

Il concetto giuridico di Mezzogiorno*

di Tommaso Edoardo Frosini

1. *Il Mezzogiorno oggi, tra dimensione nazionale ed europea*

Con il termine «Mezzogiorno» si indica un punto cardinale. Il versante meridionale di una regione geografica (a Sud dell'emisfero boreale) rispetto al suo versante centrale e settentrionale. Si indica altresì l'ora del giorno in cui il sole raggiunge la sua massima altezza sull'orizzonte. È un termine che viene usato, nel linguaggio politico-economico, per individuare e qualificare una specifica area geografica del Paese a Sud, tendenzialmente deficitaria in termini di crescita economica e sviluppo sociale¹. Fa eccezione il Brasile: dove il Sud (*Região Sul*) è la zona del Paese più progredita socialmente ed economicamente rispetto a quella del Nord (*Região Norte*), che invece ancora oggi è l'area più povera e meno sviluppata². Quello brasiliano è senz'altro un caso interessante, che meriterebbe un approfondimento a parte. Si tratta di una inversione dei versanti territoriali, una sorta di scambio fra Nord e Sud, effettuato sulla base delle virtuosità o penalità economiche e sociali dei due territori.

In Italia, Mezzogiorno più che un termine è un concetto. Vorrei dire meglio una concezione, una *Weltanschauung*, che esprime, come diceva Ugo La Malfa³, un modo di essere di milioni di cittadini nativi e residenti nell'area Sud e insulare del Paese. Quindi, una valenza anche a carattere identitaria. Vi è poi la concezione

* *Contributo al PRIN 2022*: The metaphor of the «South» in the comparative perspective. A legal, sociological and economic attempt explain regional asymmetries within countries and the governmental attempts to reduce them (P.I. prof. Tommaso Edoardo Frosini). Questo articolo è destinato alla pubblicazione negli *Scritti in onore di Giovanni Serges*.

¹ E. Ivetic, *Sud/Nord. La frontiera globale del Mediterraneo*, Bologna, Il Mulino, 2024.

² J. De Castro, *Una zona esplosiva: il nordest del Brasile*, trad. it., Torino, Einaudi, 1966; D. Corrado, *Brasile senza maschere. Politica, economia e società fuori dai luoghi comuni*, Milano, Bocconi Editore, 2013.

³ V. gli scritti raccolti in U. La Malfa, *Il mezzogiorno nell'Occidente. Antologia degli scritti e dei discorsi*, a cura di G. Ciranna, Roma-Bari, Laterza, 1991.

del Mezzogiorno riassumibile nella formula della cd. «questione meridionale»⁴. Questione che origina in età prerepubblicana, individuabile a partire dalla *Relazione* della «Commissione d'inchiesta sul brigantaggio nelle province meridionali», istituita dalla Camera dei deputati nel 1862, un anno dopo la proclamazione del Regno d'Italia. In quella *Relazione* si leggeva di un fenomeno, quello meridionale, causato da una condizione preesistente di povertà, di latifondismo diffuso, nonché «dai cattivi consigli della miseria non temprati dall'istruzione e dalla educazione». Una decina di anni dopo, precisamente nel 1876, ci sarà la *Inchiesta in Sicilia* dei deputati Leopoldo Franchetti e Sidney Sonnino. Nella *Relazione* presentata al Parlamento si leggeva di una questione meridionale come problema nazionale e sociale che scaturiva dalla persistenza nel meridione, e specialmente in Sicilia, di una società dominata da una grande proprietà latifondistica, in cui emergevano e prosperavano l'analfabetismo, l'arretratezza economica, la mafia, l'insofferenza per le tasse e l'incapacità di governo della classe politica locale. In quegli stessi anni, Giuseppe Mazzini affermava, come una sorta di monito profetico: «l'Italia sarà quello che sarà il suo Mezzogiorno». Infatti, negli anni a seguire, ai primi del Novecento, la questione meridionale assunse le forme e i contenuti di una questione nazionale⁵. Certo, non mancarono numerosi provvedimenti legislativi di natura assistenziale per cercare di favorire economicamente il Mezzogiorno. Così anche in epoca repubblicana, dove vi è stata una ripetuta produzione legislativa con la quale si è provato a definire una certa idea di Mezzogiorno elaborata, prevalentemente, sulla logica dell'assistenzialismo. A partire dagli interventi straordinari per il Mezzogiorno, come quello che ha istituito, con legge n. 646 del 1950, la «Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale», più nota come «Cassa per il Mezzogiorno»: un ente pubblico creato dal Governo De Gasperi VI, per finanziare iniziative industriali volte a favorire lo sviluppo economico del meridione d'Italia, allo scopo di valorizzarlo e di provare così a colmare il divario con l'Italia

⁴ Sulla questione meridionale la letteratura è amplissima, mi piace qui ricordare quantomeno due opere: G. Salvemini, *Scritti sulla questione meridionale*, Torino, Einaudi, 1955; F. Compagna, *La questione meridionale*, Milano, Garzanti, 1963. Per gli sviluppi contemporanei, G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, Roma, Donzelli, 2017.

