

# Regioni e politiche europee di coesione

di Gabriella De Giorgi Cezzi\*

SOMMARIO: 1. Sui concetti di “coesione” e di “coesione territoriale”. – 2. Le origini del concetto: la coesione territoriale. – 3. Una particolare idea di territorio. – 4. Il livello nazionale di governo. L’Agenzia per la coesione territoriale: storia di una morte annunciata. – 5. La crisi pandemica e il PNRR: dal conflitto al dialogo fra politiche ordinarie e politiche di coesione.

## 1. *Sui concetti di ‘coesione’ e di ‘coesione territoriale’*

La coesione è fenomeno che sotto il profilo logico-sistematico – nella sua duplice accezione di funzione-compito e di funzione-scopo – ha natura e consistenza prima di tutto politica e poi anche sociale, economica e territoriale<sup>1</sup>.

Il suo obiettivo finale è l’integrazione europea e il conseguimento di un’unità politica tra realtà eterogenee, ben più complesso e pregnante rispetto a quello iniziale di una integrazione economica.

Il tema dell’integrazione rapportato alla coesione ha suscitato il quesito di fondo se le declinazioni dell’integrazione, territoriale ed economica – dunque l’integrazione per coesione e l’integrazione tramite mercato – evocano logiche confliggenti o invece complementari. La progressiva consapevolezza che quelle di mercato si sono rivelate inadatte all’obiettivo della coesione, e hanno anzi contribuito ad acuire le disparità di sviluppo<sup>2</sup>, anche interne, ha portato a chiedersi<sup>3</sup> se visione economica (della cura degli interessi tramite mercato, per la capacità dell’attività di regolazione di superare i divari territoriali) e visione solidaristica (politiche di coesione) lungi dall’essere confliggenti, sarebbero perfino complementari, poiché sarebbe lo stesso principio di concorrenza a non poter prescindere dalla progressiva eliminazione o riduzione dei divari territoriali.

In questa rinnovata prospettiva, la coesione si pone a un tempo come un

---

\* Ordinario di Diritto amministrativo, Università del Salento.

<sup>1</sup> Per una disamina dei diversi significati della coesione e dell’accezione giuridica secondo il recepimento a livello europeo e nazionale si veda, specialmente, F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. dir. Tematici*, vol. III, Milano, 2022, 839 ss; P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l’Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in Id. (a cura di), *La coesione politico-territoriale, A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, vol. II, 2016, 9 ss.

<sup>2</sup> S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 36.

<sup>3</sup> A. ZITO, *Mercati (regolazione dei)*, in *Enc. dir. Annali*, vol. III, Milano, 805 ss.

‘indicatore’ della «statualità dell’ordinamento europeo»<sup>4</sup> suppletivo/integrativo delle endemiche sue carenze di democraticità e di rappresentatività degli interessi, motore di un sistema pluralista e policentrico che involge tutti i possibili rapporti tra le diverse figure soggettive pubbliche e private operanti sui livelli territoriali dell’Unione<sup>5</sup>, vero e proprio principio «costituzionale» e uno dei pilastri fondanti dell’intero ordinamento europeo<sup>6</sup>, una sorta dunque di sintesi verbale indicativa di un processo di ‘invenzione’ della statualità europea che rimanda ad altri processi simili<sup>7</sup> e ne riproduce le logiche.

## 2. *Le origini del concetto: la coesione territoriale*

Prevista inizialmente solo come coesione economica e sociale nell’Atto unico europeo del 1986 e poi nel Trattato di Maastricht del 1992, la coesione si è affermata nella sua accezione anche territoriale con il Trattato di Lisbona, così ingenerando quel concetto, insieme unitario e ripartito, collegato all’obiettivo del diritto unionale di tipo solidaristico che con la coesione si specifica nello scopo della riduzione del divario e del ritardo di sviluppo tra i vari territori regionali e, al contempo, al suo ruolo servente alla crescita dell’UE sulla base della consapevolezza che il potenziale economico dell’Unione può pienamente svilupparsi solo con il coinvolgimento di tutte le regioni, ovunque situate<sup>8</sup>. Il diritto d’attuazione (artt. 4, 174-178 TFUE) ha poi fornito la base giuridica alla coesione, ora considerata in termini unitari come “economica, sociale e territoriale”<sup>9</sup> e configurata come obiettivo verso cui convergono tutte le politiche e le azioni dell’Unione al fine di “promuovere uno sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione”, attra-

<sup>4</sup> L. AZZENA, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità dell’ordinamento europeo*, in *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, a cura di G. COLOMBINI, Napoli, 2011, 103 ss.

