

# Le politiche di coesione e il ruolo delle Regioni

di Fabrizio Tiganò

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il senso delle politiche di coesione. – 3. Le difficoltà europee in tema di coesione. – 4. Le difficoltà “interne” di coesione. – 5. Le alterne fasi attraversate dall’Unione europea. – 6. Le alterne fasi attraversate dall’ordinamento interno: cenni al caso della Sicilia. – 7. Cenni sulle radici storiche che giustificano la coesione europea. – 8. Il “risveglio” dell’Unione a seguito della pandemia da Covid 19. – 9. Le nuove prospettive di sviluppo. – 9.1. Il Fondo per una transizione giusta. – 9.2. Il Piano nazionale per il Sud 2030. – 9.3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 10. Conclusioni.

## 1. *Premessa*

La politica regionale e di coesione dell’Unione europea trova attuazione attraverso diversi strumenti, di cui i principali sono il Fondo di sviluppo regionale<sup>1</sup>, il Fondo di coesione<sup>2</sup> e il Fondo sociale<sup>3</sup>, impegnando il bilancio unionale fino ad un terzo delle sue possibilità<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione dell’Unione europea; si prefigge di contribuire ad appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle regioni europee e di migliorare il tenore di vita nelle regioni meno favorite. Un’attenzione particolare è rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come le regioni più settentrionali, con densità di popolazione molto basse, e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Il FESR persegue due obiettivi principali:

- gli investimenti a favore della crescita e dell’occupazione, finalizzati a rafforzare il mercato del lavoro e le economie regionali;
- la Cooperazione territoriale europea, volta a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale all’interno dell’UE.

<sup>2</sup> Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo in chiave economica, sociale e territoriale e la rimozione dei relativi squilibri in attuazione dell’articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana e dell’articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. Il FSC si propone, dunque, di dare unità programmatica e finanziaria all’insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento ordinario (nonché a quello comunitario ed al contestuale cofinanziamento nazionale) rivolti al riequilibrio economico e sociale.

<sup>3</sup> Il Fondo sociale europeo (FSE) è stato istituito con il trattato di Roma per migliorare la mobilità dei lavoratori e le opportunità di impiego. I suoi compiti e le sue norme operative sono stati successivamente rivisti allo scopo di riflettere gli sviluppi della situazione economica e occupazionale negli Stati membri, nonché l’evoluzione delle priorità politiche definite a livello dell’UE.

<sup>4</sup> Gli strumenti principali per le politiche di coesione 2021-2027 sono quattro:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che contribuisce alla correzione dei principali squilibri regionali nell’Unione, partecipando allo sviluppo e all’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino (articolo 176 TFUE);

Si tratta di una politica sulla quale, fin dal Trattato di Roma del 1957 (quando l'istituzione era la CE), si è puntato con decisione<sup>5</sup>.

Ciò è fisiologico e tutt'altro che sorprendente: si stima, infatti, che la coesione sia un punto essenziale per assicurare ragion d'essere ed effettività alla istituzione europea, ponendosi in complementare correlazione con le tumultuose recenti fasi di crescita e crisi economica, ma anche con l'imprevista – e forse non sufficientemente meditata – espansione territoriale (tanto da investire il più ampio tema delle relazioni con l'Est europeo un tempo appartenente al blocco sovietico e della stessa esistenza di invalicabili confini politico-geografici quali Colonne d'Ercole oltre le quali l'espansione è in grado di determinare reazioni anche di carattere bellico).

A questo si aggiungano i profondi mutamenti istituzionali, che, via via, hanno affiancato alla prospettiva economica e mercatoria originaria, l'idea che l'unificazione dovesse assumere carattere politico ed investire il campo sociale e lo sviluppo dei territori riparando ad originarie e tuttora esistenti divaricazioni.

- 
- il Fondo sociale europeo (FSE, dal 2021 denominato Fondo sociale europeo Plus – FES+), che ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale (articolo 162 TFUE);
  - il Fondo di coesione (FC), istituito per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti (articolo 177 TFUE) negli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media UE;
  - il Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* – JTF), strumento fondamentale per sostenere i territori maggiormente colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica e prevenire l'esacerbarsi delle disparità regionali.

<sup>5</sup> Le politiche di coesione hanno precise basi giuridiche, fondamentalmente gli artt. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), ed il loro obiettivo è la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo regionale, ai sensi degli articoli 174, 175 e 176 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), a sua volta modificato dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, entrato in vigore l'1 dicembre 2009, il quale ha operato la modifica del TUE (Trattato di Maastricht del 1992) e Trattato istitutivo CE di Roma del 1957. Dopo l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale nel 1975, con l'adesione della Grecia nel 1981, di Spagna e Portogallo nel 1986, i fondi si inseriscono in una più generale politica di coesione, che tra il 1988 ed il 1992 mette in evidenza alcuni principi e criteri. Particolare considerazione è rivolta alle regioni più povere e più arretrate, attraverso una programmazione pluriennale, l'orientamento strategico degli investimenti ed il coinvolgimento di partner regionali e locali. Nel 1993, a seguito della stipula del Trattato di Maastricht si istituiscono il Fondo di coesione, il Comitato delle regioni e si incardinano le politiche di coesione in linea con il principio di sussidiarietà, determinando un forte aumento delle risorse inserite in bilancio (nel 1995 vi è un obiettivo di intervento nei confronti di regioni disabitate di Finlandia e Svezia). A partire dal 2000 sovviene la c.d. "strategia di Lisbona", le cui priorità sono la crescita, l'occupazione e l'innovazione. L'avvento di nuovi stati, 10 nel 2004, 2 (Bulgaria e Romania) nel 2007, 1 (Croazia) nel 2013, influisce sulle voci di bilancio destinate agli interventi di coesione, ferma restando l'importanza della crescita e dell'occupazione nella programmazione 2007-2013.

