessiva frammentarietà degli interventi; poca incidenza sulla crescita economica in termini di investimenti; inadeguatezza rispetto alla finalità di colmare i divari strutturali, in relazione alla produttività e agli investimenti (rilievi emersi dalla Commissione bilancio Camera). La timidezza del Piano nell'affrontare il tema dei divari e il tema del Mezzogiorno in generale è stata, in realtà, anche oggetto di appelli da parte di accademici e intellettuali (v. ad esempio, *Ricostruire l'Italia, con il Sud. Dieci punti per il Piano di Rilancio*, 9 marzo 2021).

Insomma, il tema è ancora sul tavolo. A ciò va aggiunta la variabile dell'estremo dinamismo della forma di governo in questa fase. La cifra tecnico-politica dell'attuale Governo, infatti, potrebbe gio-

²⁹ ASTRID POLICY BRIEF, *Mezzogiorno e Recovery Plan: un Piano coerente ed operativo per la coesione*, 2. Molte comunque le note critiche su quella proposta con riguardo all'inadeguatezza degli interventi in materia di divari territoriali: Assonime, *Quale assetto istituzionale per l'impiego dei fondi Next Generation EU*, Interventi 22/2020; Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Commissioni competenti, Camera del 9 febbraio 2021; Audizione SVIMEZ alla Camera del 29 gennaio 2021; Audizione Ufficio parlamentare di bilancio, Commissioni competenti Camera e Senato, 8 febbraio 2021.

care a favore (se prevalessse l'intento dell'unità nazionale) o contro (se, invece, si riaccendesse da dinamica conflittuale che abbiamo già visto in atto nei due precedenti Governi della Legislatura in corso) la redazione di un Piano di autentico rilancio del Paese all'insegna della ricomposizione della frattura Nord-Sud.

In merito, ancora due annotazioni conclusive. La prima è che sarebbe auspicabile che nel Piano si tenesse conto di alcune necessità indifferibili: indirizzare prioritariamente le risorse al superamento del divario infrastrutturale tra Regioni del Mezzogiorno e Regioni del Nord (reti stradali, ferroviarie veloci, portuali e a sostegno della mobilità marittima); raccordare l'impiego delle risorse derivanti dal PNRR con le linee del finanziamento ordinario, in modo da mantenere nel tempo i risultati attesi e conseguiti; anticipare interventi mirati alla semplificazione e all'accelerazione; insistere sulla qualità tecnica delle amministrazioni centrali in funzione di supporto a quelle territoriali. La seconda riguarda il coordinamento nell'attuazione del Piano che richiederà sia una progettualità nazionale su priorità trasversali di intervento ma, allo stesso tempo, una *governance* inclusiva dei livelli politici territoriali.

Annamaria Poggi, *The PNRR as a possible glue of republican unity? (reflections on the margin of regionalism and the North-South divide)*

The work starts from the assumption that the prospect of investments and reforms that will characterize the PNRR will contribute to giving a concrete and current form to national unity, in particular by virtue of the investments planned in the South. The crucial point will concern the political direction that will animate these investments and that is if they will be placed in a purely welfare scenario or if they will put in place the conditions of «autonomy» of the South from the State, according to the aspiration that was of Salvemini and that still today it remains the desirable horizon.

Keywords: Regions, national unity, autonomy, South.

Annamaria Poggi, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza, Lungodora Siena 100, 10100 Torino, annamaria.poggi@unito.it

