

IL VALORE DEL DISSENSO

Riflessioni con
Vincenzo Zeno-Zencovich

VOLUME I

a cura di FRANCESCO CARDARELLI, TOMMASO EDOARDO FROSINI,
ELISE POILLOT, GIORGIO RESTA, SALVATORE SICA, ANDREA ZOPPINI



Roma TrE-Press
2025



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

COLLANA L'UNITÀ
DEL DIRITTO 54

IL VALORE DEL DISSENSO

Riflessioni con
Vincenzo Zeno-Zencovich

VOLUME I

a cura di

FRANCESCO CARDARELLI, TOMMASO EDOARDO FROSINI, ELISE POILLOT,
GIORGIO RESTA, SALVATORE SICA, ANDREA ZOPPINI



Roma TriE-Press

2025

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

Comitato scientifico della Collana:

Paolo Alvazzi Del Frate, Roberto Baratta, Concetta Brescia Morra, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Tommaso Dalla Massara, Carlo Fantappiè, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guaccero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Giulio Napolitano, Giuseppe Palmisano, Annalisa Pessi, Giorgio Pino, Alberto Franco Pozzolo, Giampiero Proia, Giorgio Resta, Francesco Rimoli, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Chris Thomale, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

Day Roman, Iowan Old Style (copertina e frontespizio)

Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: Roma TrE-Press

Roma, dicembre 2025

ISBN: 979-12-5977-542-9

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Aldo Berlinguer

*La coesione economica, sociale e territoriale delle aree svantaggiate.
Prove di dialogo fra Italia e Unione Europea**

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La politica di coesione in Italia: un problema in continua evoluzione – 3. La coesione economico sociale nel dialogo (stonato) fra istituzioni europee ... – 3.1. (*segue*)...ed italiane – 4. Ripartiamo dunque dai fondamentali: gli artt. 2, 4, 174 e 175 del TFUE – 5. I territori (italiani) destinatari delle politiche di coesione – 6. Rilievi d'insieme.

1. *Premessa*

Uno dei tratti più qualificanti del nostro Paese è la sua frammentazione, storica e culturale, e la sua eterogeneità morfologica, la sua geo-diversità.

Non si tratta solo della proverbiale distinzione tra nord e sud. Abbiamo infatti, sul piano eminentemente fisico, aree pianeggianti e montane, isole marittime, lacustri, lagunari e fluviali, ed una ricchissima, impareggiabile biodiversità.

Se poi guardiamo a come il nostro Paese è stato ed è trasformato dall'uomo, si aggiungono ulteriori importanti divaricazioni. Anzitutto tra aree popolate ed aree pressoché disabitate, poi tra aree industrializzate e rurali. Poi ancora tra zone urbanizzate, centrali e periferiche, e zone cd. transfrontaliere.

Insomma, un Paese estremamente frastagliato, il nostro, nel quale convivono realtà molto diverse tra loro, con grandi differenze sul piano demografico, delle infrastrutture, dello sviluppo culturale, economico e sociale. Un'Italia, dunque, tutt'altro che coesa, le cui diverse condizioni di competitività rendono disomogeneo il grado di sviluppo e rallentano non poco il suo avanzamento socioeconomico complessivo.

* Alcune delle riflessioni che seguono sono state elaborate nell'ambito di uno studio svolto in seno al Laboratorio insularità ed aree interne di Eurispes.

2. *La politica di coesione in Italia: un problema in continua evoluzione*

La “questione meridionale”, l’arretratezza del Sud, formano ancora oggetto di un ricorrente dibattito che ripropone analisi, problematiche (tante) e tentativi di risoluzione (pochi) già elaborati molti anni orsono, quasi che il fenomeno sia rimasto sempre uguale a sé stesso, e non abbia invece assunto, nella sua evoluzione, tonalità molto diverse¹.

È cambiata infatti, anzitutto, la geografia dei territori in ritardo di sviluppo. Atteso che, all’indomani dell’unità d’Italia, ad essere arretrati non erano solo i territori del Mezzogiorno, ma anche molte aree del centro-nord, della Maremma, del delta del Po, dell’appennino settentrionale. Aree che, però, sono state bonificate e si sono riscattate, nel tempo, allineandosi agli altri territori più avanzati².

Sono cambiati i soggetti deputati ad implementare le politiche di riscatto delle aree depresse, con, dapprima, solo lo Stato centrale come attore principale. Si era infatti creduto, in un primo momento, che il divario tra nord e sud fosse ascrivibile alla minore qualità ed efficienza delle amministrazioni meridionali, tant’è che Bettino Ricasoli volle estendere al Mezzogiorno leggi ed istituzioni in auge in Piemonte, proprio al fine di attribuire, ai meridionali, eguali diritti e servizi rispetto ai loro concittadini del nord³. Dunque, all’unificazione del Paese aveva corrisposto

¹ In questi termini, v. il pregevole contributo di S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. storia e disciplina vigente dell’intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pub.*, fasc.2, 2018, p. 579 ss.

² In argomento, v., tra i tanti, A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell’Italia del nuovo millennio*, in *Dir. Amm.* fasc. 4, 2020, p. 807 e tutta la bibliografia da lei richiamata, inclusi G. IUZZOLINO- G. PELLEGRINI- G. VIESTI, *La convergenza tra le regioni italiane 1861-2011*, in *Quad. storia econ.*, fasc. 22, 2011, e N. AMENDOLA-A. BRANDOLINI, G. SECCHI, *Disuguaglianza*, in G. Vecchi. G. (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall’unità a oggi*, Il Mulino Bologna, 2011, pp. 235-269.

³ Lo evidenzia N. MARSELLI, *La politica dello Stato italiano*, A. Morani, Napoli 1882, p. 14 e ss, richiamato da S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione...*, .cit., p. 5. Si ricordi inoltre che Pasquale Villari, nei suoi tanti contributi, tra cui le *Lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, con introduzione di F. Barbagallo, Guida, Napoli 1979, ha più volte sostenuto che il processo di edificazione del nuovo Stato-Paese, dopo l’unificazione, avesse avuto carattere sostanzialmente elitario, senza riuscire ad incidere sulle condizioni culturali e sociali di gran parte della popolazione la quale, all’epoca, era in massima parte costituita da contadini e braccianti rimasti estranei al mutato assetto politico ed istituzionale. Ciò fece sì che, nel Mezzogiorno in particolare, la borghesia terriera rimanesse classe dominante e continuasse a perseguire i propri interessi personali e familiari, rimanendo avulsa dall’interesse generale e non consentendo al resto della popolazione di acquisire piena cittadinanza all’interno di un nuovo Stato, che voleva riconoscere loro dignità e diritti, al pari degli altri cittadini italiani.

la centralizzazione delle politiche di coesione.

Poi, dagli anni '70, le Regioni si sono affiancate allo Stato, nell'ottica di un approccio policentrico e decentrato, più attento alle specificità dei singoli territori.

Poi ancora è intervenuta l'Unione europea, con un proprio indirizzo teso a: «...ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno preferite» (art. 174 TFUE), consapevole che, senza un'adeguata coesione, non avremmo mai compiutamente realizzato un mercato unico effettivamente integrato e competitivo.

Sono cambiati, infine, obiettivi e strumenti delle politiche di coesione.

Dapprima si era pensato, appunto, ad una rinascita economica basata su rinnovate istituzioni e su un approccio unitario che eliminasse le diseguaglianze. Poi, si sono adottate politiche differenziate con soluzioni normative calibrate sui diversi territori.

Così vennero le leggi speciali per Napoli (1885), la Basilicata (1904), Basilicata e Calabria (1908) ma anche, molto più tardi, il Testo unico per il Mezzogiorno (1967). E tutta una congerie di istituzioni speciali, a presidio delle opere pubbliche (con i provveditorati regionali), degli acquedotti (pugliese, della Sicilia ecc.), dell'approvvigionamento elettrico (con gli Enti sardo e siciliano per l'elettricità) ed altro ancora.

Poi ancora, sotto l'influenza del New Deal e delle politiche keynesiane adottate negli Stati Uniti, si è sposato un approccio straordinario, al Mezzogiorno, che mettesse in campo strumenti sito-specifici sostenuti da ingenti investimenti⁴. Fu questa l'epoca della Cassa del Mezzogiorno, ispirata all'esperienza della Tennessee Valley Authority ed alla convinzione, ulteriormente rafforzata in seguito, che i Paesi in ritardo di sviluppo non potessero essere semplicemente accompagnati nel loro percorso di avanzamento ma dovessero subire uno shock di investimenti, economici e infrastrutturali, utili a far recuperare, in uno stretto lasso di tempo, tutto il ritardo accumulato⁵.