Le politiche di coesione, dunque, costituiscono un nervo centrale degli interventi posti in essere dall'Unione europea a fini di integrazione, che vanno di pari passo con l'idea secondo la quale l'interlocazione, a fini di sviluppo sociale, economico e territoriale, non vada limitata agli Stati nazionali, ma debba innervarsi a livello regionale e, attraverso quello, anche a livello locale.

Tali politiche prendono atto dei divari esistenti, la cui attuale latitudine e longitudine risulta particolarmente complessa: l'idea è, cioè, che “*dalle Alpi alle piramidi e dal Manzanarre al Reno*”, gli standard di “vivibilità”, in termini sociali economici e territoriali, in conformità ad obiettivi posti e condivisi, vadano sempre garantiti, di modo che la vita di ciascun cittadino comunitario non possa essere condizionata dal luogo ove risiede<sup>6</sup>.

Da un lato, infatti, vi è il divario Nord-Sud, sia a livello europeo che nazionale; dall'altro lato, vanno considerate le contraddizioni sorte a seguito della estensione ad Est dell'Unione, laddove il tema non è soltanto inerente alle politiche economiche e di bilancio, ma investe – il che è non meno preoccupante – il tema dei diritti (anche e soprattutto quelli fondamentali) e della solidarietà (fra Stati e, sia consentito, anche fra cittadini e persone, compresi i migranti).

In questo contesto si innestano, come è stato rilevato da più parti, tensioni politiche e spinte centrifughe, nonchè i “ritrovati” – ma c'è qualcosa, purtroppo, *d'antico* in questa reviviscenza – nazionalismi, in diretta concorrenza con l'idea di fondo delle politiche unionali e con l'esistenza stessa dell'istituzione europea, la quale faticosamente annaspa nel tentativo di recuperare evidenti *deficit* di legittimazione, legati talora a politiche economiche non sufficientemente avvedute (ed oggi, non a caso, profondamente riviste).

Orbene, il tema del regionalismo differenziato, ove declinato in questa luce, rischia di perdere la sua matrice legittimante e giustificativa, già segnata dalla ambiguità di una disposizione, il comma 3 dell'art. 116 della Costituzione riformata nel 2001, da più parti additata come foriera di conflitti in grado di portare,

---

<sup>6</sup> Per quel che concerne gli obiettivi strategici, i principi e le priorità, sono ritenuti fondamentali la semplificazione delle procedure e l'aumento dell'efficacia degli investimenti dell'UE.

Gli undici obiettivi tematici impiegati nella politica di coesione 2014-2020 sono stati sostituiti da cinque obiettivi strategici per il FESR, l'ERDF, il Fondo di coesione e il FEAMP attraverso cinque obiettivi politici a sostegno della crescita per il 2021-2027 per un'Europa:

1. più intelligente (trasformazione economica innovativa e intelligente);
2. più verde e a basse emissioni di carbonio;
3. più connessa – mobilità e connettività regionale alle TIC;
4. più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
5. più vicina ai cittadini, attraverso lo sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere mediante iniziative locali.

Durante il periodo 2021-2027 il finanziamento avverrà attraverso il quadro finanziario pluriennale (QFP) ed il «*Next Generation EU*» (NGEU); la politica di coesione sarà inoltre finanziata in parte dal QFP e, nel caso di alcuni programmi, dal NGEU.

se non alla disgregazione dello Stato, ad un ulteriore (bisognerà vedere in qual misura) assottigliamento (e forse metamorfosi) della stessa nozione di sovranità, aggravata dal rapporto spesso conflittuale tra regioni ed enti locali.

## 2. *Il senso delle politiche di coesione*

Le politiche di coesione si muovono in una direzione che, in tesi, dovrebbe essere pienamente condivisa, ma rispetto alla quale esistono problemi di non poco momento, come testimonia l'estemporanea uscita del Regno Unito dall'UE (la c.d. *Brexit*), forse non adeguatamente ponderata, ma pur sempre espressione della volontà popolare. Altrettanta superficialità, sia detto per inciso, si è registrata nella valutazione dei suoi effetti sulle dinamiche di coesione, cui le politiche in esame sono direttamente funzionali.

Tale sottovalutazione, legata all'idea che si tratti di una scelta scellerata ed estemporanea frutto di una contingenza politica e sociale interna, ha fatto sì che non sia stato adeguatamente compreso il fenomeno traumatico cui si è assistito ed il disagio che manifesta in modo eclatante. Si tratta, invece, di un dato sul quale riflettere.

Altrettanto superficiale e pericoloso sarebbe, *mutatis mutandis*, porsi in un'ottica esclusivamente critica nei confronti delle istanze di autonomia che oggi in Italia si traducono nella richiesta di attuazione dell'art. 116 c. 3, ancorchè esse abbiano notoriamente radici profonde, cui non sempre è stata assicurata la giusta rilevanza. La storia degli ultimi 150 anni del Regno d'Italia e della Repubblica Italiana, del resto, stanno lì a testimoniare quanto cruciale sia il tema e quanto difficile sia, già a livello interno, "*fare gli italiani*".