<sup>5</sup> F. SPAGNUOLO, *La coesione sotto la lente del diritto amministrativo europeo*, in *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, a cura di S. Cimini, M. D’Orsogna, Napoli, 2011, 161 ss.

<sup>6</sup> A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, vol. IV, *La disciplina dell’economia*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, 3793 ss.; L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell’Unione*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale e dell’Unione europea*, Torino, 2014, 83 ss.

<sup>7</sup> J.M. BLANQUER, M. MILET, *L’invention de l’Etat. Hauriou et Duguit et la naissance du droit public moderne*, Paris, 2015.

<sup>8</sup> Sull’evoluzione della cultura dello sviluppo, che incorpora il fine della coesione v. S. CASSESE, *Storia e disciplina vigente dell’intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 580.

<sup>9</sup> Secondo la disciplina dell’art. 4 TFUE per cui “l’Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: c) coesione economica, sociale e territoriale”.

verso misure volte “a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”, con il corollario che particolare attenzione è da rivolgere “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” (art. 174 TFUE).

La coesione si mostra dunque nelle sue differenti declinazioni come “un’unità tripartita”<sup>10</sup> il cui collante è il principio di solidarietà degli Stati membri, sia pure sempre declinato in una logica di sviluppo che si vuole armonioso dell’intera Unione. È in questa stratificazione concettuale che può dunque vedersi quella sorta di torsione e contaminazione di cui si è detto fra spinte solidaristiche ed economiche, ma anche la risalente cornice ideale che, soffocata dalla primazia della regolazione economica, ha ripreso vigore quando l’intera ‘nazione’ europea è apparsa marginale ed essa stessa incubatore di marginalità.

In particolare la coesione declinata in senso territoriale parte dall’idea che “le persone non dovrebbero trovarsi in alcuna situazione di svantaggio ascrivibile al luogo in cui vivono o lavorano nell’Unione europea”<sup>11</sup> e opera su di un duplice piano, quello europeo e quello nazionale, attraverso relazioni imperniate attorno ai canoni della sussidiarietà, del decentramento e dell’autonomia e su di un modello di azione di tipo integrato e concertato<sup>12</sup> che consente, da un lato, un’applicazione flessibile, mutuata all’oggetto dell’intervento e ai suoi destinatari e, dall’altro, forme di collaborazione tra gli attori impegnati in processi di sviluppo territoriale<sup>13</sup>. Il partenariato diviene, dunque, *modus agendi* privilegiato capace di legittimare un coinvolgimento pieno – e, simmetricamente, di conseguire una responsabilizzazione consapevole – dei portatori di interesse<sup>14</sup>.

Dopo il Libro verde sulla coesione territoriale del 2008<sup>15</sup>, la strategia «Europa 2020», col suo enfatico *incipit*<sup>16</sup>, indica nella diversità e non nella omologazione fra i territori “un punto di forza” e fonda su questa prospettiva il fondamentale

<sup>10</sup> P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale*, cit., 10.

<sup>11</sup> In questo senso si veda Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione*. Terza relazione sulla coesione economica e sociale, 2004.

<sup>12</sup> F. MANGANARO, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, in *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, a cura di S. Cimini, M. D’Orsogna, cit., 5 ss.; ID., *Politiche di coesione*, cit., 853.

<sup>13</sup> P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale*, cit., 12.

<sup>14</sup> F.F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale*, cit., 70.

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione del 6 ottobre 2008 “*Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*”.

<sup>16</sup> «Dalla tundra ghiacciata del circolo artico alle foreste tropicali della Guyana, dalle Alpi alle isole della Grecia, dalle città globali di Londra e Parigi alle cittadine e ai villaggi vecchi di secoli, l’UE racchiude una diversità territoriale straordinariamente ricca».

obiettivo della “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” in linea con il diritto primario dell’Unione attento al rispetto delle identità territoriali e, soprattutto, dei patrimoni regionali e delle autonomie locali, in un percorso, ormai segnato, che attualmente è giunto all’Agenda territoriale 2030<sup>17</sup>, la quale, riprendendo aspetti affrontati su scala urbana dalla rinnovata carta di Lipsia del 2020<sup>18</sup>, indica nelle politiche di coesione territoriale lo strumento in cui trova espressione compiuta l’idea di uno sviluppo equilibrato e armonioso tra tutti i livelli territoriali secondo i principi di sussidiarietà e di unificazione per differenze<sup>19</sup>.