Dunque, politiche differenziate e interventi straordinari che, da subito, evidenziarono una certa episodicità e la mancanza di opportuno coordinamento, anche perché più mirate a mitigare gli effetti del ritardo

⁴ Su questo tema, si vedano, tra i tanti, i numerosi contributi di A. LEPORE, ed in particolare: A. LEPORE, *La valutazione dell'operato della cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese*, in *Riv. giur. Mezz.*, fasc. 1-2, 2011, 1-2, p. 281 ss.

⁵ In questo senso muovevano gli studi di A. GERSCHENKRON, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Belknap, Cambridge 1962 (tradotto in *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino 1965).

nello sviluppo che ad individuare e rimuoverne le cause⁶. Ed un approccio straordinario al problema del divario territoriale che da straordinario divenne presto ordinario, sino ad attenuarsi gradualmente con dotazioni finanziarie non più all'altezza e la consueta tendenza a retribuire consenso, piuttosto che a generare sviluppo⁷.

Infine, l'acquisita consapevolezza, specie negli ultimi anni, che all'interno del Mezzogiorno risiedono aree caratterizzate da ben diversi connotati di sviluppo, che poco o nulla hanno a che vedere gli uni rispetto agli altri. Si è dunque passati dal meridionalismo ai meridionalismi, con ciò cogliendo una forte eterogeneità, infrastrutturale, economica, demografica, sociale, che caratterizza le diverse realtà territoriali del sud d'Italia, e la forte polarizzazione di risorse che talune di esse esercitano su talaltre.

Sino alle ultime acquisizioni, registrate in seno alla UE, che si riflettono puntualmente sulle sue più recenti politiche di sviluppo. In ciò, particolarmente rivelatore è l'approccio seguito dal PNRR che pone tra i suoi principali assi di investimento proprio la coesione economica, sociale e territoriale. La quale non rappresenta più solo un obiettivo in sé considerato ma lo strumento per favorire la crescita economica complessiva del mercato unico, così superando «...la tradizionale dicotomia tra politiche di sviluppo e politiche di coesione»⁸. In linea con la prevalente teoria economica che interpreta le disuguaglianze come un inevitabile pregiudizio alla crescita economica⁹.

3. *La coesione economico sociale nel dialogo (stonato) tra istituzioni europee...*

Com'è noto, dall'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), avvenuta col regolamento n. 724/1975, e dalle integrazioni apportate ai Trattati istitutivi dall'Atto unico europeo, che per primo ha disciplinato e attuato la politica comunitaria di coesione economica e sociale, l'Unione

⁶ In questi termini, si ricordi M.S. GIANNINI, nel suo *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in *Scritti*, IV, 1955-1962, Giuffrè, Milano, 2004, passim.

⁷ In questo senso, già G. PESCOLIDO, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, Donzelli, Roma, 2017, passim. V. anche S. CASSESE, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. Rassegna della legislazione*, Giuffrè, Roma 1965, pp. 10-11.

⁸ In questo senso, v. A. SCIORTINO, *L'impatto del pnrr sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *AIC*, fasc. 3, 2022, p. ss, 274.

⁹ Tra i tanti, cfr. V. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino 2013, p. 154.

europea ha mosso passi significativi in questa materia.

Si sono infatti ormai susseguite ben sei “generazioni” di fondi strutturali, a partire dagli anni 1989-1993, sino al settennato attuale (2021-2027). E sono significativamente aumentate le risorse economiche messe a servizio di questa politica, sino a raggiungere oltre un terzo dell’intero bilancio europeo.

Col trattato di Lisbona, è stato inoltre integrato l’articolo 174 TFUE per ospitare un nuovo comma espressamente dedicato alle specifiche esigenze di territori caratterizzati da fattori, antropici o naturali, di evidente penalizzazione, come le zone rurali, quelle in transizione industriale, quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici, quelle insulari, transfrontaliere e di montagna.

Sono infine stati introdotti avanzati dispositivi con la finalità di affermare e consolidare la cooperazione regionale transfrontaliera, con un ingente impiego di risorse economiche messe a disposizione dei soggetti interessati (in questo senso sono state concepite le iniziative INTERREG e GECT¹⁰). Si è così, dunque, passati da una politica calibrata sul finanziamento di progetti da realizzare sul campo, ad una politica regionale-territoriale da condividere con tutti gli enti locali partecipi dell’iniziativa e non solo con gli apparati centrali degli Stati membri. Non è quindi un caso che la nuova formulazione dell’art. 174 TFUE abbia aggiunto alle locuzioni “economica e sociale” anche la locuzione “territoriale”.

Si è insomma aperto il varco ad una *governance* multilivello che sapesse meglio coinvolgere le amministrazioni territoriali interessate dai vari progetti di sviluppo ed anche attribuire al meccanismo complessivo quella “democraticità” di cui molti lamentavano la latitanza¹¹, all’interno di politiche europee finalizzate a riscattare territori depressi, diciamo così: ‘a loro insaputa’¹². Ciò che, come è stato ben documentato, ha favorito, in taluni territori economicamente e socialmente arretrati, quelle spinte sovraniste che hanno portato a minare alla base il senso di comunità, già abbastanza affievolito, che dovrebbe costituire il sostrato utile alla

¹⁰ Sulle quali vedi il pregevole contributo di M. VELLANO, *Le strategie macroregionali dell’unione europea: profili giuridici*, in *Studi sull’integrazione europea*, fasc. 3, 2018, pp. 625-638.

¹¹ In questo senso, tra gli altri, v. il noto saggio: A. RODRIGUEZ-POSE, *The Revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)*, in *Camb. J.Reg. Econ. Soc.*, 2018, p. 189 ss.

¹² Com’è noto, a documentare il pericoloso nesso tra arretratezza economica, disuguaglianze territoriali e opinioni politiche dei cittadini interessati è stato, *inter alios*, G. MYRDAL, *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Feltrinelli, Milano 1989, *passim*.

edificazione di una Unione europea più forte, coesa e realizzata¹³.

Non trascurabile anche l'impatto che ha avuto, negli ultimi anni la *Relazione sulla coesione economica e sociale e territoriale* introdotta con il Trattato di Maastricht ed elaborata, su base triennale, dalla Commissione europea. L'ottava edizione, presentata il 9 febbraio 2022¹⁴, aveva già evidenziato un quadro preoccupante sulle accresciute differenziazioni economiche e sociali tra territori europei all'indomani della pandemia COVID-19 e del conflitto ucraino ancora in corso. La nona, appena presentata, lo ha confermato, rilevando geografie e disagi dei territori "left behind", con lo sguardo proiettato verso il 2050¹⁵. In particolare, questo documento evidenzia come «diverse regioni a reddito medio e meno sviluppate, soprattutto nell'UE meridionale, hanno registrato una stagnazione o una contrazione dell'economia e questo indica che si trovano in una *trappola dello sviluppo*»¹⁶. La cartografia allegata mostra le regioni quasi sempre o di frequente in trappola dello sviluppo tra il 2000 e il 2019: tra di esse appaiono quelle del Mezzogiorno d'Italia (Figura 1).

3.1. (segue) ... ed italiane

A fronte della descritta, crescente attenzione riposta dalle istituzioni europee sulle politiche di coesione, gli indirizzi politico-istituzionali adottati dal nostro ordinamento negli ultimi anni sono apparsi quantomeno disorganici e frammentari.

¹³ In questo senso, cfr., G. VIESTI, *Centri e periferie*, Laterza, Bari 2021 passim e G. OTTAVIANO, *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Laterza, Bari 2019, passim.

¹⁴ La coesione in Europa in vista del 2050, Commissione europea, *Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, 2024, <https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en>.

¹⁵ In argomento, v. G.P. MANZELLA, *La coesione europea con lo sguardo al 2050*, in *Giorn. Dir. Amm.*, fasc. 4, 2022, pp. 442 e ss.

¹⁶ Si ritiene che una regione si trovi in una trappola dello sviluppo se la sua crescita è rallentata ed è inferiore alla crescita dell'UE e/o a quella nazionale. La nona ed ultima edizione (marzo 2024) della *Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale* recita: «La presente sezione si basa sul concetto di trappola dello sviluppo presentato nell'ottava relazione sulla coesione, ampliandolo in tre modi. In primo luogo, sviluppa un indice di percorsi di crescita elevata per individuare le regioni con le migliori prestazioni. In secondo luogo, presenta un approccio innovativo per determinare le caratteristiche delle regioni imprigionate nella trappola dello sviluppo e le modalità per uscirne. In terzo luogo, presenta una serie di prove che collegano il rischio, l'intensità e la durata delle trappole dello sviluppo regionale all'aumento del malcontento politico nell'UE»; v. p. 27 <https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en>.

Bastino alcuni esempi.