## 3. *Le difficoltà europee in tema di coesione*

In parallelo, è oggi altrettanto difficile – anche in relazione ad allargamenti non sempre ponderati sul piano territoriale ed allo svolgimento di politiche espansionistiche su cui dovrebbe riflettersi in modo più pacato esaminando il quadro storico-politico degli ultimi cinquanta anni – *fare i cittadini europei*. E lo è a maggior ragione in un'epoca nella quale la statualità è di suo in grave crisi e la cui pesante eredità non è agevolmente trasmissibile ad una istituzione, ancora fragile – occorre prenderne atto – come l'Unione europea: la coesione è, dunque, un obiettivo che più si persegue, più tende ad allontanarsi, anche a causa di personalismi, nazionalismi, esigenze contingenti e piccoli o grandi egoismi, dettati dalla crisi economica che ha investito il globo, affrontati, almeno in una prima fase, imponendo politiche rigorose che hanno indebolito gli Stati (come la Grecia e la stessa Italia) in nome del c.d. *equilibrio finanziario*.

#### 4. *Le difficoltà “interne” di coesione*

La coesione a livello nazionale, prima ancora di quella europea, del resto, è già un problema di non poco momento.

L'Italia ha trovato una sua certa coesione sociale, al di là di politiche (soprattutto a livello amministrativo) accentratrici (ma non per questo necessariamente miopi: si pensi all'epoca crispiniana ed al ruolo svolto da Vittorio Emanuele Orlando) solo grazie alla Grande guerra; ma è stata poi investita dai problemi non solo sociali ma anche economici che ne sono derivati, consegnandola al ventennio fascista, in cui è stato ulteriormente aggravato il *gap* con le autonomie (all'epoca non vi erano nemmeno le regioni), già segnato dagli allegati A e B alla legge del 1865 n. 2248, pur con l'adozione del Testo unico degli enti locali nella metà degli anni '30, abbandonato progressivamente solo con la tardiva attuazione dell'art. 128 della Costituzione a partire dal 1990.

Una voce autorevole e ben nota sul tema era quella di Don Sturzo, nel cui appello ai *liberi e forti* si rinvengono molte delle idee che stanno alla base delle attuali politiche di coesione, conferendo loro, come si diceva, un sapore *nuovo, anzi d'antico*: “*Ad uno Stato accentratore tendente a limitare e regolare ogni potere organico e ogni attività civica e individuale, vogliamo sul terreno costituzionale sostituire uno Stato veramente popolare, che riconosca i limiti della sua attività, che rispetti i nuclei e gli organismi naturali – la famiglia, le classi, i Comuni – che rispetti la personalità individuale e incoraggi le iniziative private ... vogliamo la riforma della burocrazia e degli ordinamenti giudiziari e la semplificazione della legislazione, invochiamo il riconoscimento giuridico delle classi, l'autonomia comunale, la riforma degli Enti Provinciali e il più largo decentramento nelle unità regionali?*”. Pur non facendo parte dell'Assemblea costituente, è certamente anch'egli un Padre dei principi di autonomia, decentramento e solidarietà sanciti dalla Carta costituzionale e poi fatti propri dall'Unione europea. L'appello di Don Sturzo – sia detto *per incidens* – ha avuto un'eco decisiva in questa fondamentale sede, ma non – come spesso accade – all'epoca della sua pubblicazione, nel 1919, se si pensa che la marcia su Roma è del 1922.

#### 5. *Le alterne fasi attraversate dall'Unione europea*

L'Europa, dal canto suo, ha attraversato fasi di disgregazione e fasi in cui, in qualche modo, anche prima del 1957, sono state poste in essere politiche di coesione: si pensi al periodo napoleonico, segnato non solo da eventi bellici, ma da riforme estremamente significative in un'ottica non semplicemente nazionale (o nazionalistica), ma votata alla diffusione di principi nuovi di libertà, eguaglianza e fratellanza. Gli effetti della rivoluzione francese, con tutte le fasi di contrasto e di ripensamento (il fallimentare Congresso di Vienna e la utopica Restaurazione,

anzitutto), hanno costituito un *humus* su cui sono stati edificati i principi fondamentali e condivisi che nell'istituzione europea odierna hanno trovato puntuale riscontro nella fase di fondazione con il Trattato di Roma del 1957.

#### 6. *Le alterne fasi attraversate dall'ordinamento interno: cenni al caso della Sicilia*

Per quanto riguarda la coesione interna, lo Stato repubblicano, anche qui non senza contraddizioni, ha varato politiche di sviluppo a livello regionale soprattutto nel Meridione, ereditate a livello europeo con riferimento ai territori svantaggiati (si pensi al *Piano Sud 2030*).

Già negli anni '60, invero, erano erogati per legge contributi relativi a fondi di solidarietà.

Per quanto riguarda la regione siciliana, si consideri l'art. 38 dello Statuto, il quale al comma 1, prevede: “*Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici*”. A questo ha fatto seguito la normazione regionale, come la l.r. n. 4/1965 che, all'art.1, disponeva l'attribuzione di una serie di somme erogate in relazione alla capienza del Fondo di solidarietà nazionale per il periodo 1/7/1960-30.6.1966. Tali somme derivavano da diverse assegnazioni e da recuperi di fondi, da utilizzare “*in conformità dell'art. 38 dello Statuto della Regione, per la esecuzione delle opere di pubblico interesse*”, di seguito elencate, inerenti alle opere di bonifica, sviluppo sociale, università, sviluppo economico e così via.

Inoltre l'art. 15 dello Statuto tratta dei Liberi Consorzi – strutture organizzative paragonabili alle attuali *comunidades (y ciudades) autonomas* dell'ordinamento spagnolo – come forma di autonomia strutturalmente legata ai territori ed alle loro reali vocazioni.