### 3. *Una particolare idea di territorio*

La coesione territoriale evoca così nuove forme di spazialità (i c.d. soft spaces) che superano l’idea originaria del territorio come spazio fisico identificato da confini politico-amministrativi e ne comportano la ricomposizione sulla base di elementi quali obiettivi, programmi, piani, progetti<sup>20</sup>, che richiamano qualificazioni eterogenee (in senso geografico e localizzativo, ma anche funzionale e valoriale) e sul piano operativo richiedono ambiti ottimali di intervento (optimal size) connotati da maggiore flessibilità e modularità nelle relazioni interne tra i soggetti coinvolti ed esterne<sup>21</sup>. Evidenti sono i riflessi sul piano organizzativo e su quello sistemico.

Sotto il primo aspetto, emergono nuovi centri di imputazione ritenuti, per la loro flessibilità anzitutto strutturale, adatti a perseguire gli obiettivi di crescita previsti dalla strategia «Europa 2020»<sup>22</sup>, mentre sul piano sistemico si assiste

<sup>17</sup> *Agenda territoriale 2030. Un futuro a tutti i luoghi*, adottata in Germania il 1° dicembre 2020 dai Ministri responsabili dei settori della pianificazione territoriale, sviluppo e/o coesione territoriale.

<sup>18</sup> *Carta di Lipsia. Il potere di trasformazione delle città per i beni comuni*, adottata il 30 novembre 2020.

<sup>19</sup> Secondo l’Agenda territoriale 2030 la coesione è lo strumento che consente “di promuovere uno sviluppo territoriale equilibrato e armonioso tra e all’interno di paesi, regioni, città e comuni, nonché garantire un futuro a tutti i luoghi e a tutte le persone in Europa, basandosi sulla diversità dei luoghi e sulla sussidiarietà. Consente maggiori pari opportunità, compreso l’accesso ai servizi pubblici per le persone e le imprese, ovunque si trovino. La coesione territoriale rafforza la solidarietà per promuovere la convergenza e ridurre le disparità tra i luoghi più ricchi e quelli con prospettive meno prospere o che stentano a decollare. Aiuta tutti i luoghi a ottenere i migliori risultati sfruttando le proprie risorse attraverso investimenti basati sul territorio. In questo modo si arreca beneficio all’Europa nel suo insieme e ad ogni singolo paese”.

<sup>20</sup> Sottolinea che “la politica di coesione prescinde dalla definizione di un territorio e di un ambito predeterminato di beneficiari, ma è orientata dall’obiettivo di realizzare politiche di sistema, graduate in relazione agli scopi, quali infrastrutture, ricerca, innovazione, digitalizzazione, e così via” S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione*, cit., 588.

<sup>21</sup> F.F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale*, cit., 68.

<sup>22</sup> Si pensi alle macro-regioni o euro-regioni, ai gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) e ai gruppi euroregionali di cooperazione (GEC).

all'affermarsi di un policentrismo decisionale che finisce per erodere il concetto di sovranità statale, risaltando soprattutto il livello locale, inteso nella dimensione prettamente urbana e in quella territoriale-regionale.

In quanto sistema di relazioni in cui si concentra un insieme di “asset” che costituiscono il potenziale competitivo di un territorio<sup>23</sup>, la città è vista, per un verso, come il luogo ottimale per uno sviluppo che tenda a superare le eventuali condizioni di svantaggio del territorio di riferimento e, per altro verso, come dimensione ideale per preservare e valorizzare le diversità che ne costituiscono anche risorse ‘identitarie’. Questa consapevolezza emerge dal fronte europeo, prima che nazionale, e riflette l'intento di ricercare nuove soluzioni per gli squilibri di tipo socio-economico e ambientale (in termini di inclusione sociale, erogazione dei servizi pubblici, promozione delle fonti energetiche rinnovabili, sviluppo del verde, contenimento del consumo del suolo), ma anche ambiti ottimali per il perseguimento di obiettivi ben più ambiziosi (lotta alla crisi economica, al cambiamento climatico, alla riorganizzazione istituzionale negli ordinamenti interni)<sup>24</sup>.