Dagli anni '90, una delle politiche messe in campo dal Governo italiano, è stata la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) mediante la quale si è tentato di individuare tutte le zone cosiddette periferiche, localizzate in prevalenza nel Sud d'Italia, sulla base di misurazioni spaziotemporali della loro distanza dai centri di erogazione dei servizi essenziali¹⁷. Nel 2022, la legge ha incluso nel perimetro della SNAI le isole minori, qualificandole come settantatreesima area interna del Paese¹⁸. Ci si è infatti accorti che anche le isole rappresentano aree ultraperiferiche non potendo, nella più parte dei casi, contare su centri di erogazione dei servizi essenziali a breve distanza.

Nel 2000, l'articolo 29 del Testo unico degli enti locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, TUEL), ha previsto che: «In ciascuna isola o arcipelago di isole, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna, ove esistono più comuni può essere istituita, dai comuni interessati, la comunità isolana o dell'arcipelago, cui si estendono le norme sulle comunità montane». Si è quindi ritenuto che le isole, in virtù della morfologia che le caratterizza, possano essere assimilate, quanto ad organi di governo locale, alle comunità montane.

La politica di coesione ha anche assunto, dal 2017, la forma di Zona economica speciale (ZES); anzi, di più ZES, localizzate nelle otto regioni del Mezzogiorno. Solo dall'anno 2024, esse sono state unificate in una Zona unica per l'intero Sud Italia¹⁹. Si è così tornati ad utilizzare una

¹⁷ Nel dicembre 2013, nell'ambito dell'accordo di partenariato 2014-2020, prende forma la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf>. Essa rappresenta una politica nazionale di sviluppo e coesione territoriale che mira a contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese. Le aree selezionate dalla SNAI sono -inizialmente- settantadue; ne fanno parte complessivamente 1.077 comuni per circa 2.072.718 abitanti.

¹⁸ Il 06.04.2022 viene annunciata la creazione della 73° area interna ultra-periferica, nominata “*Progetto speciale isole minori*”, <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/09/Istruttoria_Comuni_Isole-Minori_2022.pdf>. Essa differisce dalle altre in quanto non si identifica tanto per una appartenenza territoriale o geografica quanto “di categoria”, ricomprendendo problematiche che accomunano i territori in essa compresi in ragione della loro natura insulare. Applicando alle isole minori gli stessi criteri con cui sono state selezionate le aree interne della terraferma, la maggioranza di dette isole risulta area ultra-periferica in quanto dista dal polo, ossia dal Comune dotato dei servizi essenziali (scolastici, sanitari e di trasporto ferroviario) più vicino, oltre 75 minuti.

¹⁹ Sul tema ZES sia consentito rinviare a A. BERLINGUER, *Zone economiche speciali. Una meta irraggiungibile*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2024.

macrocategoria (Mezzogiorno appunto) che fino al 2001 aveva anche trovato riconoscimento in Costituzione. Poi, con la riforma del titolo quinto, è stata depennata salvo assistere, nel 2022, alla reintroduzione -all'articolo 119, 6 comma della Costituzione- di un principio di insularità completamente rivisto e riformulato in chiave di coesione economico sociale. Da ultimo, nell'ambito di continui, estenuanti rimaneggiamenti della disciplina sulle ZES, è stata inserita, all'interno del piano strategico della ZES-Unica, una sezione speciale dedicata alle isole Sicilia e Sardegna, le quali vengono dunque ricomprese nella macrocategoria del Mezzogiorno, pur mantenendo una qualche, non meglio precisata specificità²⁰.

Infine, com'è noto, anche in sede di implementazione del PNRR, l'art. 1, c. 6-bis del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito nella l. 29 luglio 2021, ha previsto che: «...*in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR*». Dunque, di nuovo, priorità alla macrocategoria, semplificante ed omnicomprensiva, del Mezzogiorno.

Insomma, a livello interno, la politica di coesione economico sociale è stata implementata attraverso una legislazione particellare, per settori, che non ha saputo cogliere la complessità del quadro. Anzi, si è dato luogo a frequenti sovrapposizioni, complicati intrecci normativi ed inevitabili contraddizioni, al fine di assicurare, specie alle zone caratterizzate da una morfologia articolata, le adeguate forme di tutela e valorizzazione. Soprattutto, si è dimostrato di non saper trarre adeguato spunto dalle indicazioni provenienti dalla UE e non saper dare applicazione diretta alle categorie giuridico-territoriali già contenute nella normativa comunitaria. Ciò che, oggi, è divenuto urgente e improcrastinabile.

4. Ripartiamo dunque dai fondamentali: gli artt. 2, 4, 174 e 175 del TFUE

In materia di coesione economico sociale, la normativa europea è chiara e non lascia spazio a possibili interpretazioni. L'art. 4, para 2 del

²⁰ In questo senso la previsione, inserita in sede di conversione in legge del d.l. n. 124/2023, per cui il piano strategico dovrà essere dotato di una sezione specifica «dedicata agli investimenti e agli interventi prioritari, necessari a rimuovere, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, gli svantaggi dell'insularità, nelle regioni Sicilia e Sardegna» (art. 11, comma 1)

TFUE annovera la coesione economica, sociale e territoriale tra le materie di competenza concorrente della UE. Quelle sulle quali, a mente dell'art. 2, para 2 TFUE, «...Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria».

Appaiono dunque assai cogenti le indicazioni che promanano, in questa materia, dalle istituzioni europee, a partire dalle categorie giuridico-economiche che il Trattato, nella sua formulazione emendata a Lisbona, ha esplicitamente adottato. In ciò, anche l'articolo 174 del TFUE è chiaro, rivolgendo al terzo comma: «un'attenzione particolare ... alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna»²¹.

Com'è noto, si tratta di una norma programmatica che ben scarsa applicazione ha avuto da parte della Commissione Europea, specie a fronte del perdurare, all'interno degli atti e delle politiche della UE del criterio, semplicistico ed assorbente, del PIL *pro capite*, ancora largamente utilizzato per individuare le Regioni bisognose di politiche ed interventi di coesione economica, sociale e territoriale.

Com'è noto, il riferimento al parametro del 75% della media europea del PIL *pro capite* risale alla riforma dei fondi strutturali (primo pacchetto Delors) avvenuta nel 1988²². Il Regolamento n. 2052²³ all'art. 8 (Obiettivo n. 1) reci-

²¹ Art. 174 TFUE: 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.

¹n particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

^Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

²² I testi della Riforma sono il Regolamento Quadro (Reg. 2052/1988), il Regolamento di Coordinamento (Reg. 4253/1988) e i Regolamenti che contengono disposizioni relative a ciascun fondo: Regolamento FESR (Reg. 4254/1988); Regolamento FSE (Reg. 4255/1988) e Regolamento FEOGA (Reg. 4256/1988).

²³ REGOLAMENTO (CEE)N. 2052 / 88 DEL CONSIGLIO del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti, *considerando che occorre redigere l'elenco delle regioni in ritardo in termini di crescita economica ; che occorre a tal fine individuare le regioni che rientrano nel*

tava infatti: «1. Le regioni interessate dalla realizzazione dell'obiettivo n. 1 sono regioni NUTS del livello II, il cui PIL *pro capite* risulta, in base ai dati degli ultimi tre anni, inferiore al 75 % della media comunitaria». Da allora, detto parametro è divenuto lo spartiacque della politica di coesione, con l'ovvia conseguenza di capovolgere il rapporto tra causa ed effetti per individuare così, partendo da questi ultimi, i destinatari delle misure di perequazione.

Per lungo tempo, non si è dunque affrontato il tema delle cause che hanno portato ad una riduzione così significativa del PIL *pro capite*, nelle regioni in ritardo di sviluppo, preferendo piuttosto tentare di rimuoverne gli effetti attraverso la distribuzione di aiuti utili a riportare il PIL al di sopra della soglia individuata. E ciò è avvenuto sia per un approccio forse semplicistico al problema, adottato dalle istituzioni europee²⁴, sia per la mancanza di altre, opportune indicazioni, corredate di relative analisi e dati, da parte degli Stati membri.