In generale, le autonomie speciali – segnatamente quella siciliana – sono coerenti con lo spirito delle attuali politiche unionali, raccogliendo, anche qui, l'eredità di Don Sturzo, per il quale autonomia è libertà di autodeterminazione nell'ambito dello Stato: “*Questo ideale di libertà non tende a disorganizzare lo Stato ma è essenzialmente organico nel rinnovamento delle energie e delle attività, che debbono trovare al centro la coordinazione, la valorizzazione, la difesa e lo sviluppo progressivo. Energie, che debbono comporsi a nuclei vitali che potranno fermare o modificare le correnti disgregatrici, le agitazioni promosse in nome di una sistematica lotta di classe e della rivoluzione anarchica e attingere dall'anima popolare gli elementi di conservazione e di progresso, dando valore all'autorità come forza ed esponente insieme della sovranità popolare e della collaborazione sociale*”.

L'autonomia, sia essa ordinaria o speciale (ma su questa divaricazione, non solo a livello regionale, occorre riflettere nuovamente), non come strumento di rivendicazione disgregativa dello Stato o come istanza separatista e nazionalista, ma come forma di libertà e di realizzazione dei fini comuni, che, s'intende, lo Stato, *in primis*, deve garantire.

## 7. *Cenni sulle radici storiche che giustificano la coesione europea*

Esiste, dunque, in termini di principio, una certa tradizione italiana ed europea alla coesione ed al varo di politiche intese a tal fine.

Di queste politiche, gli enti regionali, le macro aree omogenee, gli ambiti territoriali ottimali, l'area vasta, sono i naturali strumenti e, nel contempo, destinatari: dal punto di vista economico, un investimento isolato, non strutturale e non tarato sulla realtà territoriale, quasi sempre risulta vano<sup>7</sup>.

L'investimento nelle zone depresse e meno sviluppate, peraltro, non solo consente di equiparare il valore dei territori e rendere maggiormente omogenee le condizioni di vita dei cittadini, ma, dal punto di vista economico è quello che, in potenza, produce un maggiore incremento in termini di sviluppo e quindi anche di PIL, come risulta dalle indagini svolte, tra gli altri, dallo Svimez sul Mezzogiorno.

Non deve stupire, dunque, anche chi non ne è diretto destinatario, che le politiche di investimento riguardino le aree depresse anzichè quelle già sviluppate, rispetto alle quali l'efficienza marginale è decisamente più contenuta, argomento tutt'altro che irrilevante nel computo economico (costi-benefici), che pur va fatto ed in modo serio, al fine di verificare la convenienza (e la solidità) del regionalismo differenziato preconizzato dal disegno di legge governativo.

Ad ogni buon conto, vi è – su questo non ci sono dubbi – una logica molto chiara nelle politiche di coesione.

Non stupisce che a partire dal Trattato di Lisbona del 2007 in tali politiche rientrano espressamente gli ambiti territoriali: il legame tra popolazione e territorio, ben noto agli studiosi di diritto pubblico, è più inscindibile di quanto si potrebbe opinare ancora oggi. Persino in tema di beni culturali, la convenzione Unesco di Parigi del 2003 mostra che la vita e le tradizioni delle comunità vanno riconosciute, data *“la importanza del patrimonio culturale immateriale in quanto fattore principale della diversità culturale e garanzia di uno sviluppo duraturo”*.

---

<sup>7</sup> I principi chiave della programmazione della politica di coesione sono tre:

- 1) concentrazione, a sua volta declinata in tre aspetti:
  - a) concentrazione delle risorse: la maggior parte delle risorse dei Fondi strutturali è concentrata nelle regioni e nei paesi più poveri;
  - b) concentrazione degli sforzi;
  - c) concentrazione delle risorse su obiettivi politici per un'Europa più competitiva e più intelligente e per un'Europa più verde;
- 2) concentrazione della spesa: all'inizio di ogni periodo di programmazione, a ciascun programma viene assegnato un finanziamento annuale. Questi fondi impegnati per gli anni 2021-2026 devono essere spesi entro la fine del terzo anno dalla loro assegnazione (nota come regola n+3). I fondi impegnati per il 2027 vanno spesi entro la fine del 2029;
- 3) programmazione; la politica di coesione non finanzia progetti individuali, ma programmi nazionali pluriennali allineati agli obiettivi e alle priorità dell'UE.

In un simile contesto ha un ruolo determinante non il carattere discendente del potere centrale, bensì l'ascesa dei territori, il riconoscimento del loro valore e delle singole peculiarità, legata anche alla emersione, diremmo prepotente, del principio di solidarietà e con esso dei principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale: il primo delinea una condizione di *leale collaborazione* e, in tesi, di *non belligeranza* tra i livelli di governo (come è sottolineato anche nel d.d.l. in tema di autonomia differenziata), in funzione del perseguimento dell'interesse pubblico, non come entità disaggregata, ma come fattore in grado di condensare realmente le esigenze dei territori e delle popolazioni che vi risiedono; il secondo è in grado di scardinare non solo il centralismo amministrativo che ha caratterizzato – e forse ancora oggi caratterizza – le politiche nazionali, ma, come insegnava Ignazio Marino, è in grado di dar luogo ad un nuovo rapporto, tendenzialmente paritario, pubblico-privato e ad una amministrazione aperta, al limite della coamministrazione, senza commistione con la funzione pubblica.

Il principio di sussidiarietà orizzontale, facendo appello al contributo delle forze sociali, politiche ed economiche del territorio, salda lo sviluppo con l'intervento corale solo in apparenza *discendente*, ma frutto di istanze *ascendenti*, anche attraverso atti convenzionali in senso lato, strumenti pianamente utilizzati nelle politiche di coesione.

#### 8. *Il "risveglio" dell'Unione a seguito della pandemia da Covid 19*

Un momento fondamentale di svolta si è avuto con la pandemia da COVID-19, che ha paralizzato tutte le economie del continente europeo, anche qui con effetti destrutturanti (si pensi, simbolicamente, alla sospensione del Trattato di Schengen).