⁵ L. Sturzo, *Il Mezzogiorno e la politica italiana* (1923); A. Gramsci, *Alcuni temi della questione meridionale* (1926), ora entrambi gli scritti nel vol. L. Sturzo e A. Gramsci, *Il Mezzogiorno e l'Italia*, Roma, Studium, 2012.

settentrionale⁶. In tal senso, venne poi approvata la legge n. 634 del 1957, il cd. «secondo tempo» dell'intervento straordinario, che avrebbe dovuto orientare e impegnare lo Stato verso lo sviluppo industriale del Sud. E poi, soprattutto, ci fu la codificazione degli interventi straordinari avvenuta con il Testo Unico D.P.R. n. 218 del 1978. Ancora: la disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno varata con la l. n. 64 del 1986⁷, con lo scopo di realizzare degli interventi strategici per lo sviluppo delle Regioni meridionali. C'è stato, quindi, un vero e proprio *corpus* giuridico dedicato al Mezzogiorno⁸, che venne ridimensionato con il d.lgs. n. 96 del 1993, che ha soppresso gli interventi straordinari per il Mezzogiorno sostituendoli con quelli ordinari per le aree depresse del territorio nazionale. Quindi, non più solo ed esclusivamente il Mezzogiorno quale unica area depressa del Paese e pertanto bisognosa di essere supportata e valorizzata. Si trattò di una soluzione al ribasso, per così dire, dovuta a vari fattori, che troverà la sua acme con la soppressione della norma costituzionale (art. 119, terzo comma), tramite la riforma del Titolo Quinto nel 2001, con la quale si impegnava la Repubblica a valorizzare il Mezzogiorno e le isole. Sul punto, tornerò più avanti. Tra le ragioni che favorirono una scelta legislativa di ridimensionamento del Mezzogiorno, vi fu senz'altro quella di una politica europea sempre più rigida e vincolata nei confronti degli aiuti di Stato alle imprese, ai fini di un riequilibrio territoriale, che ha comportato numerose procedure di infrazione a carico dell'Italia. Il rapporto fra Mezzogiorno e Unione europea, in tutte le sue declinazioni specialmente finanziarie, è un altro tema di rilevante importanza, che meriterebbe però un approfondimento specifico, magari attraverso il prisma del Mezzogiorno d'Europa⁹. Certo, nell'ambito dell'Unione europea la questione meridionale italiana quale contrapposizione Nord/Sud

⁶ G. Pescatore, *La «Cassa per il Mezzogiorno». Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 2008; v. ora una serie di contributi «in occasione del Settantesimo della Cassa per il Mezzogiorno» pubblicati sulla «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 2-3, 2021, pp. 383-613.

⁷ Su cui v. *La nuova disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, a cura di M. Annesi e A. Claroni, Bologna, Il Mulino, 1990.

⁸ Sul tema imprescindibili sono i numerosi scritti di Massimo Annesi, tra cui quantomeno: M. Annesi, *Aspetti giuridici della disciplina degli interventi nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1966; Id., *Mezzogiorno (legislazione)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 211-280; Id. e C. Modica, *Intervento pubblico del Mezzogiorno*, Padova, CEDAM, 1992.

⁹ M. Rossi-Doria, *Mezzogiorno d'Europa. Lettere, appunti e discorsi 1945-1987*, a cura di E. Bernardi, Roma, Donzelli, 2015.

appare oggi, rispetto a ieri¹⁰, come periferica. Pertanto, deve essere piuttosto collocata nel contesto europeo in rapporto con altre situazioni territoriali europee, che si caratterizzano anch'esse per un minore sviluppo e scarsa coesione sociale. Come il caso della Germania, dove rispetto alla parte prosperosa occidentale i *Länder* orientali risultano essere aree in ritardo di sviluppo (obiettivo 1, secondo i parametri UE), per certi versi paragonabili alle aree del meridione italiano. In tal senso, si potrebbero fare altri esempi riguardanti Paesi come la Spagna e la Grecia. Con una particolarità, che si differenzia dalla vicenda italiana. E cioè che negli altri Paesi, specie quelli qui citati, la depressione socioeconomica dovuta alle caratterizzazioni del territorio non è statica piuttosto dinamica, e quindi soggetta a particolari contingenze. Ci possono essere periodi storici, con il concorso di fattori economici e/o sociali, nei quali il divario territoriale si accentua, così come si può ridurre oppure attenuare. Situazione diversa quella italiana dove, invece, il divario socioeconomico Nord/Sud rappresenta una costante nella storia d'Italia. Quindi, nella comparazione fra «mezzogiorni» in Europa, ovvero fra Regioni carenti sul piano dello sviluppo e della crescita, si evidenziano delle differenze dovute all'andamento, al flusso sinuoso del disagio socioeconomico dei territori. Che può essere, nella sua intensità ed effettività, temporaneo o stabile, transitorio o cronico. Certo, dipende anche dalle capacità delle istituzioni di programmare progettualità e di realizzare investimenti, in grado di sapere offrire soluzioni premianti in favore delle aree depresse affinché non siano più tali.

2. *Il Mezzogiorno come spazio*

Geograficamente il Mezzogiorno italiano non ha un suo preciso contorno territoriale. Si suppone che ne facciano parte tutti quei territori regionali che dal centro Italia (il cui esatto punto geografico è stato individuato nella città di Rieti) si estendono ed espandono verso Sud e si completano nell'isola di Sicilia, comprendendo anche l'isola della Sardegna. È importante cercare di chiarire qual

¹⁰ Basti pensare al Protocollo concernente l'Italia allegato al Trattato di Roma del 1957, laddove si affermava che: «gli Stati membri prendono atto del fatto che il Governo italiano è impegnato nell'esecuzione di un programma decennale di espansione economica che mira a sanare gli squilibri strutturali dell'economia italiana, in particolare grazie all'attrezzatura delle zone meno sviluppate nel Mezzogiorno e nelle Isole e alla creazione di nuovi posti di lavoro per eliminare la disoccupazione».