Si guardi infatti a come questi ultimi, ed in particolare l'Italia, hanno censito e mappato i loro territori in base ai diversi problemi che influiscono sul grado di sviluppo socioeconomico di ciascuno.

livello amministrativo NUTS II () ed il cui PIL pro capite è inferiore, a parità di potere d'acquisto, al 75 % della media comunitaria, nonché le altre regioni di cui il prodotto interno lordo (PIL) pro capite si avvicina a quello delle zone con una percentuale inferiore al 75 % e per le quali sussistono particolari motivi che giustificano l'inclusione nell'elenco; (*) Nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS). Vedi EUROSTAT «Statistiche rapide per le regioni» del 25 agosto 1986.*

²⁴ Approccio che recentemente è oggetto di ampia rivisitazione. Non a caso, anche un recente parere del Comitato europeo delle Regioni esorta: «la Commissione — che proprio in questo momento è impegnata a negoziare con gli Stati membri gli accordi di partenariato, i piani strategici della PAC ed i programmi — a chiedere agli Stati membri pertinenti di dimostrarle di fornire un sostegno specifico, a titolo dei fondi strutturali e di sviluppo rurale, ai territori di cui all'articolo 174 del TFUE; incoraggia gli Stati membri pertinenti a destinare, in tali piani nazionali, stanziamenti specifici ai territori di cui all'articolo 174 del TFUE, dando così un segnale forte affinché le autorità di gestione tengano maggiormente conto di questi territori nei loro programmi; incoraggia gli Stati membri a istituire in particolare sportelli unici a livello regionale o subregionale per i fondi della politica di coesione dell'UE (FESR, FSE+, JTF ecc.) e per il FEASR, al fine di agevolare la comprensione di tali fondi e l'accesso agli stessi da parte dei beneficiari nei territori di cui all'articolo 174 del TFUE». Ed inoltre: «invita la Commissione europea a elaborare nuovi indicatori per valutare e misurare meglio la gravità degli svantaggi geografici e demografici nei territori di cui all'articolo 174 del TFUE; e reputa che, una volta disponibili, questi solidi indicatori dovrebbero essere usati per adattare la ripartizione dei fondi strutturali e di investimento europei nel prossimo periodo di finanziamento, andando così al di là del mero indicatore del PIL, al fine di compensare le difficoltà complessive di crescita cui tali territori devono far fronte». Parere del Comitato europeo delle regioni — Rafforzare il sostegno della politica di coesione alle regioni che presentano svantaggi geografici e demografici (articolo 174 del TFUE) (2023/C 79/07), 2.3.2023 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 79/37.

5. I territori (italiani) destinatari delle politiche di coesione

Nel nostro ordinamento, l'individuazione dei territori che meritano interventi di perequazione mirati alla coesione economica, sociale e territoriale è disorganica e non rispecchia le indicazioni di cui all'art. 174 TFUE.

Le aree montane, che godono di una previsione costituzionale (art. 44²⁵), formano oggetto di un certo qual fermento legislativo, senza però che siano stati adottati criteri univoci per definirle. Parimenti avviene per le aree rurali ed anche negli altri casi menzionati al comma 3 dell'art. 174 TFUE²⁶ non si riscontra alcuna corrispondenza col quadro normativo interno: il nostro legislatore si è limitato ad istituire le aree di crisi industriale e ad indicare alcuni elenchi (spesso cangianti) di quelle insulari. Per le aree transfrontaliere, ha individuato una definizione ma solo con finalità fiscali e specificamente connesse ai lavoratori residenti al confine con la Svizzera.

Non vi è infine neppure un minimo tentativo di individuazione/definizione delle aree che presentano bassissima densità demografica.

Il quadro normativo e regolamentare, a livello italiano, appare dunque così sommariamente composto:

a) Le regioni di montagna

Il nostro legislatore non definisce, in alcun punto, le regioni di montagna citate dall'art. 174 TFUE. Al più alcune disposizioni parlano di territori montani ma, ad oggi, non esiste una norma univoca che li qualifichi. È utile qui riportare la legge n. 991/1952 il cui art. 1 comma 1 prevedeva: «Ai fini dell'applicazione della presente legge sono considerati territori montani i Comuni censuari situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, determinati a norma del regio decreto-

²⁵ Art. 44 c. 1. Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

²⁶ I territori 'da attenzionare' ai sensi dell'art. 174 TFUE sono:

- a) Zone rurali
- b) Zone interessate da transizione industriale
- c) Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali
 - c1) le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica
 - c2) le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, maggiorati del coefficiente 12 ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1947, n. 356, non superi le lire 2400»²⁷. Questo criterio ha rappresentato il riferimento per successive leggi, poi in parte abrogate²⁸.

Accanto a questa classificazione, vi è quella basata su criteri geografici proposta da ISTAT con finalità puramente statistiche: la classificazione per zone altimetriche²⁹. Sulla scorta di questi dati, UNCEM (Unione Nazionale Comuni e Comunità Montane) ha fissato in 3.524 i Comuni totalmente montani e in 652 i Comuni parzialmente montani per un totale di 4.176 sui 7.904 italiani³⁰. In termini di estensione territoriale (147.517 km²) essi rappresentano il 49% del territorio nazionale (Figura 2).

Di recente, il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge che introduce disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane³¹. Nel testo, approvato dal Senato ed attualmente

²⁷ Legge 25/07/1952, n. 991. Provvedimenti a favore di territori montani. L'art. 1 della predetta legge è stato prima sostituito dall'articolo unico, L. 30 luglio 1957, n. 657 e successivamente abrogato dall'art. 29, L. 8 giugno 1990, n. 142. Quest'ultima legge è stata abrogata dall'art. 274, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Vedi, ora, l'art. 28 dello stesso decreto. Inizio modulo Fine modulo

²⁸ Legge 31/01/1994, n. 97 *Nuove disposizioni per le zone montane*. Art. 1 comma 3: Quando non diversamente specificato, le disposizioni della presente legge si applicano ai territori delle comunità montane ridelimitate ai sensi dell'articolo 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Ai fini della presente legge, per «comuni montani» si intendono «comuni facenti parte di comunità montane» ovvero «comuni interamente montani classificati tali ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e successive modificazioni» in mancanza della ridelimitazione. Legge n. 1102/1971 *Nuove norme per lo sviluppo della montagna*. Art. 3: I territori montani sono quelli determinati in applicazione degli articoli 1, 14 e 15 della legge 25 luglio 1952, n. 991 dell'articolo unico della legge 30 luglio 1957, n. 657, e dell'articolo 2 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 8 febbraio 1956, n. 4. La classifica dei territori montani predetti sarà valida a qualsiasi effetto di legge o di regolamento. I territori montani saranno ripartiti con legge regionale in zone omogenee in base a criteri di unità territoriale economica e sociale entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le delimitazioni già eseguite ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987, dovranno essere riadottate o corrette con legge regionale in base agli stessi criteri con il fine precipuo di individuare zone che consentano l'elaborazione e l'attuazione della programmazione sovracomunale. Tali delimitazioni saranno adottate dalle regioni di intesa con i comuni interessati»; articolo abrogato dall'art. 29, L. 8 giugno 1990, n. 142.

²⁹ In questo caso, i Comuni si dividono in tre aree: montagna, collina e pianura. <<https://www.istat.it/classificazione/principali-statistiche-geografiche-sui-comuni/>>.

³⁰ <<http://www.simontagna.it/portalesim/comunimontani.html>>.

³¹ Nello schema riassuntivo si legge: «Con particolare riferimento alle specifiche misure di sostegno previste dal presente Ddl, si prevedono nuovi criteri per la classificazione dei

in esame in commissione alla Camera³², non si stabilisce un criterio per individuare queste aree ma si rinvia proprio ai dati forniti dall'ISTAT. Questi rappresenteranno la base di partenza per la definizione dei criteri utili alla classificazione dei comuni montani in base ai parametri altimetrico e della pendenza. Una volta redatto l'elenco, un successivo decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri individuerà i comuni destinatari di misure di sostegno «sulla base dell'adeguata ponderazione dei parametri geomorfologici [...] e di parametri socioeconomici, che tengono conto delle specificità e finalità delle suddette misure»³³. Il tutto all'interno di una Strategia per la Montagna (SMI) che dovrà essere redatta annualmente con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in complementarietà con altre strategie nazionali³⁴. Insomma, pare delinearsi un approccio più organico al tema delle zone montane.

In queste aree esistono enti locali denominati comunità montane³⁵

Comuni che vadano a definire le vere realtà montane, sulla base dei parametri altimetrico e di pendenza, nonché socio-economici», v. [https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-55/24025#:~:text=Disposizioni%20per%20il%20riconoscimento%20e%20la%20promozione%20delle%20zone%20montane%20\(disegno%20di%20legge%20%E2%80%93%20esame%20preliminare\).](https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-55/24025#:~:text=Disposizioni%20per%20il%20riconoscimento%20e%20la%20promozione%20delle%20zone%20montane%20(disegno%20di%20legge%20%E2%80%93%20esame%20preliminare).)

³² N. 1054, disegno di legge presentato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, comunicato alla presidenza il 1° marzo 2024 *Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane*, reperibile <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/testi/58033_testi.htm>; v. anche <<https://www.camera.it/leg/19/126?leg=19&idDocumento=2126>>.

³³ Art. 2. (*Classificazione dei comuni montani*).