Non è stato un ritorno al passato; qui c'è più *qualcosa di nuovo* anziché *d'antico*: indubbiamente, le fasi di crisi accentuano i divari e quindi – quanto meno per il principio *mors tua vita mea* – tendono a creare condizioni di isolamento e di autarchia, anziché autonomia.

D'altro canto, se si pensa che l'Unione europea nasce come mercato economico comune e quindi con una chiara vocazione alla coesione territoriale ma anche all'unificazione dell'intero mercato nel territorio di tutti gli Stati membri, in nome del principio di concorrenza – battuto in breccia, come noto, dalla arcinota direttiva Bolkenstein – si comprende come la fase di programmazione

2021-2027<sup>8</sup>, che fa seguito alla 2014-2020<sup>9</sup> debba segnare – ed, in effetti, segni – un punto di svolta, in armonia, ovviamente, con *Next Generation EU*<sup>10</sup>, declinato in Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Se, dunque, le politiche di coesione hanno una loro matrice risalente, forse anche un retaggio consolidato, nella presente fase di crisi, in relazione alle spinte e alle contospinte centrifughe e centripete, esse potrebbero risultare determinanti su più versanti, ovvero:

- a) nel determinare la forma di Stato e la forma di governo;
- b) nell'incidere sullo sviluppo delle autonomie attraverso le regioni;
- c) nel determinare l'appassimento delle autonomie a causa di processi di accentramento;
- d) nell'opacizzare la solidarietà nelle relazioni tra Stati e UE e tra gli Stati membri;
- e) nel porre in crisi le politiche di unificazione e di stabilità monetaria.

Per altro verso, potrebbe essere l'occasione buona per recuperare ed attualizzare temi e prospettive altrettanto fondamentali:

- 1) la salvaguardia dei diritti delle generazioni future, attraverso la protezione dell'ambiente (ragionata, non a danno dell'economia), dei beni culturali, del paesaggio, ma anche attraverso una finanza che, come è proprio degli strumenti delle politiche di coesione, si traduce in progetti finalizzati ad investimento e sviluppo. Al centro, in una sorta di nuovo umanesimo, vi è (e deve essere), dopo decenni di finanza virtuale, il

<sup>8</sup> Il bilancio pluriennale 2021/2027 è articolato su 7 rubriche ed ogni voce ha diversa incidenza sul bilancio:

1. mercato unico, innovazione e agenda digitale;
2. coesione, resilienza e valori
3. risorse naturali e ambiente;
4. migrazione e gestione delle frontiere;
5. sicurezza e difesa;
6. vicinato e resto del mondo;
7. pubblica amministrazione europea.

La rubrica dedicata a coesione, resilienza e valori, in particolare, ha una dotazione di oltre mille miliardi spalmata su tre voci: sviluppo regionale e coesione, ripresa e resilienza; investimento in persone, coesione sociale e valori.

<sup>9</sup> Le linee di intervento per il periodo 2014-2020 vedono le seguenti priorità:

- investimenti tesi a raggiungere gli obiettivi della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea;
- regole armonizzate;
- inclusione sociale e lotta alla disoccupazione giovanile.

<sup>10</sup> Il “*Next Generation EU*” (NGEU) conferisce alla Commissione il potere di contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, da utilizzare solo per affrontare le conseguenze della pandemia. Di tale cifra, 390 miliardi sarebbero destinati a sovvenzioni e 360 miliardi a prestiti, cui si aggiungono ulteriori voci che lo portano, in totale, ad oltre il doppio.

- ritorno all'uomo, alla persona, alle reali esigenze e vocazioni degli attori che esprimono esigenze meritevoli di apprezzamento, cura, promozione da parte degli Stati e degli apparati amministrativi;
- 2) la promozione della cultura e della scienza a livello europeo come fonte di progresso, attraverso *targets* seri e condivisi ed investimenti mirati in grado di capitalizzare le enormi risorse del mercato comune operando una *contaminatio* tra le tante qualità che l'insieme dei popoli, degli Stati e dei territori è in grado di esprimere;
  - 3) il riconoscimento pieno dei diritti umani, non solo proclamato, ma valorizzato da politiche comuni e condivise, sia in termini di principio che in termini di effettività, come richiede, tra l'altro, espressamente, la Carta europea dei diritti dell'uomo, attraverso la quale la cittadinanza, pur restando una grande conquista per il suo lato riconoscimento e l'ampiezza del fascio di facoltà riconosciute, sia coerente con il rispetto dei diritti fondamentali, anche dei cittadini extracomunitari. Non è sufficiente affermare (ed applicare) i diritti in modo discontinuo e *ad usum delphini*: i valori democratici sono latori di un vincolo a doppia mandata, che ricade in primo luogo su chi li afferma;
  - d) varare una fase di programmazione realmente condivisa (si pensi all'attardamento nel trovare punti di convergenza sulle politiche di coesione tra il 2018 ed il 2021), determinando e consolidando equilibri in grado di consentire le scelte strategiche nelle politiche di coesione, dando voce non solo alla Commissione ed agli Stati membri, ma anche alle loro articolazioni, *in primis* le Regioni (o gli Stati federali), come anche, seppure indirettamente, gli enti locali. Ciò al fine di creare strutture e sistemi di *governance* credibili e riconosciuti, recuperando, da altro versante, il *deficit* di legittimazione democratica delle istituzioni europee che spesso – anche a torto – viene considerato il vero *punctum dolens* delle scelte adottate a tale livello, creando cortocircuiti continui, ad esempio, sui prodotti agricoli (si pensi alla guerra del latte), ma anche sulle stesse politiche *green* (si pensi ai vincoli in materia di contratti pubblici, di realizzazione di nuove costruzioni, di ristrutturazione di quelle esistenti), laddove occorre tenere conto della necessità di dar luogo a politiche urbanistiche votate al recupero dei territori e non al loro consumo indiscriminato, dare impulso alle fonti energetiche alternative in modo consapevole e serio, valutando l'impatto paesaggistico delle pale eoliche o dei pannelli fotovoltaici, che non vanno collocati a danno delle attività agricole esistenti, ma devono essere complementari al recupero ed al buon uso dei territori.