è la delimitazione geografica entro i cui confini si colloca l'area territoriale detta del Mezzogiorno¹¹, specialmente ai fini del problema che affronterò in questo scritto. Cioè il concetto giuridico del Mezzogiorno. Per individuare entro quali confini geografici si può far valere una tutela giuridica di quell'area, in quanto svantaggiata e pertanto bisognosa di *welfare* e diritti. Oggi però i confini si sono allargati: non più solo e soltanto ritagliati sulla dimensione meridionale dell'Italia, piuttosto entro e dentro una concezione e una considerazione del Mezzogiorno d'Europa. Vale a dire, attraverso un nuovo concetto del lessico europeo che dilata ed espande le logiche di sostegno alle aree soggette a criticità: si tratta del concetto di coesione, che si declina nella sua componente economica, sociale e territoriale¹². Quello di coesione è un concetto frutto di una politica europea, che punta a compattare piuttosto che a frammentare e che trova una sua codificazione giuridica nel Trattato per il funzionamento dell'Unione europea all'art. 174, il quale così recita: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite».

Quindi, le aree depresse che si trovano in Europa non devono essere più analizzate e supportate nella loro unicità e particolarità. Devono invece essere inquadrare in un contesto plurale, che deve valorizzare una coesione economica, sociale e territoriale attraverso una politica, prevalentemente economica, che si proietta verso una crescita sostenibile e inclusiva. Per conseguire tali obiettivi sono previsti diversi e numerosi Fondi, quali quelli strutturali e di investimento europei oppure il Fondo per una transizione giusta.

Certo, al di là delle politiche di coesione europee, rimane comunque il problema del Mezzogiorno d'Italia. Qui occorre tenere conto di un ragionamento, che parte dal seguente presupposto: e

¹¹ Ai fini dell'applicazione del Testo Unico 218/78, quindi gli interventi straordinari in favore del Mezzogiorno, l'art. 1 dello stesso individua le seguenti aree geograficamente collocate: «Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglie, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, alle Province di Latina e Frosinone, ai Comuni della Provincia di Rieti già compresi nell'ex circondario di Cittaducale, ai Comuni compresi nella zona del comprensorio di bonifica del fiume Tronto, ai Comuni della Provincia di Roma compresi nella zona della bonifica di Latina, all'isola d'Elba, nonché agli interi territori dei Comuni di Isola del Giglio e di Capraia Isola». Sul concetto di aree depresse, v. A. Claroni, *Le politiche di coesione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, t. IV, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2003, spec. pp. 3801 ss.

¹² Su cui, v. G.P. Manzella, *Europa e «sviluppo armonioso»*. *La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation UE*, Bologna, Il Mulino, 2022.

cioè che tutti i territori ascrivibili alla vasta area del Mezzogiorno siano uguali nella loro caratterizzazione e problematicità economica e sociale. Mentre invece ci possono essere differenziazioni tra Regioni meridionali più virtuose e meno virtuose, in termini di occupazione, produttività e servizi sociali. Al punto che si può prefigurare una sorta di regionalismo differenziato e competitivo all'interno dell'area geografica del Mezzogiorno¹³. Lo stesso può dirsi con riferimento ai singoli Comuni dell'area del Mezzogiorno. Questa questione chiama in causa il tema e il problema del federalismo e le sue declinazioni attuative¹⁴. Tra cui quella del federalismo fiscale e del regionalismo differenziato, che impattano maggiormente sul Mezzogiorno. Ci tornerò più avanti.

Ovviamente, il tema delle virtù territoriali all'interno del Mezzogiorno dovrebbe essere affrontato e trattato anche e soprattutto in punto di economia politica, così come viene fatto, da tempo, attraverso un accurato monitoraggio della SVIMEZ (quale «Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno»)¹⁵. Per una attenta valutazione e definizione della sostenibilità economica del Mezzogiorno, risulta determinante svolgere un'analisi dei dati, delle statistiche e delle rilevazioni economiche, per poi tradurle in un quadro d'insieme sul quale sviluppare una strategia di programmazione¹⁶.

3. *Il Mezzogiorno alla Costituente*

Anche ai fini di un migliore inquadramento del concetto giuridico di Mezzogiorno, conviene partire dal dibattito che si svolse in Assemblea costituente con l'obiettivo di normare la qualificazione costituzionale del Mezzogiorno (e delle isole). Va sottolineato come in quella sede non ci fu una partecipata discussione sull'art. 119, terzo comma. Nonostante il significativo impegno che la disposizione

¹³ T.E. Frosini, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 2, 2002, pp. 599-602.

¹⁴ Avevo, tra i primi, sollevato la questione dopo la riforma del Titolo Quinto: T.E. Frosini, *Quale federalismo senza Mezzogiorno?*, in «www.forumcostituzionale.it», 2001; M. Annesi, *Mezzogiorno, Costituzione e federalismo*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 4, 2000, pp. 1315-1324; S. Cassese, *Federalismo e Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 4, 2004, pp. 989-996.

¹⁵ Mi riferisco al *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* che la SVIMEZ pubblica annualmente dal 1974 a oggi (www.svimez.it).