³⁴ Si tratta di quelle regionali di sviluppo sostenibile, quella nazionale per lo sviluppo delle aree interne (SNAI) nonché delle politiche per le zone di confine, e del Piano strategico della Zona economica speciale per il Mezzogiorno–ZES unica, ed anche in coordinamento con le politiche della Strategia forestale nazionale e con la strategia nazionale delle *Green community*. V. articolo 72 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

³⁵ Art. 27: 1. Le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali. 2. La comunità montana ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti. Il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei comuni della comunità. I rappresentanti dei comuni della comunità montana sono eletti dai consigli dei comuni partecipanti con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze. 3. La regione individua, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4, gli ambiti o le zone omogenee per la costituzione delle comunità montane, in modo da consentire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali. La costituzione della comunità montana avviene con provvedimento del presidente della giunta regionale. 4. La legge regionale disciplina le comunità montane stabilendo in

che sono gestiti dalle Regioni³⁶. Ne deriva così un quadro che può subire variazioni su base regionale, essendo rimessa ad esse la facoltà di «provvedere ad individuare nell'ambito territoriale delle singole comunità montane fasce altimetriche di territorio, tenendo conto dell'andamento orografico, del clima, della vegetazione, delle difficoltà nell'utilizzazione agricola del suolo, della fragilità ecologica, dei rischi ambientali e della realtà socio-economica».

b) Le zone rurali

Anche le zone rurali non sono ben definite nel nostro ordinamento. Nel PIANO STRATEGICO NAZIONALE PER LO SVILUPPO RURALE (PSN) è stata adottata una metodologia di classificazione mutuata da quella OCSE³⁷ ed

particolare: a) le modalità di approvazione dello statuto; b) le procedure di concertazione; c) la disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali; d) i criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; e) i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio. 5. La legge regionale può escludere dalla comunità montana i comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15 per cento della popolazione complessiva, restando sempre esclusi i capoluoghi di provincia e i comuni con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti. L'esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali. La legge regionale può prevedere, altresì, per un più efficace esercizio delle funzioni e dei servizi svolti in forma associata, l'inclusione dei comuni confinanti, con popolazione non superiore a 20.000 abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della comunità. 6. Al comune montano nato dalla fusione dei comuni il cui territorio coincide con quello di una comunità montana sono assegnate le funzioni e le risorse attribuite alla stessa in base a norme comunitarie, nazionali e regionali. Tale disciplina si applica anche nel caso in cui il comune sorto dalla fusione comprenda comuni non montani. Con la legge regionale istitutiva del nuovo comune si provvede allo scioglimento della comunità montana. 7. Ai fini della graduazione e differenziazione degli interventi di competenza delle regioni e delle comunità montane, le regioni, con propria legge, possono provvedere ad individuare nell'ambito territoriale delle singole comunità montane fasce altimetriche di territorio, tenendo conto dell'andamento orografico, del clima, della vegetazione, delle difficoltà nell'utilizzazione agricola del suolo, della fragilità ecologica, dei rischi ambientali e della realtà socio-economica. 8. Ove in luogo di una preesistente comunità montana vengano costituite più comunità montane, ai nuovi enti spettano nel complesso i trasferimenti erariali attribuiti all'ente originario, ripartiti in attuazione dei criteri stabiliti dall'articolo 36 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e successive modificazioni.

³⁶ D. lgs. 18 agosto 2000 n. 267 *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*; artt. 27 e 28.

³⁷ Secondo la definizione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), le «zone a predominanza rurale» sono aree nelle quali oltre il 50% della popolazione risiede in comuni rurali. Per comuni rurali si intendono i comuni con una densità di popolazione inferiore a 150 abitanti per km². La definizione di «zona rurale» elaborata dall'OCSE, che la Commissione europea aveva proposto ad uso degli

integrata con l'altimetria dei Comuni e con l'estensione della superficie agricola territoriale dei capoluoghi di provincia, pervenendo alla definizione di tre tipologie di aree rurali e dei poli urbani.

La metodologia proposta utilizza come base di riferimento il livello comunale e individua quattro macro-tipologie di aree: urbane e periurbane³⁸, rurali ad agricoltura intensiva³⁹, rurali intermedie⁴⁰ e, infine, rurali con problemi complessivi di sviluppo⁴¹. Questa ripartizione, operata per il periodo 2014-2020, è stata confermata nel piano strategico nazionale della PAC 2023-2027⁴² (Figura 3).

c) Le zone interessate da transizione industriale

A questa categoria possono ricondursi quelle che il nostro ordinamento qualifica *aree di crisi industriale complessa*⁴³ intendendo per crisi industriale complessa le situazioni «riconosciute dal Ministero dello sviluppo econo-

Stati membri, è stata adottata solo in un ristretto numero di PSR nazionali e regionali e si ritiene che tale definizione potrebbe non rispondere alle esigenze di molti Stati membri.

³⁸ A. Aree urbane e periurbane: includono i capoluoghi di provincia che sono urbani in senso stretto e i gruppi di comuni con una popolazione rurale inferiore al 15% della popolazione totale

³⁹ B. Aree rurali ad agricoltura intensiva: includono i comuni rurali (siano essi rurali urbanizzati, significativamente o prevalentemente rurali) collocati in prevalenza nelle aree di pianura del paese, dove, sebbene in alcuni casi la densità media sia elevata, la superficie rurale appare sempre avere un peso rilevante (superiore ai 2/3 del totale)

⁴⁰ C. Aree rurali intermedie: includono i comuni rurali di collina e montagna a più alta densità di popolazione e sede di uno sviluppo intermedio (urbanizzati di collina e di montagna, significativamente e prevalentemente rurali di collina centro-settentrionale, relativamente rurali di montagna);

⁴¹ D. Aree rurali con problemi di sviluppo: includono i comuni rurali di collina meridionale (significativamente e prevalentemente rurali) e quelli rurali di montagna a più bassa densità di popolazione in tutte le regioni.

⁴² L'Italia adotta la definizione delle aree rurali già in essere nella programmazione della politica di sviluppo rurale 2014-2022, che classifica i comuni italiani in 4 aree. La classificazione sarà utilizzata dalle Regioni e Province Autonome ai fini dell'adozione di specifiche priorità territoriali nella selezione delle operazioni. A livello regionale è possibile prevedere sotto articolazioni più dettagliate delle macro-aree A, B, C e D. Così il paragrafo 4.7.2 del Piano strategico PAC 2023-2027, <https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_della_PAC_23-27_v.2.1.pdf>.

⁴³ Possono rientrarvi anche le regioni industriali in declino *ex art.* 176 TFUE il quale individua tra i destinatari del Fondo europeo di sviluppo regionale, oltre alle regioni in ritardo, le regioni industriali in declino. Testualmente: il Fondo europeo di sviluppo regionale 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 (Art. 176 TFUE).

mico anche a seguito di istanza della regione interessata, che riguardano specifici territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale derivante da: - una crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto; - una grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel territorio» (art. 27 c. 1 d.l. n. 83/2012)⁴⁴.

Sono così state individuate e costituite 20 aree distribuite in 15 Regioni⁴⁵: 4 aree nel Nord⁴⁶, 8 nel Centro⁴⁷ e 8 nel Sud⁴⁸.

d) Le regioni insulari

Oltre a Sicilia e Sardegna, nel nostro territorio nazionale, vi sono una serie di altre isole minori, marittime e non. Le regioni insulari potrebbero quindi essere ben più delle due che godono di uno statuto speciale ma non -esclusivamente- in virtù della loro insularità.

Del territorio insulare italiano non esiste una mappatura specifica, o univocamente fondata su un criterio prescelto, ma è possibile utilizzare -come dato di partenza- la classificazione fatta nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)⁴⁹ per la 73° area interna ultra-periferica, nominata "Progetto speciale isole minori"⁵⁰. Da un punto di vista amministrativo si

⁴⁴ Il comma 8 del medesimo art. 27 c. 1 d.l. n. 83/2012 stabilisce che: «Il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto di natura non regolamentare, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, disciplina le modalità di individuazione delle situazioni di crisi industriale complessa e determina i criteri per la definizione e l'attuazione dei Progetti di riconversione e riqualificazione industriale. Il Ministro dello sviluppo economico impartisce le opportune direttive all'Agenzia di cui al comma 6, prevedendo la priorità di accesso agli interventi di propria competenza».

⁴⁵ Ministero dello sviluppo economico - Decreto ministeriale 31/01/2013. Inizio modulo Fine modulo

Attuazione dell'articolo 27, comma 8, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante: «Misure urgenti per la crescita del Paese». L'elenco è disponibile <<https://www.mimit.gov.it/index.php/it/impresa/competitivita-e-nuove-imprese/aree-di-crisi-industriale/crisi-industriale-complessa>>.

⁴⁶ Torino, Savona, Trieste, Venezia.

⁴⁷ Livorno, Piombino, Frosinone, Rieti, Terni-Narni, Valle del Tronto, distretto Fermano-Maceratese, A. Merloni Spa ossia comuni di Marche-Umbria.

⁴⁸ Area di crisi Campana, Venafro-Bojano, Murgia, Taranto, Termini Imerese, Gela, Porto Torres e Portovesme.