## 9. *Le nuove prospettive di sviluppo*

Queste sono solo alcune prospettive di sviluppo, molte delle quali sono già inserite nella nuova programmazione 2021-2027<sup>11</sup>.

A tutto ciò è preliminare la capacità di adottare scelte coerenti, in grado di coinvolgere non solo le istituzioni europee, ma gli stati nazionali e le loro articolazioni regionali, quelle, cioè, attraverso le quali le distanze tra centro e periferia possono trovare un minimo comune denominatore organizzativo, dotato di competenza ed in grado di agire sui territori consapevolmente (si pensi al tema della programmazione ambientale o alla politica di smaltimento dei rifiuti, come anche al tema dell'utilizzo delle risorse idriche attraverso la creazione di sistemi integrati, regolati da una apposita Autorità).

Vi sono, poi, il tema delle infrastrutture, la cui declinazione applicativa è estremamente controversa (si pensi, esemplificativamente, alla realizzazione del ponte sullo stretto di Messina), del mercato del lavoro (sono tornati d'attualità i temi della precarietà), della sicurezza e della cooperazione fra gli Stati in tempo di guerra.

Non vi è dubbio che lo sviluppo dei territori passi attraverso la capacità di trovare la quadra rispetto a queste traiettorie, tutte potenzialmente in grado di creare sviluppo, accreditando le politiche di coesione e consentendo una loro ricaduta mirata, ad altezza di cittadino.

Il tema della Sanità è, anch'esso oggi al centro del dibattito, avendo da poco varato il Governo il nuovo piano pandemico, quello che, in qualche misura, è mancato nel 2019-2020.

Su questo il ruolo delle regioni è e sarà cruciale, non potendosi ammettere ancora oggi una concorrenza tra strutture ed enti sanitari e fra regioni, che, come noto, in ragione delle "migrazioni" verso le regioni del nord, finisce per azzerare gli investimenti al Sud, i quali, perversamente, refluiscono in aree più ricche, depotenziando l'investimento operato.

Sullo sfondo – ma neanche troppo – stanno gli obiettivi del PNRR, ambiziosi, molto ambiziosi, sui quali, però, tutti convengono che si giochi la partita dello sviluppo e della futura crescita.

Il problema qui è, per certi versi, paradossale: trattandosi di ingentissime risorse, le amministrazioni non sono spesso pronte a *mettere a terra* (come si usa

---

<sup>11</sup> Il quadro finanziario Pluriennale 2021-2027 dell'Unione europea (QFP), dentro al quale stanno anche gli stanziamenti per le politiche di coesione, è frutto di una negoziazione quasi estenuante, che ha richiesto più tempo di quanto si immaginasse (la proposta della Commissione Junker del 2018 è stata poi modificata dalla Presidente Von der Leyen nel 2020), per la difficoltà di trovare punti di equilibrio condivisi tra i 27 Stati membri, per il cambio dei vertici nel 2019, per l'avvento della Brexit e *last but not least*, per il sopravvenire della pandemia da Covid 19, da cui è discesa l'adozione del *Next Generation EU*, ed un mutamento radicale di rotta nelle politiche unionali.

dire) i progetti approvati, gli interventi programmati, rischiando di determinare una implosione clamorosa che – questo è sicuro – non potrà che ricadere sulle generazioni future, oberate da nuovi debiti (da qui il tema del MES, strumento forse ingiustamente vituperato, ma che non ha dato sempre i risultati sperati). In questo contesto potrebbe svolgere un ruolo importante la recente riforma dei contratti pubblici (d. lgs n. 36/2023), improntata al principio del risultato inteso come realtà tangibile frutto di un progetto portato a termine in ogni sua fase.

### 9.1. *Il Fondo per una transizione giusta*

Nella recente programmazione, sono stati ulteriormente implementati gli strumenti di intervento esistenti.

Anzitutto, vi è il Fondo per una transizione giusta.

Si tratta di un nuovo strumento finanziario che si prefigge l'obiettivo di dare sostegno ai territori chiamati a far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica.

Il Fondo agevolerà l'attuazione del *Green Deal* europeo, che mira a rendere l'Unione europea climaticamente neutra entro il 2050.

In proposito, va ricordato che nel dicembre 2019 la Commissione ha adottato una comunicazione sul *Green Deal* europeo, che stabilisce una tabella di marcia per una nuova politica di crescita per l'Unione. È in questo quadro che la Commissione ha proposto la creazione di un meccanismo che include il Fondo per una transizione giusta.

Siffatto meccanismo dovrebbe concentrarsi sulle regioni e sui settori maggiormente esposti alle ripercussioni della transizione in ragione della loro dipendenza dai combustibili fossili, tra cui il carbone, la torba e lo scisto bituminoso, e dai processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra.