¹⁶ Su cui v. SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2015; N. Acocella, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Roma, Carocci, 2021; Banca d'Italia, *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, Roma, Banca d'Italia, 2022.

costituzionale doveva assumere, in quanto avrebbe poi previsto e prescritto che «per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». A leggere gli atti della Costituente, nella parte relativa al dibattito sulla genesi della norma costituzionale prima citata, si avverte un mancato e forse non voluto approfondimento del problema¹⁷. Il Mezzogiorno venne trattato più come un argomento riferibile al settore della agricoltura, che all'epoca era certamente un settore cruciale, tutt'al più da industrializzare attraverso una politica di incentivi per nuove industrie. Mentre per quanto riguarda le isole solo dei fugaci cenni. Negli interventi in Assemblea, la «questione meridionale» venne rappresentata solo come un problema economico più che sociale, al pari delle isole. Problema da affrontare e risolvere soltanto quando si saranno formate le Regioni e verrà dato, almeno così si diceva, un moderno assetto solidaristico e perequativo tra i diversi territori regionali. Eppure, la questione meridionale aveva radici antiche, come venne chiaramente raccontato, tra gli altri, da Francesco Saverio Nitti in un paio di volumi apparsi a inizio Novecento¹⁸. Non era problema da trattare con sufficienza, soprattutto in un contesto così importante come quello della stesura e approvazione della nuova Costituzione repubblicana. Che doveva nascere sotto l'egida dell'unità della Repubblica, come poi verrà codificato quale principio fondamentale *ex art. 5 Cost.*

Paradossalmente, invece, le affermazioni più efficaci e le promesse più concrete non furono quindi pronunciate alla Costituente, ma piuttosto durante il dibattito sulla fiducia del II Gabinetto De Gasperi (15-25 luglio 1946), e in particolare proprio in occasione della presentazione del programma di Governo. Vale la pena riportare uno stralcio dell'intervento di Alcide De Gasperi: «Saranno studiati provvedimenti di immediata attuazione per venire incontro alla necessità e alle aspirazioni delle masse agricole nel Mezzogiorno. Il Governo è deciso ad affrontare nel suo complesso il problema del Mezzogiorno e delle isole e a compiere ogni sforzo perché nell'opera di ricostruzione economica del Paese i problemi dell'economia meridionale abbiano la giusta ed equa soluzione, sicché le condizioni sociali di queste Regioni possono essere portate al livello delle Regioni più progredite d'Italia. A tal fine verrà perseguita una politica di lavori pubblici e saranno attuate tutte le provvidenze di carattere

¹⁷ Su cui v. P. Barucci (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, 1975; V.M. Sbraccia, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 2018, pp. 193-202.

¹⁸ F.S. Nitti, *Nord e Sud*, Torino, Roux e Viarengo, 1900; Id., *Napoli e la questione meridionale*, Napoli, Luigi Pierro Editore, 1903.

fiscale e finanziario per promuovere il sorgere di industrie, specie trasformatrici di prodotti agricoli. Saranno pure studiate provvidenze di immediata attuazione per migliorare le condizioni delle masse agricole del Mezzogiorno». Parole che dovevano trovare la loro più concreta attuazione quattro anni dopo, con il varo della legge n. 646 del 1950 relativa alla istituzione della «Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale»: un ente pubblico voluto e creato dal Governo De Gasperi VI. Nello stesso anno, 1950, viene varata un'altra importante legge, la n. 230, cd. «Legge Sila» relativa alla riforma fondiaria, che impattava sul Mezzogiorno.

Sono indicazioni chiare di questa attenzione istituzionale al Mezzogiorno e non è forse un caso che, a distanza di qualche mese dall'intervento di De Gasperi prima ricordato, e quindi il 9 dicembre 1946, venne approvata all'unanimità, in sede di II Sottocommissione, durante il lavoro di articolazione del titolo dedicato alla creazione dell'ente regionale, una risoluzione politicamente molto significativa, nella quale «si afferma[va] il dovere dello Stato di procedere, all'atto stesso della costituzione delle Regioni, alla formulazione di un piano per la trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali ed insulari da attuare dallo Stato con provvedimenti continuativi adeguati all'urgenza della trasformazione stessa». Si gettavano così le basi costituzionali, che avrebbe portato all'approvazione dell'art. 119, terzo comma. Come si evince chiaramente da un intervento in Assemblea dell'on. Fiorentino Sullo, il 27 maggio 1947, che fu anche il promotore di un emendamento che prevedeva la costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole e l'attribuzione di Fondi speciali per la loro valorizzazione. A sostegno di questa proposta si schierò l'on. Aldo Enzo Pignatari, secondo cui «La nuova Carta costituzionale deve impegnare le future Assemblee legislative alla valorizzazione del Mezzogiorno, fornendo i mezzi che devono servire per gli impegni e le spese straordinarie». Furono voci significative ma isolate.

Fu l'on. Meuccio Ruini, nella seduta dell'11 luglio 1947, a porre la questione e proporre la soluzione dell'assegnazione di «contributi speciali» a quei territori particolarmente deficitari, in termini di sviluppo socioeconomico, a fini di una loro valorizzazione. Da intendersi come «un processo di crescita complessiva nei campi dell'economia ed in quello sociale e culturale e presuppone, quindi, un intervento speciale incidente non su determinati, ma su tutti i fattori dello sviluppo»¹⁹.

¹⁹ Così A. Pubusa, *Commento all'art. 119*, in *Commentario della Costituzione art. 114-120*, t. I, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985, p. 426.

Certo, la norma costituzionale poteva apparire generica, laddove non chiariva (forse non avrebbe nemmeno potuto farlo), in maniera esplicita, quali fossero le zone del Paese riferibili a una vasta area geografica come quella del Mezzogiorno. Si dava per scontato che fossero incluse tutte le Regioni a partire da quella del Lazio fino alla Calabria e, paradossalmente, escludendo Sicilia e Sardegna in quanto isole e perciò meritevoli di una ulteriore considerazione e una definita tutela costituzionale a loro specificatamente dedicata. Certo, le isole nel nostro Paese non sono soltanto la Sicilia e la Sardegna, perché ce ne sono anche altre, come l'isola d'Elba oppure Ischia, Ponza e altre ancora, che rientrano a pieno titolo nella necessità di avere una loro valorizzazione costituzionale. La Sicilia e la Sardegna godevano però di una sorta di triplice valorizzazione, in punto di riconoscimento e tutela costituzionale: *a)* essere ascrivibili all'area geografica del Mezzogiorno; *b)* essere isole; *c)* essere Regioni a statuto speciale. Quindi, non una ma ben tre *chances* costituzionali, per così dire, che se fossero state opportunamente sfruttate avrebbero potuto produrre una significativa valorizzazione dei territori regionali-insulari.