La dimensione territoriale, specificamente regionale, emerge già a partire dagli inizi degli anni '90 (nell'ambito del progetto Europe 2000) e proprio le politiche di coesione sono state il bacino per l'emersione dell'idea di un'Europa delle Regioni e delle Macroregioni, ritenute soggetti ideali per un dialogo diretto con le istituzioni comunitarie nel perseguimento degli obiettivi comunitari attraverso la leva dello sviluppo locale.

La Macroregione europea diviene dunque un nuovo soggetto della governance comunitaria, connotato da elementi comuni agli altri attori istituzionali e, al contempo, del tutto peculiari. Essa si basa sull'idea di territorio inteso come area che include territori di Stati diversi, associati da relazioni comuni da un punto di vista geografico, socio-economico e culturale, che decidono di valorizzare condividendo percorsi progettuali. La Macroregione è proprio per questo strumento di cooperazione per la realizzazione di strategie di sviluppo territoriali, improntate peraltro a un metodo che enfatizza i processi decisionali che muovono dal

---

<sup>23</sup> R. CAMAGNI, *Per un concetto di capitale territoriale*, in *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, a cura di D. Borri, F. Ferlaino, Milano, 2009, 66.

<sup>24</sup> G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 24, 3. Sul piano organizzativo, si consideri, ad esempio, il Consiglio delle autorità regionali e locali, poi Comitato europeo delle regioni, quale organo consultivo rappresentativo delle istanze regionali e locali nel quadro istituzionale europeo; sul piano funzionale, quello urbano è specifico ambito di intervento della programmazione della politica di coesione 2021-2027, rilevando come uno dei cinque obiettivi strategici (“Un'Europa più vicina ai cittadini”) dei fondi (Fesr, Fse+, Fondo di coesione, Feamp). Sulla dimensione urbana delle politiche europee, v., tra gli altri, E. TATI, *L'Europa della città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, 2020; L. GRAZI, *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Milano, 2012.

basso e coinvolgono attivamente gli attori sociali. La natura funzionale dell'ente permette di superare il concetto tradizionale del limite politico-amministrativo, potendosi accomunare territori di Stati diversi e non necessitando neanche la predefinita dell'estensione, appunto variabile a seconda delle caratteristiche comuni e degli obiettivi condivisi<sup>25</sup>.

In definitiva, sebbene quello delineato resti un processo in corso di sperimentazione, esposto ancora a insidie e resistenze degli Stati membri<sup>26</sup>, il sistema di governo multidimensionale che si realizza con l'effettiva inclusione del livello regionale nelle politiche europee e col riconoscimento della sua complementarietà rispetto alla politica istituzionale, appare coesistente alle politiche di coesione, proprio perché modello duttile per il coordinamento delle diverse politiche e delle relative fonti di finanziamento, sganciato dalle legislazioni e procedure nazionali che, nella loro diversità, frappongono inevitabilmente ostacoli all'integrazione regionale<sup>27</sup>.

#### 4. *Il livello nazionale di governo. L'Agenzia per la coesione territoriale: storia di una morte annunciata*

Sul piano nazionale l'assetto organizzativo preposto alle politiche di coesione è apparso al contrario frammentato, non unitario, disarticolato in segmenti di competenza slegati, attribuiti a una pleora di enti, organi e uffici non coordinati che, paradossalmente, disaggregano già il concetto di coesione territoriale sotto il profilo organizzativo, dando così origine ad almeno quattro dimensioni distinte, riferibili ad altrettanti plessi amministrativi separati: la dimensione finanziaria, concernente la programmazione, l'erogazione e la gestione dei fondi

<sup>25</sup> A.L. TARANTINO, *La strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*, in P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale*, cit.

<sup>26</sup> A. PIRAINO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 3, 9; il punto è evidenziato già da S. CASSESE, *Etats, Regions, Europe*, in *Pouvoirs*, 1981, 20.