Il Fondo per una transizione giusta è uno strumento fondamentale per dare sostegno ai territori maggiormente colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica e prevenire l'esacerbarsi delle disparità regionali, proponendosi di attenuare l'impatto della transizione finanziando la diversificazione e la modernizzazione dell'economia locale e attenuando le ripercussioni negative sull'occupazione. Pertanto, sostiene gli investimenti in settori quali la connettività digitale, le tecnologie per l'energia pulita, la riduzione delle emissioni, il recupero dei siti industriali, la riqualificazione dei lavoratori e l'assistenza tecnica.

L'attuazione avviene secondo regole di gestione concorrente, il che comporta una stretta cooperazione con le autorità nazionali, regionali e locali. Per accedere al sostegno del Fondo, gli Stati membri devono presentare piani territoriali per una transizione giusta, che delineino specificamente le aree di intervento sulla base degli effetti economici e sociali della transizione. I piani devono recare

i dati relativi alle perdite occupazionali previste e alla trasformazione dei processi produttivi degli impianti industriali a più alta intensità di gas a effetto serra<sup>12</sup>.

### 9.2. *Il Piano nazionale per il Sud 2030*

Il Piano nazionale per il Sud 2030 è un'altra misura assai rilevante, presentata, nelle sue linee generali, ad inizio 2021.

Il *Piano* interviene in una fase che, nell'ambito della più ampia strategia "Europa 2020", è diretta a disegnare il futuro della politica di coesione e il suo ruolo essenziale nel contribuire a "una crescita, intelligente, sostenibile e inclusiva promuovendo al tempo stesso uno sviluppo armonioso dell'Unione e delle sue regioni grazie a una riduzione delle sue disparità regionali".

L'obiettivo è portare le aree del Mezzogiorno fuori dalla crisi in una prospettiva di sviluppo e coesione, concentrando un impegno almeno decennale dell'azione pubblica ad ogni livello di governo, attivando la leva nazionale della politica di coesione, in ossequio all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Il Piano è correlato, nella definizione delle strategie di intervento e nella individuazione delle linee di finanziamento, all'attuazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e dei Fondi Strutturali e di Investimento (SIE), tiene conto dell'avanzamento del confronto a livello europeo sul futuro della politica di coesione, disegna un percorso caratterizzato da elementi di innovazione e di cambiamento coerenti con la posizione espressa dall'Italia, sotto molti aspetti "anticipa", a livello nazionale, alcuni degli elementi e "idee chiave" sui quali si sta concentrando il dibattito europeo, anche nell'esame sulla proposta di revisione del bilancio dell'Unione europea.

In coerenza con tali indicazioni il Piano nazionale per il Sud, insieme ai provvedimenti collegati, è informato a criteri di concentrazione della strategia, di programmazione e dell'uso delle risorse solo su obiettivi prioritari (infrastrutture e beni pubblici, ricerca e innovazione, istruzione e competenze) ritenuti rilevanti per lo sviluppo del Mezzogiorno. Vi è, inoltre, maggiore orientamento ai risultati,

---

<sup>12</sup> Va, in proposito, ricordata la cooperazione territoriale europea (Interreg) come obiettivo della politica di coesione che mira a risolvere i problemi al di là del contesto nazionale e a sviluppare congiuntamente le potenzialità dei territori.

Le azioni di cooperazione sono sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale attraverso tre componenti chiave: cooperazione transfrontaliera, cooperazione transnazionale, cooperazione interregionale. Gli strumenti nazionali per le politiche di coesione: piani strategici, programmi e fondi di finanziamento. L'obiettivo di ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni ed uguagliare le opportunità socio-economiche dei cittadini è attuato in Italia, oltre che attraverso il cofinanziamento nazionale ai Fondi Comunitari, anche attraverso una politica nazionale, finanziata da risorse di bilancio esclusivamente nazionali (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, risorse del Piano di Azione per la Coesione e – in prospettiva – il "Piano Sud 2030").

sostenuto da un rafforzamento della valutazione e dalla definizione di obiettivi e indicatori di risultato misurabili con particolare attenzione ai progressi che occorre promuovere e garantire per creare nel Mezzogiorno un ambiente favorevole e pre-condizioni adeguate al pieno dispiegamento delle sue potenzialità di sviluppo.

Le politiche della coesione, riorganizzate nella logica del Piano per il Sud, si prestano ad un approccio *mission-oriented*, individuando gli specifici obiettivi su cui mobilitare le politiche pubbliche. Le missioni della coesione richiedono, infatti, di abbandonare il mero approccio settoriale, proponendosi di generare cambiamenti con un impatto sociale significativo ed apprezzabile nel medio e nel lungo termine.

Coerentemente, la Nota di Aggiornamento al DEF approvata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2019, individua cinque grandi “missioni” nazionali della coesione su cui concentrare gli investimenti, in vista della chiusura del negoziato dell’Accordo di Partenariato sul post 2020, oltre che della riprogrammazione del FSC<sup>13</sup>.

I Programmi Nazionali (PN, *ex* PON) 2021-2027 per l’Italia, finanziati da FESR e FSE+ inseriti nel testo inviato a Bruxelles sono dieci, in linea con l’invito della Commissione a ridurre il numero rispetto al ciclo precedente.