4. *Il Mezzogiorno quale concetto giuridico-costituzionale*

Che il Mezzogiorno lo si possa trattare (anche) come concetto giuridico, il quale può e deve godere di specifica tutela, lo si evince dal diritto positivo della codificazione legislativa, ma soprattutto lo si desume dalla sua presenza letterale nella Costituzione²⁰. E quindi nella fonte del diritto di maggiore grado e al vertice dell'ordinamento. Sul punto va subito detta una cosa. Occorre declinare il verbo *desumere* al passato e quindi dire che lo si *desumeva* dalla presenza del Mezzogiorno in Costituzione. Infatti, l'art. 119, terzo comma, Cost. prima della riforma avvenuta nel 2001, prevedeva e prescriveva esplicitamente che: «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente *per valorizzare il Mezzogiorno* e le isole, lo stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». Norma che venne inopinatamente soppressa con l. cost. n. 3 del

²⁰ T.E. Frosini, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in «Rassegna di diritto pubblico europeo», n. 1, 2022, pp. 1-9, numero monografico *Meridionalismo come costituzionalismo*, a cura di T.E. Frosini, ivi numerosi articoli dedicati al tema; v. anche S. Lieto, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in «dirittifondamentali.it», n. 1, 2019, 1 ss.

2001. Salvo, come dirò più avanti, essere ripristinata e ampliata – con l. cost. n. 2 del 2022 – con riferimento solo alle isole e alla insularità²¹. Che oggi godono di un esplicito rafforzamento costituzionale, ben maggiore di quanto prevedeva il «vecchio» art. 119 Cost., che si limitava solo a menzionare le isole senza nessuna specificazione. Ora il «nuovo» art. 119 Cost., nel suo comma aggiuntivo, assume un impegno costituzionale di sicuro rilievo, tenuto conto che la norma recita: «La Repubblica riconosce la peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità»²². Sarebbe stato opportuno mantenere anche il riferimento al Mezzogiorno calandolo in questa nuova disposizione costituzionale. Quindi, ri-costituzionalizzare il Mezzogiorno. In quanto tale. Altro è quanto disciplinato all'art. 119, quinto comma, dove, in maniera generica, si promette di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Va certamente rilevata la presenza del termine «Mezzogiorno» in numerose leggi e svariate istituzioni (dicasteri ministeriali, banche, enti pubblici ecc.), che avvalorano ulteriormente la natura giuridica del termine stesso. La codificazione giuridica del Mezzogiorno fissa e stabilisce la sua natura di soggetto di diritto. Certo, se poi la codificazione è innanzitutto costituzionale, allora il concetto assurge a sua intrinseca forza derivata dalla fonte di diritto, che non è suscettibile di modificazioni legislative piuttosto, a determinate condizioni, affidate alla eventuale revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.* Come è avvenuto nel 2001 con la l. cost. n. 3, che ha riformato per intero il Titolo Quinto e quindi anche l'art. 119 sopprimendo il riferimento al Mezzogiorno. Va però tenuto conto, come dirò meglio oltre, che la soppressione della parola Mezzogiorno dalla Costituzione ha tutt'altro che comportato la risoluzione della questione meridionale, né tantomeno l'eliminazione del problema Mezzogiorno come questione nazionale²³. La sua sop-

²¹ Tema da me più volte affrontato, da ultimo: T.E. Frosini, *Isole e insularità nella Costituzione*, in «Rassegna parlamentare», n. 1, 2024, pp. 243 ss.

²² Cfr. T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 2023, pp. 41-57.

²³ V. quanto argomentato da E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, Il Mulino, 2016.

pressione dal testo costituzionale non ha favorito neppure l'avvio di una significativa programmazione sul Mezzogiorno come *risorsa*. Una concentrazione di sforzi che avrebbe potuto avere, tra l'altro, l'obiettivo di costruire una strategia di Euro Mediterraneo basata su un Mezzogiorno che fosse una piattaforma logistica, portuale, energetica dell'intero Paese verso l'Europa. Una direzione di marcia che sembra aver particolare senso in questo momento storico che vede affiancarsi a strumenti oramai «tradizionali» come i Fondi strutturali europei e il Fondo di sviluppo e coesione (di cui al decreto legislativo n. 88 del 2011), anche nuove forme di intervento. Penso ai sostanziosi Fondi del PNRR e Fondo complementare, che riconoscono e affermano la questione meridionale come questione europea. Sino ad arrivare, da ultimo, al riconoscimento normativo, tramite il decreto-legge n. 124 del 2024, del Mezzogiorno quale area unitaria delle ZES (Zone Economiche Speciali). Uno strumento pensato per la crescita economica del Mezzogiorno, quale zona unica e non più frammentata, con la possibilità per le imprese già operative, ovvero di nuovo insediamento, di beneficiare di agevolazioni fiscali e di semplificazioni amministrative. Un insieme di possibilità che richiama, come mai prima, il monito di un corretto utilizzo dei Fondi disponibili, per evitare il rischio «di coprire nell'oro le radici dei problemi del Sud, aumentando la spesa pubblica senza necessariamente migliorare la qualità dei servizi e della vita delle Regioni meridionali»²⁴.