<sup>27</sup> Allo stato attuale, esistono quattro Macroregioni munite della relativa "Strategia" (la Regione del Mar Baltico del 2009; del Danubio del 2010; la Regione Adriatica-Ionica del 2014; la Regione Alpina del 2015). Nel suo *Terzo rapporto sull'attuazione delle strategie macroregionali* (del 23 settembre 2020) la Commissione evidenzia che queste strategie hanno: contribuito a migliorare la qualità dell'acqua attraverso una migliore gestione delle sostanze pericolose rilasciate in mare e un migliore monitoraggio dei mari Adriatico e Ionio; contribuito a migliorare lo stato delle acque attraverso una cooperazione rafforzata tra la pianificazione della gestione dei bacini idrografici e la prevenzione dei rischi di inondazione; aiutato a sviluppare le condizioni per la connettività ecologica nella regione alpina attraverso la realizzazione di infrastrutture verdi; sostenuto la capitalizzazione della conoscenza e la condivisione della ricerca e dell'innovazione, rafforzando le strategie di specializzazione intelligente, la creazione di cluster tecnologici sovranazionali e il potenziamento della collaborazione tra industria, pubblica amministrazione e università.

pubblici destinati alle politiche di coesione territoriale; quella regionale e locale, riguardante la cooperazione e il coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo e l'integrazione tra le rispettive politiche di coesione territoriale; quella delle aree urbane e delle economie territoriali a esse collegate e infine quella delle aree rurali<sup>28</sup>.

Il modello dell'Agenzia per la coesione territoriale – così come si è definito nel decennio della sua breve vita, dall'istituzione nel 2013<sup>29</sup> sino alla sua soppressione nel 2023<sup>30</sup> – ha nella sua storia il germe della morte annunciata. In questo senso è soprattutto il tradimento del modello-agenzia, in presenza di una figura soggettiva di impostazione neo-centralista sotto il profilo sia dell'organizzazione che dell'azione.

Manca così nella legge istitutiva la scelta per il modello organizzativo della struttura federativa 'a rete' di relazioni fra l'agenzia nazionale e le agenzie e le strutture tecniche omologhe esistenti a livello regionale e locale<sup>31</sup>, proprio dell'operatività delle agenzie amministrative (come nell'esempio delle agenzie ambientali), mancanza che costituisce la premessa non solo per un indebolimento del profilo del coordinamento ma anche della sua sconfessione, ponendosi l'Agenzia in potenziale competizione con altre agenzie o organismi nazionali; e perciò, anziché concentrare o integrare le competenze a fini del raccordo organizzativo (anche rispetto alle strutture responsabili della coesione in ambito regionale, urbano e rurale) è apparsa essa stessa soggetto necessitante di un coordinamento con tali enti ed organi<sup>32</sup>.

Anche sotto il profilo funzionale l'Agenzia non godeva di autonomia gestionale, ma solo organizzativa, contabile e di bilancio, con l'effetto di una diarchia con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le politiche di coesione) che ha finito per egemonizzarla per aspetti nevralgici quali la definizione dello Statuto, la nomina del Direttore generale e l'esercizio di poteri d'indirizzo e di vigilanza, ma soprattutto nell'impostazione centralistica che marginalizza i livelli infra-statali e mortifica il modello partenariale proprio delle politiche europee di coesione. Con almeno tre conseguenze: il ruolo partecipativo eventuale e meramente consultivo assegnato a Regioni ed enti locali; la sostituzione della Presidenza del Consiglio all'Agenzia nel dialogo proprio della fase ascendente di collaborazione con le Regioni; la riduzione dell'Agenzia a soggetto che si occupa della coesione territoriale intesa nella dimensione prettamente finanzia-

---

<sup>28</sup> P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale*, cit., 17.

<sup>29</sup> Ai sensi dell'art. 10 decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.

<sup>30</sup> Ai sensi dell'art. 50 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

<sup>31</sup> P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale*, cit., 18.

<sup>32</sup> F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, cit., 850.

ria, cioè in chiave prettamente di vigilanza e di esercizio di poteri sostitutivi nel segmento della gestione dei fondi strutturali europei<sup>33</sup>. È dunque quest'insieme di profili organizzativi e funzionali ad aver condotto all'ineffettività dell'Agenzia per la coesione territoriale nell'esperienza nazionale, e a poter dire che la sua soppressione nel 2023 è solo l'epilogo di una morte annunciata<sup>34</sup>.