⁴⁹ Nel dicembre 2013, nell'ambito dell'accordo di partenariato 2014-2020, prende forma la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), v. <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf>.

⁵⁰ V. *supra* para 3.1.

tratta dei 35 Comuni italiani⁵¹ indicati nella figura 4.

Esiste anche un elenco, spesso richiamato da provvedimenti normativi che si sono susseguiti nel tempo a partire dalla legge finanziaria 2002⁵², mentre un'ulteriore lista ancora più dettagliata (comprensiva delle isole lacustri e lagunari) è allegata ad una proposta di legge sulle isole presentata durante l'attuale legislatura (atto Camera n. 940⁵³, figura 5).

e) Le regioni transfrontaliere

L'Italia non ha individuato alcun criterio adatto ad individuare e circoscrivere le zone transfrontaliere, sebbene sia coinvolta in 8 interventi (periodo 2021-2027)⁵⁴ nell'ambito della cooperazione transfrontaliera (Interreg).

È nota, per rispondere ad esigenze e finalità fiscali, la categoria del

⁵¹ La tabella ricomprende le isole dell'arcipelago spezzino e l'Asinara, sostanzialmente disabitate o, comunque, con una popolazione inferiore a 50 unità. A questo proposito, merita ricordare che una definizione di isola che non si trova né nella normativa italiana né in quella europea. Per cui occorre rifarsi alle statistiche e ad Eurostat che definisce isola ogni territorio che: 1) abbia superficie minima di 1,2 km; 2) disti almeno 1 km dalla terraferma; 3) abbia almeno 50 abitanti; 4) non abbia collegamento fisso con la terraferma; 5) non ospiti la capitale di uno Stato membro dell'UE. In questi termini A. BERLINGUER, *Isole, Mezzogiorno e Mediterraneo: una sfida europea* in *Studi economico giuridici in onore di Angelo Luminoso, Francesco Sotz, Pietro Ciarlo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2022, pp. 83-99.

⁵² V. L. n. 448/2001 il cui allegato A elenca le seguenti isole: Lampedusa, Lampione, Linosa COMUNE: Lampedusa; Capraia, Pianosa, San Domino, San Nicola COMUNE: Isole Tremiti; Formiche di Grosseto, Giannutri, Giglio COMUNE: Isola del Giglio e Grosseto; Capraia, Gorgona, Elba, Montecristo, Pianosa, Secche della Meloria COMUNE: Capraia, Livorno, Capoliveri, Marciana, Marciana Marina, Portoferraio, Porto Azzurro, Rio, Campo nell'Elba; Palmarola, Ponza, Santo Stefano, Ventotene, Zannone, COMUNE: Ponza e Ventotene; Alicudi, Filicudi, Lipari, Panarea, Salina, Stromboli, Vulcano, COMUNE: Lipari, Leni, Malfa, Santa Marina Salina; Capri, Ischia, Procida, Nisida, Vivara, COMUNE: Anacapri, Capri, Barano d'Ischia, Casamicciola, Lacco Ameno, Forio, Ischia, Serrara Fontana, Procida, Napoli; Ustica, COMUNE: Ustica; Palmaria, Tino e Tinetto, COMUNE: Portovenere; Asinara, Budelli, Caprera, La Maddalena, Molara (Olbia), Mortorio, Razzoli (La Maddalena), Santa Maria, Santo Stefano, Spargi, Tavolara, COMUNE: Porto Torres, La Maddalena, Olbia; San Pietro, Sant'Antioco, COMUNE: Carloforte, Sant'Antioco, Calasetta; Favignana, Formica, Levanzo, Marettimo, Pantelleria, COMUNE: Favignana, Pantelleria. Si tratta di 55 isole che fanno capo a 39 COMUNI (rispetto all'elenco di 35 Comuni contenuto nella SNAI, ci sono in più i Comuni di Livorno, Napoli, Grosseto, Olbia). Nel 2015 è stata aggiunta anche l'isola lacustre Monte Isola, l'isola del lago d'Iseo, COMUNE: Monte isola.

⁵³ <<https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56714.htm>>.

⁵⁴ Interreg Italia – Austria, Interreg Italia – Svizzera, Interreg Italia – Francia Marittimo, Interreg Italia – Croazia, Interreg Italia – Malta, Interreg Italia – Slovenia, Interreg Grecia – Italia, Interreg Francia – Italia Alcotra, v. <<https://www.cruseu-promis.eu/programmi-di-finanziamento/interreg-europe/>>, v. Figura 6.

lavoratore frontaliere disciplinata nelle singole Convenzioni contro le doppie imposizioni e/o accordi stipulati tra gli Stati di volta in volta interessati⁵⁵. In Italia, la maggioranza dei lavoratori frontalieri lavora in Svizzera e di fatti l'Accordo con la Confederazione Svizzera all'art. 2 stabilisce: che l'espressione «*lavoratore frontaliere*» designa un residente di uno Stato contraente che: i) è fiscalmente residente in un Comune il cui territorio si trova, totalmente o parzialmente, nella zona di 20 km dal confine con l'altro Stato contraente, ii) svolge un'attività di lavoro dipendente nell'area di frontiera dell'altro Stato contraente per un datore di lavoro residente, una stabile organizzazione o una base fissa di detto altro Stato, e iii) ritorna, in linea di principio, quotidianamente al proprio domicilio principale nello Stato di residenza ai sensi del punto i.; le autorità competenti degli Stati contraenti stabiliscono con procedura di amichevole composizione le modalità di applicazione dei punti i. e iii. della presente lettera⁵⁶, (Figura 7).

6. *Rilievi d'insieme*

Come emerge dall'analisi sopra riportata, le fonti primarie che governano la materia della coesione economica, sociale e territoriale, risiedono nella normativa europea la quale, però, non trova diretta corrispondenza, quantomeno in ordine alle categorie utilizzate, con quella italiana.

Non corrispondono, in particolare, le nozioni di zone transfrontaliere, di montagna, rurali, insulari, a bassa densità demografica, di transizione industriale che sono menzionate nell'art. 174 TFUE. È quindi del tutto evidente che si debba operare una ricucitura, tra la normativa europea e quella interna, al fine di poter dare diretta applicazione a dettami che altrimenti rischiano di rimanere sulla carta, non potendo produrre ricadute effettive sui territori e sulle comunità destinatarie. Occorre dunque

⁵⁵ La normativa europea fornisce una specifica definizione di lavoratore frontaliere applicabile ai fini della legislazione sulla sicurezza sociale (Regolamento 883/2004), inquadrandolo come quel lavoratore, sia dipendente che autonomo, che svolge la propria attività in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede, e che ritorna nello Stato di residenza, in linea di massima, quotidianamente o almeno una volta alla settimana. Tale inquadramento non risulta essere identico a quanto stabilito a livello tributario da ogni Stato.

⁵⁶ Concluso il 23 dicembre 2020 Approvato dall'Assemblea federale il 18 marzo 2022 Entrato in vigore mediante scambio di note il 17 luglio 2023, v. l. n. 83/2023.

adottare una normativa interna che qualifichi ed individui i territori che rientrano nelle diverse categorie menzionate dall'articolo 174 del TFUE e non affidarsi a inquadramenti sporadici, frammentari e disorganici che prescindono dal diritto europeo finendo col minarne l'applicazione.

Una volta armonizzato il quadro nazionale con quello euro unitario, occorre declinare in termini operativi la "particolare attenzione" che i territori individuati meritano ai sensi dell'articolo 174 TFUE, tenendo ovviamente conto, non solo delle risorse disponibili da poter allocare a beneficio di ciascuna delle aree svantaggiate, ma anche dello 'stato di salute' degli apparati burocratici, centrali e locali, deputati a spendere le risorse stanziare. Specie in Italia, detti apparati non sembrano infatti più in grado di garantire i servizi essenziali, di svolgere l'ordinaria amministrazione, men che meno una politica di investimenti che richieda ingenti finanziamenti. Per di più, particolarmente arretrate risultano proprio le amministrazioni dei territori più disagiati le quali non sono proprio all'altezza di alcuna attendibile prospettiva di riscatto degli stessi.

Non è un caso che la più parte degli osservatori abbia rimarcato come l'avvento del PNRR non vada determinando una ricucitura fra i livelli di sviluppo delle varie aree del nostro Paese ma semmai ne vada accentuando il divario⁵⁷. Infatti, i dati rivelano che le amministrazioni del centro-nord stiano riuscendo a spendere molte più risorse di quanto facciano quelle del centro-sud.