5. *Sui mancati effetti della costituzionalizzazione del Mezzogiorno*

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

L'art. 119, terzo comma, Cost., andava letto, interpretato e attuato quale norma di «diritto sociale territoriale», per tutelare e incentivare quelle aree del Paese svantaggiate economicamente

²⁴ Così S. Sileoni, «*Tu non conosci il Sud*». *Il PNRR e le sorti del Meridione*, in «Rassegna di diritto pubblico europeo», cit., p. 27; sulla questione, v. *Il PNRR alla prova del Sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

per storia e per collocazione geografica. Così non è stato. È stata, piuttosto, una norma inattuata. Una promessa non mantenuta della Costituzione. Perché non si è saputa e voluta sviluppare una pianificazione strategica di politica economica e della coesione giuridica dei territori interni all'area del Mezzogiorno (e delle isole). È venuto meno quello che l'on. Meuccio Ruini aveva lucidamente individuato, ovvero un processo di crescita complessiva nei campi dell'economia ed in quello sociale e culturale che deve incidere su tutti i fattori dello sviluppo. La valorizzazione del Mezzogiorno, di cui l'impegno costituzionale all'art. 119, terzo comma, si è invece risolta soltanto negli interventi straordinari, previsti e prescritti da numerose leggi: dalla l. n. 183 del 1976 al T.U. codificato con il D.P.R. n. 218 del 1978. Norme volte ad assegnare «contributi speciali», prive però di una logica di valorizzazione dell'area Mezzogiorno, anche perché distribuite alle Regioni del meridione singolarmente considerate. Questo ha finito con il favorire un sistema assistenziale (nonché clientelare), che ha gravato sul bilancio pubblico, senza rimarginare le ferite del territorio meridionale e senza riuscire a creare nuove e positive prospettive di crescita economica e di coesione sociale. Provvedimenti legislativi pensati solo come terapia antidepressiva per il Mezzogiorno, senza però elaborare una concezione del Mezzogiorno come risorsa. «Valorizzare il Mezzogiorno», come recitava la norma costituzionale, voleva dovere dire e affermare un obiettivo di crescita complessiva in tutti i campi, da quello economico a quello civile, da quello sociale a quello culturale, presupponendo interventi generali su tutti i fattori dello sviluppo. Invece, l'intervento pubblico a favore del Mezzogiorno non è riuscito a permettere il decollo di una crescita autonoma del territorio, piuttosto ne ha compromesso le possibilità. Riducendo e mortificando il cd. «capitale sociale», quale sistema di valori dominante nella società meridionale. Dissuadendo gli imprenditori a fare impresa, perché il mercato veniva prevalentemente alimentato da risorse finanziarie pubbliche, che generavano effetti asimmetrici nei comportamenti economici e sociali. Esaltando, altresì, il ruolo dell'intermediazione politica nell'assegnazione delle risorse finanziarie e favorendo così una sorta di assuefazione all'assistenzialismo e clientelismo.

Anche l'attività di indirizzo politico svolta dai numerosi ministri per il Mezzogiorno, a partire dal primo nominato nel governo Moro II e III nel 1964, (nella persona di Giulio Pastore) fino ai più recenti degli anni Duemila – sia pure con un cambio di denominazione del dicastero («per il Sud e la coesione territoriale») –

non ha saputo seguire una programmazione coerente e puntuale, finendo, piuttosto, per diventare una sorta di «centro di spesa», il più delle volte usato in maniera clientelare. Il Mezzogiorno è stato privato di un suo compiuto assetto costituzionale, attraverso il quale dare attuazione a un «diritto sociale territoriale», come l'ho definito. Quella che doveva essere la «questione nazionale del Mezzogiorno» è diventata una mera e micro-questione locale e territoriale, che ha privato cioè la metà della penisola italiana, e i suoi abitanti, di quel sostegno e quella valorizzazione di cui c'era un esplicito impegno costituzionale.

Infatti, l'espreso riferimento costituzionale al Mezzogiorno, posizionato nella parte relativa all'organizzazione regionale, andava letto, integrato e attuato con l'art. 3, secondo comma, Cost., affidando il compito alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano di fatto la libertà e l'effettiva eguaglianza fra cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Chi può negare, infatti, che, in Italia, almeno venti milioni di abitanti vivono in condizioni sociali, economiche e civili marcatamente differenti rispetto all'altra metà del territorio nazionale? Il Mezzogiorno resta, purtroppo, il luogo della disparità e della disegualianza sociale. Ci sono tante ragioni alla base di questo divario Nord/Sud²⁵: la questione non è soltanto la perdita occupazionale nelle produzioni più tradizionali, piuttosto non essere riusciti a crearla in quelle più avanzate, come, per esempio, il settore del digitale e della tecnologia nelle sue varie declinazioni produttive.

Certo, ci sono delle singole realtà dove alcuni comparti industriali si sono affermati. Penso a Catania, non a caso chiamata la Silicon Valley del Sud. Oppure l'esperienza di Tiscali in Sardegna. Quello che è mancato è stata la programmazione e la pianificazione di un progetto per il Sud. Fatto di investimenti non soltanto finanziari e infrastrutturali ma anche sociali e culturali. Investimenti strategici per sviluppare l'istruzione primaria, secondaria e universitaria; gli impianti sportivi e ricreativi; i centri di confronto culturale, librerie e biblioteche; i cinema e teatri. E ovviamente alimentare iniziative che favorissero una maggiore occupazione lavorativa.