##### 5. *La crisi pandemica e il PNRR: dal conflitto al dialogo fra politiche ordinarie e politiche di coesione*

La crisi pandemica ha determinato, come noto, un radicale ripensamento delle politiche europee in tema di coesione, proprio per la necessità di colmare divari territoriali che la crisi ha acuito ed esasperato. Al ricorso iniziale ai residui fondi strutturali<sup>35</sup> è seguito l'impegno per un poderoso intervento di sostegno finanziario per favorire la ripresa economica, secondo un disegno (*Next Generation Eu* e *Recovery and Resilience Facility*) che prevede la predisposizione di piani nazionali che la Commissione è chiamata a valutare e approvare sulla base di

<sup>33</sup> P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale*, cit., 18.

<sup>34</sup> Il comma 1 dell'art. 50 decreto-legge n. 13/2023, nel sopprimere l'Agenzia per la coesione territoriale ed attribuire le relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri – che succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi all'Agenzia e ne acquisisce le risorse umane, strumentali e finanziarie, con conseguente incremento della dotazione organica della Presidenza del Consiglio dei ministri – precisa che le risorse umane includono il personale di ruolo dirigenziale e non dirigenziale, nonché il personale con contratto di lavoro a tempo determinato che risulta in servizio presso l'Agenzia per la coesione territoriale alla data di entrata in vigore del decreto. È confermata e accentuata quella opzione di neoaccentramento delle politiche di coesione e dei relativi modelli organizzativi preannunciata con il D.P.C.M. 23 ottobre 2022 che fra i ministeri senza portafoglio aveva previsto quello per gli Affari Europei, le Politiche di Coesione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e attuata con il successivo D.P.C.M. 12 novembre 2022, secondo cui il ministro è delegato a esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri o all'Autorità politica delegata per la coesione territoriale, relativamente alla materia delle politiche per la coesione territoriale, il Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché per gli interventi finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno e al riequilibrio territoriale (art. 3, comma 1).

<sup>35</sup> Regolamento Ue 30 marzo 2020, n. 2020/460 e Regolamento UE 23 aprile 2020, n. 2020/558; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni nella l. 17 luglio 2020, n. 77, capo XI, art. 231-236. La nuova Programmazione 2021-2027 aggancia l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale a cinque obiettivi strategici (competitività, resilienza ecologica, connettività regionale, inclusione sociale, sviluppo urbano e rurale) e, oltre a confermare i precedenti fondi strutturali, introduce una significativa novità con la previsione del Just Transition Fund (cui si collega un nuovo piano nazionale il PN JFT), concepito come uno strumento fondamentale per sostenere i territori maggiormente colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica e prevenire l'esaclerbarsi delle disparità regionali. Non a caso il PN JFT è indirizzato al Sulcis-Iglesiente e a Taranto, aree in cui si concentrano le produzioni ad alta intensità di carbonio.

undici criteri, tra i quali la resilienza economica, la coesione, la transizione verde, la digitalizzazione.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è così espressione non solo di una rinnovata centralità della programmazione nazionale, sul modello di quella degli anni '60 e '70 dello scorso secolo, ma anche del radicale ripensamento della relazione tra politiche di coesione e politiche pubbliche ordinarie indebolite proprio dall'esternalizzazione della questione dei divari territoriali dalla politica di coesione europea e nazionale. La coesione economica, sociale e territoriale diviene perciò obiettivo esplicito da realizzare anche con le politiche generali nazionali e non solo con la politica di coesione: è una svolta dopo decenni di separazione, se non di vero e proprio conflitto, tra politica ordinaria e politica di coesione<sup>36</sup>. Gli ambiti di azione privilegiati sono quello del riequilibrio delle condizioni di accesso ai diritti di cittadinanza, con investimenti in infrastrutture sociali e della ricomposizione della divaricazione quali-quantitativa tra sistemi produttivi regionali (la c.d. quota sud)<sup>37</sup>.