Occorre insomma adottare l'unico strumento utile a far pervenire ai territori le risorse necessarie al loro riscatto: cioè la leva fiscale, la quale, se opportunamente azionata, è capace di irrorare i tessuti produttivi in modo incomparabilmente capillare e senza alcuna intermediazione. Gli sgravi fiscali, inoltre, per definizione, beneficiano coloro che producono. Essi soli sono dunque capaci di innescare un processo meritocratico che al contempo premia chi si adopera e penalizza chi non lo fa; così contribuendo anche ad arginare la deriva parassitaria che in molte aree del Mezzogiorno si è andata vieppiù radicando. La leva fiscale è infine particolarmente adeguata ad apportare misure di perequazione giacché rende possibile chiedere ai più facoltosi ed alle aree più prospere proprio quel contributo di solidarietà di cui necessitano le aree più arretrate. Con ciò, una fiscalità differenziata ed attenuata per aree interne e periferiche consentirebbe di riequilibrare proprio quelle diseguaglianze economiche e territoriali che la globalizzazione sta invece acuendo.

⁵⁷ Emblematico il monito di G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia*, Donzelli, Roma 2023, già agli albori dei programmi governativi sul tema. Più di recente, Id, *I divari territoriali in Italia. Cause, effetti e politiche di contrasto*, Carocci, Roma 2024.

In sintesi, potremmo dare diretta applicazione all'articolo 174 TFUE prevedendo, ad esempio, che tutti i territori ivi descritti come penalizzati, possano godere di una conseguente e proporzionata riduzione del loro prelievo fiscale. E così sintonizzare la programmazione delle istituzioni regionali e locali, oltre che di quelle nazionali, sugli intendimenti e programmi elaborati in sede europea. Per quei territori che poi cumulano più fattori di penalizzazione descritti al terzo paragrafo dell'articolo 174 TFUE, dovrebbe applicarsi una corrispondente, proporzionale riduzione del loro imponibile fiscale.

Per fare un esempio concreto, qualora decidessimo di ridurre del 10% la pressione fiscale conseguente all'applicazione delle imposte erariali ai territori insulari, ove esistono anche zone rurali, in transizione industriale, di montagna... ecc., si potrebbe giungere, in taluni di essi, ad un abbattimento della pressione fiscale anche superiore al 50%. Ecco, dunque, la necessità e l'urgenza di procedere ad una mappatura dei territori del nostro Paese che sappia utilizzare le nozioni contenute all'interno dell'articolo 174 TFUE affinché possano ben distinguersi quelli gravati da una o più penalizzazioni al contempo e dunque poter calibrare i vantaggi fiscali sulle cause della loro arretratezza.

Sarebbe questa un'opera di analisi dei connotati morfologici, delle peculiarità antropiche e delle cause di arretratezza di taluni dei nostri territori che sfocerebbe dunque in un tentativo di programmazione volto a riequilibrare i fattori di ritardo con opportuni incentivi fiscali, partendo, finalmente, dalle cause che determinano i divari territoriali senza limitarsi a correggerne gli effetti.