Anche altri Paesi europei vivono esperienze di disegualianza territoriale, come per esempio in Spagna tra la Catalogna, l'Estremadura e la Mancia, oppure in Francia tra la Bretagna, la Corsica

²⁵ V., da ultimo, F. Sbrana, *Nord contro Sud. La grande frattura dell'Italia repubblicana*, Roma, Carocci, 2023; P. Baratta, *Dal Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2024.

(che è un'isola con le sue peculiarità) e l'area metropolitana di Parigi. È vero però che in queste esperienze di Paesi europei, le forme di diseguaglianza non si concentrano su territori così vasti come in Italia e soprattutto non persistono così da tanto tempo, al punto da diventare «il» problema. Comunque, occorre collocare ciascun territorio periferico, a cominciare dal Mezzogiorno italiano, in una prospettiva comparata, perché le sorti di ogni territorio non dipendono solo da quello che accade al suo interno o nel Paese di cui fa parte, ma anche dalle dinamiche d'insieme dell'Europa e del mondo. Come è stato scritto: «È difficile capire il Mezzogiorno o l'Italia guardando solo quel che accade nel presente, e nei loro confini»²⁶.

6. *Gli effetti della de-costituzionalizzazione del Mezzogiorno*

Il legislatore costituzionale del 2001, nel riscrivere completamente l'intero Titolo Quinto, ha, come già riferito sopra, soppresso il terzo comma dell'art. 119 Cost. che faceva esplicito riferimento al Mezzogiorno e alle isole. Lo «sbianchettamento» della Costituzione passò sotto silenzio nell'illusione, sbagliata, di avere così risolto, in un colpo solo, sia la «questione meridionale» sia la «questione insulare», ovvero l'isolamento delle isole²⁷. D'altra parte, era la risultante di un processo già avviato. Già il legislatore, nel 1993 con decreto legislativo n. 96, aveva, infatti, ridimensionato l'intervento straordinario per il Mezzogiorno prevedendo «l'istituzione di un sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale». Quindi, non soltanto il Mezzogiorno piuttosto tutte quelle zone del Paese che risultavano essere in sofferenza.

A questo si aggiungeva che, in luogo di una già prevista norma costituzionale promozionale per il Mezzogiorno e le isole venne codificata una norma competitiva per un regionalismo differenziato (art. 116, terzo comma, Cost.), che manifesta, proprio oggi, una certa difficoltà applicativa in virtù di una intrinseca criticità. Anche perché prima di provare a mettere in competizione le Regioni fra loro, bisognerebbe quantomeno provare a portarle a un tendenziale punto paritario di partenza, per poi vedere qual è la più virtuosa.

²⁶ Così G. Viesti, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Bari-Roma, Laterza, 2021, p. XIII.

²⁷ Sul punto, cfr. T.E. Frosini, *Quale federalismo senza Mezzogiorno?*, cit.

Sul punto, non mi soffermo²⁸. Registro soltanto il dibattito, assai acceso, che si è venuto a manifestare a seguito dell'approvazione della l. n. 86 del 2024, che disciplina e attua quanto previsto dall'art. 116 Cost., terzo comma, nella parte in cui prevede che «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata». La legge attuativa della norma costituzionale è soggetta a ulteriori adempimenti normativi: primo fra tutti, la definizione dei «Livelli Essenziali delle Prestazioni» (LEP), al fine di offrire un quadro tendenzialmente armonico dei diritti sociali nazionali, specie in materia di sanità pubblica. La critica più puntuta che viene mossa alla legge è quella di volere spaccare l'Italia in due: Nord contro Sud. Con il primo che beneficerebbe delle opportunità favorite dalla differenziazione regionale e dall'attribuzione di una serie di materie in capo alle singole Regioni, quali quelle indicate dall'art. 117, terzo comma, Cost. Mentre il Sud verrebbe penalizzato in quanto non messo in condizione di potere sfidare la competitività regionale sulla base delle competenze per materie che sarebbero assegnate alla potestà regionale. Va rilevato però come i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato nel Rapporto su *La spesa statale regionalizzata 2022*, presentato nel 2024, sembrerebbe fotografare un Sud in significativa ripresa e comunque non abbandonato a sé stesso, ovvero privato di un concreto sostegno da parte dello Stato. Infatti, secondo le stime della Ragioneria, Regioni come Molise, Abruzzo, Basilicata e Calabria registrano la spesa pubblica per abitante più alta.

Certo, il percorso costituzionale del federalismo, iniziato in maniera confusa con la riforma del Titolo Quinto del 2001, ha delle sue tappe obbligate per così dire, che si possono individuare anche dall'esperienza comparata. Una di queste è sicuramente l'istituzione di una Camera rappresentativa delle autonomie ter-

²⁸ Cfr., per la pluralità di opinioni, G.M. Salerno, *L'autonomia differenziata nell'evoluzione del regionalismo: da problema a prospettiva costituzionale*; S. Staiano, *Salvare il regionalismo differenziato dai suoi epigoni atardati*, entrambi in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 4, 2023, rispettivamente, pp. 979-986 e 987-994.

ritoriali, che in Italia non è stato possibile realizzare per via della bocciatura referendaria della legge costituzionale che la prevedeva (nel 2016). Un'altra tappa del percorso federalista è sicuramente la valorizzazione del principio di autonomia dei territori periferici, che passa (anche) attraverso una maggiore distribuzione delle competenze legislative in capo alle Regioni. Si può discutere il metodo e i contenuti di tale previsione, ma resta il fatto che se si vuole il federalismo bisogna accettare che ci siano «forme e condizioni particolari di autonomia» per gli enti territoriali. Senza con questo mettere a repentaglio l'unità e indivisibilità della Repubblica, quale principio fondamentale *ex art. 5 Cost.*