È stato però notato che tutti i bacini finanziari esistenti (le risorse della coesione 2014-2020; quelle del ciclo 2021-2027; le dotazioni del PNRR; quelle della coesione nazionale-PSC) continuano ad assumere strategie, logiche e approcci diversi, soprattutto rispetto al territorio, senza quel necessario coordinamento tra la politica di coesione, comunitaria e nazionale, e il PNRR, in una visione organica e unitaria delle reciproche azioni. Si tratta inoltre di politiche ancora troppo ancorate alla logica delle quote che riproducono e perpetuano due degli errori tipici dei programmi di spesa della politica di coesione: quello di guardare alla quantità della spesa da certificare come un fine in sé e non un mezzo diretto a produrre ricadute concrete nei territori di maggior fabbisogno conseguendo target ben definiti e di sposare la dinamica spontanea delle richieste che ha per presupposto l'esistenza di imprese attive<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Si veda in questo senso il Rapporto Svimez del 28 novembre 2022 su *L'Economia e La società del Mezzogiorno – Parte IV – Il PNRR e oltre: Riforme, divari di cittadinanza e driver di sviluppo*.

<sup>37</sup> La quota sud è una riserva di spesa per investimenti contabilmente favorevole alle regioni meridionali e rappresenta il 40% – 210,6 miliardi – delle risorse allocabili territorialmente. Va peraltro notato che il Sud del ciclo 2021-2027 è un Sud 'allargato' in quanto le mappe territoriali in base alle quali sono distribuite le risorse sono sostanzialmente mutate rispetto a quelle del ciclo 2014-2020. Le regioni meno sviluppate sono infatti 7, con l'aggiunta alle attuali 5 (Campania, Calabria, Puglia, Basilicata e Sicilia) anche di Molise e Sardegna, già considerate regioni in transizione. Queste ultime sono ora tre con l'inclusione, oltre all'Abruzzo (già presente nella passata programmazione) di Umbria e Marche in precedenza considerate regioni più sviluppate). Sul punto si veda il Rapporto Svimez, *L'Economia e La società del Mezzogiorno*, cit.

<sup>38</sup> Si veda il Rapporto Svimez, *L'Economia e La società del Mezzogiorno*, cit., in cui è evidenziato che altresì è proprio il profilo del coordinamento a restare irrisolto pur nella previsione di un tavolo tecnico a ciò dedicato come il Comitato per l'Accordo di partenariato la cui gestione era affidata all'Agenzia per la Coesione, mentre andrebbero rafforzati e integrati luoghi "riconosciuti" per l'esercizio di compiti di indirizzo e sorveglianza (DPCoe-NUVAP, MEF) attribuendo loro funzioni ulteriori di rilevazione ed

In definitiva, c'è ancora una lunga via di ammodernamento istituzionale e culturale che separa le politiche per la coesione dalla realizzazione degli obiettivi che si propone, oggi esposta al rischio ulteriore di un accaparramento di risorse, secondo logiche che spesso con quegli obiettivi contrastano.

---

interpretazione di dati, analisi, reporting e sorveglianza sugli avanzamenti e valorizzate e messe in rete le altre strutture esistenti presso le amministrazioni nazionali e regionali che sorvegliano e interpretano l'attuazione delle diverse politiche sul territorio, non solo con riferimento all'avanzamento finanziario, ma anche in relazione alle modalità attuative e ai risultati raggiunti. Ricorda Svimez che le due relazioni del DPCoE (marzo e ottobre 2022) indicano fra gli interventi più a rischio quelli che vedono come soggetti attuatori gli enti territoriali beneficiari di risorse distribuite dalle amministrazioni centrali su base competitiva – e questo per una molteplicità di fattori: la competizione tra territori espone infatti al rischio di mancato assorbimento da parte del Mezzogiorno; manca una clausola di salvaguardia che consenta la riallocazione su base nazionale in caso di mancato assorbimento della riserva Mezzogiorno; le amministrazioni scontano un cronico deficit di rafforzamento e riqualificazione degli organici pubblici, profilo questo aggravato dal fatto che nell'ambito del PNRR non risulta mai ammesso il ricorso alla rendicontazione di quota parte dei costi del personale, anche se assunto a tempo determinato, mentre al contrario sono ammissibili al finanziamento i costi riferiti alle attività fornite da esperti esterni -, e l'ambito degli strumenti di incentivazione per le imprese, in quanto l'allocazione delle risorse è guidata dalla dinamica spontanea delle richieste delle imprese. Contro queste logiche il contratto di sviluppo è invece indicato come lo strumento di politica industriale “attiva” per il Mezzogiorno, in quanto “tra i pochi interventi selettivi in grado di agire sul miglioramento strutturale dell'apparato produttivo dell'area (intercettando i flussi di reshoring industriale attesi nell'area del mediterraneo)”.