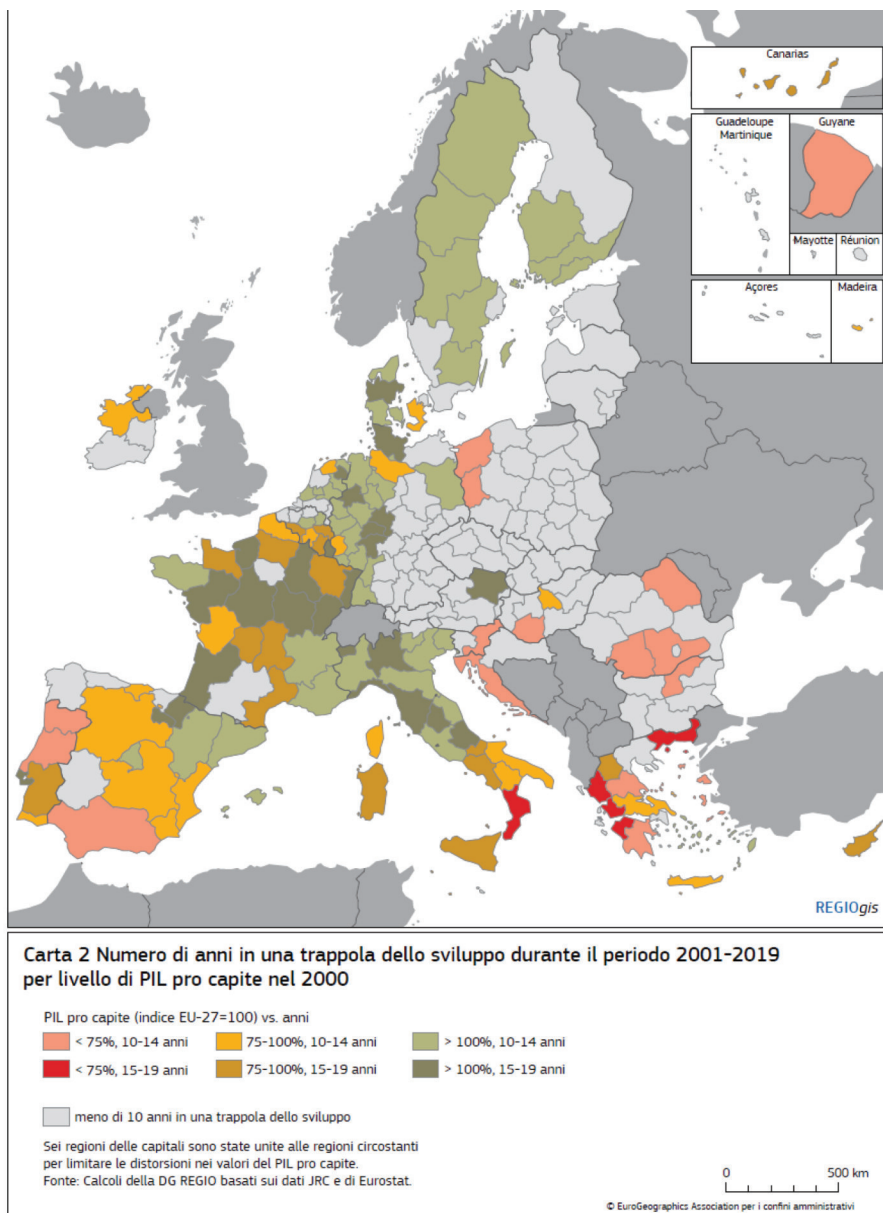


Figura 1

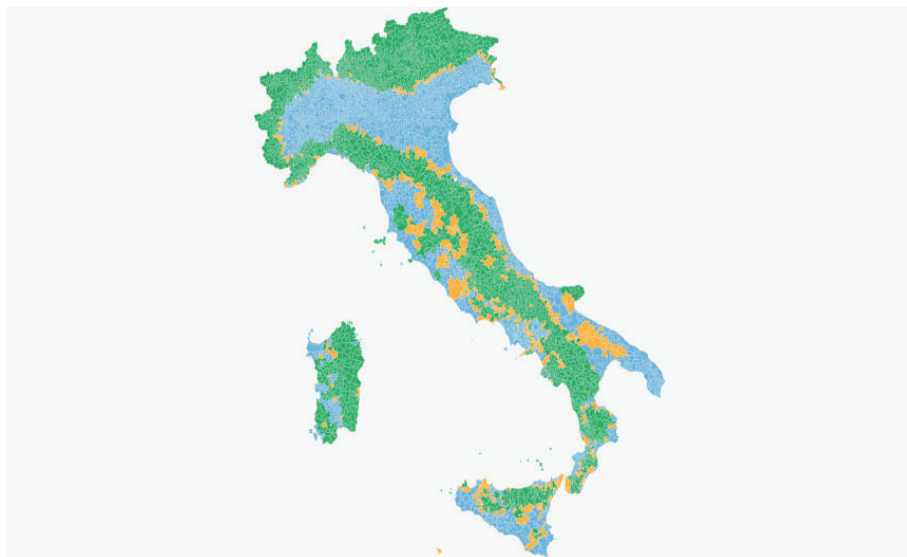


Figura 2

Verde= comune montano; azzurro= non montano; giallo=parzialmente montano

Fonte: elaborazione Open polis su dati Istat

<https://www.openpolis.it/parole/cosa-si-intende-per-comuni-montani/>

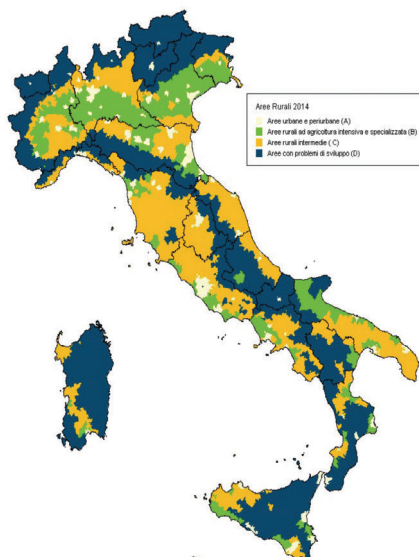


Figura 3

Fonte: <https://www.reterurale.it/areerurali>

Tabella 1 – Elenco Comuni Isole Minori

Regione	Provincia	Comune	Arcipelago	Isola
Liguria	La Spezia	Portovenere	Arcipelago Spezzino	Palmaria, Tino e Tinetto
Toscana	Grosseto	Isola del Giglio	Arcipelago Toscano	Isola del Giglio
		Campo nell'Elba		Isola d'Elba
	Capoliveri			
	Marciana			
	Marciana Marina			
	Porto Azzurro			
	Portoferraio			
	Rio	Isola di Capraia		
Capraia Isola				
Lazio	Latina	Ponza Ventotene	Arcipelago delle Isole Ponziane	Isola di Ponza
Campania	Napoli	Anacapri	Arcipelago Campano	Isola di Capri
		Capri	Arcipelago Flegreo	Isola di Ischia
	Barano d'Ischia			
	Casamicciola Terme			
	Forio			
	Ischia			
	Lacco Ameno			
	Serrara Fontana	Isola di Procida		
Procida				
Puglia	Foggia	Isole Tremiti	-	Isole Tremiti
Sicilia	Agrigento	Lampedusa e Linosa	Arcipelago delle Isole Pelagie	Isola di Lampedusa
	Messina	Lipari	Arcipelago delle Isole Eolie	Isola di Lipari, Filicudi, Alicudi, Stromboli, Vulcano e Panarea
		Leni		Isola di Salina
		Malfa		
	Santa Marina Salina			
	Palermo	Ustica	-	Isola di Ustica
	Trapani	Pantelleria	-	Isola di Pantelleria
Favignana		Arcipelago delle Isole Egadi	Isola di Favignana	
Sardegna	Sassari	Porto Torres	-	Isola dell'Asinara
		La Maddalena	Arcipelago della Maddalena	La Maddalena
	Sud Sardegna	Carloforte	Arcipelago del Sulcis	Isola di San Pietro e Isola di Sant'Antioco
	Sud Sardegna	Calasetta		
Sud Sardegna	Sant'Antioco			

Figura 4

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di coesione, Rapporto di istruttoria per la selezione delle aree interne 2021 – 2027, dicembre 2021

ALLEGATO A
(Articolo 1, comma 6)

ELENCO DELLE ISOLE MARINE

PROVINCIA	ISOLA
AG	Lampedusa
AG	Lampione
AG	Linosa
FG	Capraia
FG	Pianosa
FG	San Domino
FG	San Nicola
GR	Formiche di Grosseto
GR	Giannutri
GR	Giglio
LI	Capraia
LI	Gorgona
LI	Elba
LI	Montecristo
LI	Pianosa
LI	Secche della Meloria
LT	Palmarola
LT	Ponza
LT	Santo Stefano
LT	Ventotene
LT	Zannone
ME	Alicudi
ME	Filicudi
ME	Lipari
ME	Panarea
ME	Salina
ME	Stromboli
ME	Vulcano
NA	Capri
NA	Ischia
NA	Procida
NA	Nisida
NA	Vivara
PA	Ustica
SP	Palmaria
SP	Tino

PROVINCIA	ISOLA
SP	Tinetto
SS	Asinara
SS	Budelli
SS	Caprera
SS	La Maddalena
SS	Molara (Olbia)
SS	Mortorio
SS	Razzoli (La Maddalena)
SS	Santa Maria
SS	Santo Stefano
SS	Spargi
SS	Tavolara
SU	San Pietro
SU	San'Antioco
SV	Gallinara
SV	Bergeggi
TP	Favignana
TP	Formica
TP	Levanzo
TP	Marettimo
TP	Pantelleria

ALLEGATO B
(Articolo 1, comma 6)

ELENCO DELLE ISOLE LAGUNARI E LACUSTRI

PROVINCIA	ISOLA LAGUNARE
VE	Isola della laguna veneta - Lido
	Isola della laguna veneta - Murano
	Isola della laguna veneta - Pellestrina
	Isola della laguna veneta - Burano
	Isola della laguna veneta - Sant'Erasmo
	Isola della laguna veneta - Mazzorbo
	Isola della laguna veneta - Vignole
	Isola della laguna veneta - Torcello
	Isola della laguna veneta - San Giorgio
	Isola della laguna veneta - San Michele
	Isola della laguna veneta - San Clemente
	Isola della laguna veneta - San Francesco del deserto
	Isola della laguna veneta - Marzobetto
Isola della laguna veneta - San Lazzaro degli Armeni	
GO	Isole della laguna di Grado - Isola di Grado; Isola di Santa Maria di Barbana; Isola di Morgo
TP	Isola dello Stagnone

PROVINCIA	ISOLA LACUSTRE
BS	Isole del lago d'Iseo - Monte Isola
BS	Isole del lago di Garda
CO	Comacina (lago di Como)
NO	Isola d'Orta - San Giulio
PG	Isole del lago Trasimeno - Isola Maggiore e Isola Polvese
VCO	Isole Borromee - Isola Superiore; Isola Bella; Isola Madre; Isola San Giovanni

Figura 5

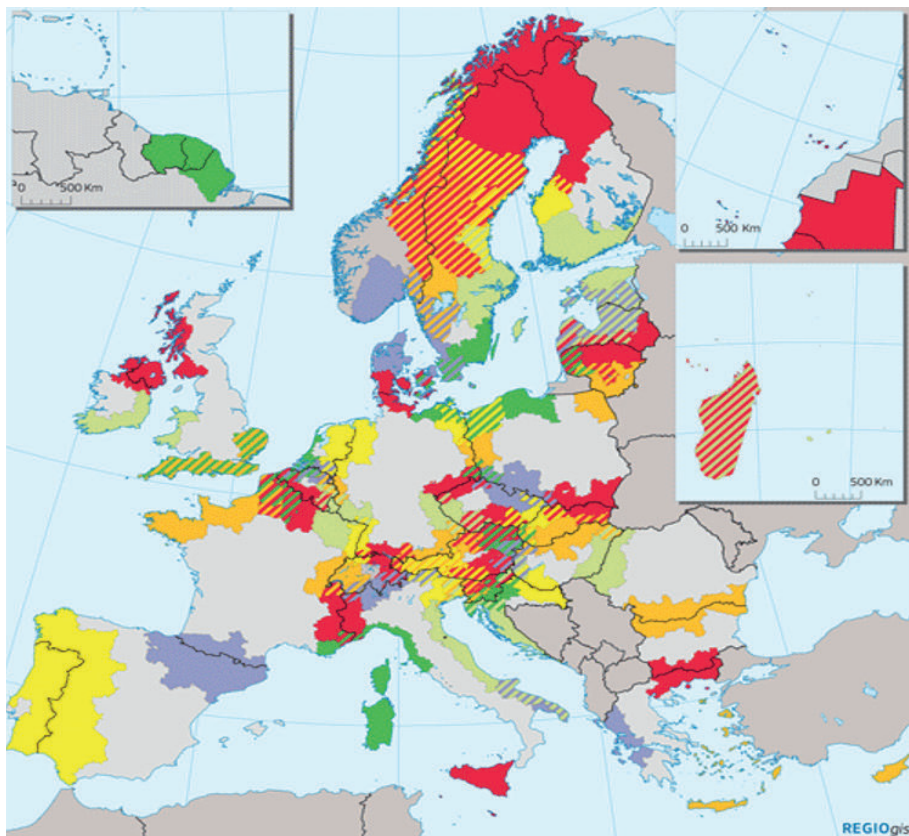


Figura 6 - Cross-border cooperation programmes 2014-2020,
(Fonte: European commission)

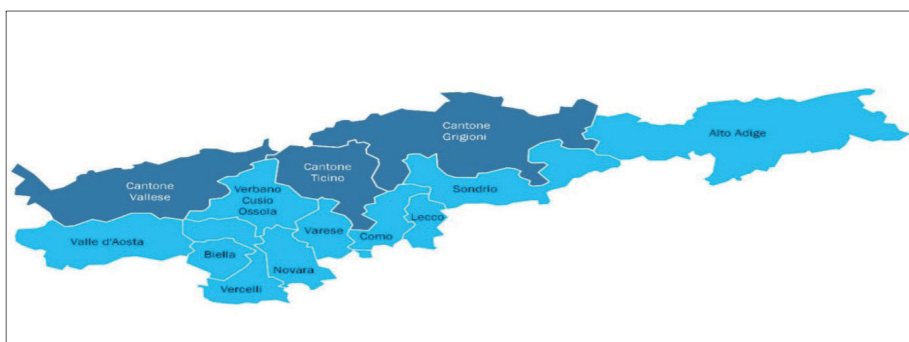


Figura 7- Fonte:
<https://www.interreg-italiasvizzera.eu/wps/portal/site/interreg-italia-svizzera/area-di-cooperazione>