7. Il Mezzogiorno come «diritto sociale territoriale»

Tanto più a fronte delle eventuali difficoltà in cui potrebbe incorrere il Mezzogiorno con la legge sulla differenziazione regionale, una pista di lavoro potrebbe essere quella di tornare, rafforzandolo, al suo inquadramento costituzionale originario, quello precedente alla riforma del 2001. Si tratta di ri-costituzionalizzare il Mezzogiorno, ripristinando una norma come quella prevista nel «vecchio» art. 119 Cost., migliorandola nei termini di una maggiore efficacia giuridica, che servirebbe, innanzitutto e soprattutto, a fare del Mezzogiorno, anche ma non solo, un parametro costituzionale per la legittimità delle leggi, da sottoporre allo scrutinio della Corte costituzionale. E quindi, in sostanza, dare la possibilità alle Regioni, che compongono l'area geografica definita «Mezzogiorno» (con alcune, innegabili, difficoltà in punto di individuazione e definizione), di impugnare quelle leggi statali che non tenessero conto dell'intervento per favorire la valorizzazione del Mezzogiorno.

Accanto a questo primo aspetto una revisione costituzionale sarebbe anche l'occasione per scrivere meglio e più chiaramente la norma costituzionale relativa alla valorizzazione del Mezzogiorno, senza cioè limitarsi a replicare il dettato del vecchio art. 119: ricalcando quanto fatto per isole e insularità. Anche al fine di evitare che si riproponga una tensione fra l'ordinamento giuridico ufficiale, in cui si proietta l'equilibrio sociopolitico unitario, e le realtà giuridico-culturali meridionali. Non si tratta di eliminare il contrasto previsto all'interno dell'ordinamento statale, ma «di eli-

minare la contraddizione che, per così dire, dall'esterno minaccia di frantumare il quadro della legalità unitaria»²⁹.

E comunque, al di là dei profili giuridico-costituzionali, che hanno un indubbio significato applicativo, la ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno avrebbe anche altri significati. Quello, innanzitutto, di un impegno, ben oltre la sola finalità di norma programmatica, da parte della Repubblica per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno raggiungimento dell'unità della Repubblica, intesa cioè come unità economica, sociale e territoriale.

Ri-costituzionalizzare il Mezzogiorno vorrebbe dire altresì volere dimostrare l'impegno della Repubblica a collocare la questione meridionale nel nuovo contesto geo-economico.

Altrettanto rilevante il significato che assumerebbe nel riconoscere ai cittadini meridionali la specificità della situazione economica e sociale che comunque e nonostante tutto vivono e la volontà dell'ordinamento di volere risolvere davvero e per sempre la questione meridionale. Con l'obiettivo, pertanto, di dare attuazione agli articoli 3 e 5 della Costituzione, anche in un'ottica di «diritto sociale territoriale». Non da intendersi come una forma di mero assistenzialismo statale, altrimenti si rischia di tornare indietro nella storia. I diritti sociali vanno bilanciati, temperati caso per caso, ad altri diritti e situazioni giuridiche. Come il diritto alla libera iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), da cui discende il diritto alla libera concorrenza, che trova tutela a livello europeo e nazionale attraverso i soggetti regolatori. Come il diritto alla sussidiarietà (art. 118 Cost.), sia nella declinazione verticale che in quella orizzontale. Si tratta di un principio relazionale, in quanto avente a oggetto i rapporti tra entità diverse: tra i diversi livelli territoriali di Governo; tra gli enti territoriali e gli enti funzionali; tra la statualità e la società civile. I rapporti, poi, si vengono a caratterizzare sulla base della cd. «decisione di preferenza», che agisce in favore dell'ambito più vicino agli interessati; salvo questo non si rivelasse inadeguato e allora verrebbe a giustificarsi l'intervento dell'ambito meno vicino³⁰. Così come potrebbe avvenire nel caso dei rapporti fra le Regioni del Mezzogiorno e lo Stato.

Infine, una ridefinizione del concetto di Mezzogiorno in Costituzione, dovrebbe avere riferimento alla dimensione europea che si

²⁹ L. Lombardi Satriani, *Diritto egemone e diritto popolare. La Calabria negli studi di demologia giuridica*, II ed., Vibo Valentia, Qualecultura, 1975.

³⁰ T.E. Frosini, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, 2, Milano, Giuffrè, 2008.

sviluppa attraverso la promozione della coesione economica, sociale e territoriale, come previsto e prescritto nei Trattati UE³¹. Ben al di là di quanto auspica l'art. 116, quinto comma, Cost. laddove richiama «la coesione e la solidarietà sociale per rimuovere gli squilibri economici e sociali». Certo, qui si apre un nuovo scenario, che si espande e si estende ai Mezzogiorni che ci sono nei singoli Paesi, all'interno dello spazio giuridico europeo. Ci vuole, quindi, una politica di interventi strategici per risolvere la «questione meridionale», declinata oramai in un contesto geografico quale quello della Unione europea. A questo punto il concetto giuridico di Mezzogiorno si dovrebbe sviluppare attraverso un'analisi comparatistica, al fine di individuare analogie e differenze fra i vari «Mezzogiorni» d'Europa. Per vedere l'effetto che fa.

³¹ Cfr. M. Annesi, *La «costituzionalizzazione» della coesione economica, sociale e territoriale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, 2005, pp. 53-60.