Le novità salienti sono:

- equità nella salute; si tratta di un Programma inedito, rivolto a superare le disparità territoriali e sociali attraverso il contrasto alla povertà sanitaria e il rafforzamento di medicina di genere, la prevenzione e la tutela delle persone con disagio psichico, con specifica attenzione alle fasce più vulnerabili nelle regioni meno sviluppate;
- innovazione, ricerca e competitività per la transizione verde e digitale, ivi comprese le azioni più rilevanti in materia energetica;
- cultura, per rivitalizzare i luoghi della cultura e altri spazi nelle regioni meno sviluppate;

---

<sup>13</sup> Le “missioni” sono state ulteriormente definite dal Piano e risultano così articolate:

- un Sud rivolto ai giovani: investire sulla filiera dell’istruzione, a partire dalla lotta alla povertà educativa minorile, per rafforzare il capitale umano, ridurre le disuguaglianze e riattivare la mobilità sociale;
- un Sud connesso e inclusivo: infittire e ammodernare le infrastrutture, materiali e sociali, come fattore di connessione e di inclusione sociale, per spezzare l’isolamento di alcune aree del Mezzogiorno e l’isolamento dei cittadini in condizioni di bisogno;
- un Sud per la svolta ecologica: rafforzare gli impegni del *Green Deal* al Sud e nelle aree interne, per realizzare alcuni obiettivi specifici dell’Agenda ONU 2030 e mitigare i rischi connessi ai cambiamenti climatici;
- un Sud frontiera dell’innovazione: supportare il trasferimento tecnologico e il rafforzamento delle reti tra ricerca e impresa, nell’ambito di una nuova strategia di politica industriale;
- un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo: rafforzare la vocazione internazionale dell’economia e della società meridionale e adottare l’opzione strategica mediterranea, anche mediante il rafforzamento delle “*Zone Economiche Speciali*” (ZES) e i programmi di cooperazione allo sviluppo.

- *metro plus*, che potenzia l'esperienza del ciclo precedente, estendendola alle città medie del Mezzogiorno e guardando al miglioramento della qualità della vita in periferie e aree marginali;
- sicurezza e legalità, per contrastare attività criminali e illecite e rafforzare i presidi di sicurezza, al fine di tutelare lo sviluppo di territori e attori economici;
- scuola e competenze, per il contrasto alla povertà educativa e la dispersione scolastica, in particolare al Sud;
- inclusione e lotta alla povertà, attraverso servizi con caratteristiche omogenee sull'intero territorio nazionale, estendendo l'intervento a minori in condizioni di disagio, anziani non autosufficienti e disabili;
- giovani, donne e lavoro, per la creazione di nuova occupazione di qualità, soprattutto giovanile e femminile;
- capacità per la coesione, rivolto al reclutamento di alte professionalità a tempo determinato, destinate al potenziamento delle strutture impegnate nella gestione dei fondi di coesione;
- *Just Transition Fund*, per l'attuazione del programma europeo, rivolto in Italia alla decarbonizzazione delle aree di Taranto e del Sulcis<sup>14</sup>.

### 9.3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stato approvato dal Consiglio europeo il 31 luglio 2021 e i finanziamenti sono in parte prestati, in parte investimenti a fondo perduto. Fra i principali strumenti finanziari previsti per la realizzazione del PNRR, vi sono il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF *Recovery and Resilience Facility*) e il Pacchetto di Assistenza e Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT EU). Unitamente al PNRR l'Italia si è impegnata ad attuare una politica di riforme concernenti la pubblica Amministrazione e la giustizia, la razionalizzazione e la semplificazione della legislazione, la promozione e la tutela della concorrenza. Gli interventi ricompresi nel PNRR vanno (andrebbero, invero, dal momento che vi sono voci e dati contrastanti circa il rispetto dei tempi d'attuazione) completati entro il 2026<sup>15</sup>.

Tra le norme di accelerazione e semplificazione per gli interventi pubblici e per quelli del PNRR e PNC si ricorda il c.d. *Decreto Semplificazioni bis* recan-

<sup>14</sup> Altro strumento della politica di coesione nazionale attivato in passato è il Piano d'Azione per la Coesione (PAC) avviato nel corso del 2011 come manovra per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013 e rafforzare l'efficacia degli interventi.

<sup>15</sup> Coerentemente con le indicazioni dell'art. 3 del Reg. (UE) 2021/241, la struttura complessiva del PNRR è così articolata: 6 "Missioni" (per 6 "priorità"); 16 Componenti; 63 Riforme; 134 Investimenti (se si considerano anche i sub-investimenti, nel PNRR sono richiamate 235 azioni di *policy*).

La Commissione europea ha definito delle Linee guida che i governi dovevano prendere in considerazione nella stesura dei piani. In particolare, la Commissione ha previsto che gli investimenti si rivolgeranno:

te «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» (d.l. n. 77 del 31.05.2021 conv. in l.n. 108 del 29.07.2021) la cui finalità è quella di “*semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi*” del PNRR, del PNC e del PNIEC”.

È articolato in due parti, delle quali la prima individua il sistema di governo del PNRR, mentre la seconda contiene disposizioni di accelerazione e di snellimento delle procedure.

Il Piano si articola intorno a tre assi strategici, in coerenza con le linee guida di Bruxelles, ovvero rivoluzione verde e transizione ecologica (destinataria del 40% delle risorse, pari a 68,6 miliardi di euro), digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (il 27%, pari a 49,2 miliardi), inclusione e coesione sociale (il 10%, l'equivalente di 22,4 miliardi di euro). Sono destinati 82 miliardi al Mezzogiorno su 206 miliardi ripartibili secondo il criterio del territorio (per una quota dunque del 40%) ed è previsto, inoltre, un investimento significativo sui giovani e le donne<sup>16</sup>.

Il PNRR prevede un programma di riforme teso a facilitare la fase di attuazione e contribuire alla modernizzazione del Paese, rendendo il contesto economico favorevole allo sviluppo dell'attività d'impresa:

- la riforma della pubblica Amministrazione per dare servizi migliori, favorire il reclutamento di giovani, investire nel capitale umano e aumentare il grado di digitalizzazione;

- 
- per almeno il 20% alla transizione digitale;
  - per almeno il 37% il «green».
- Inoltre, sono previste le seguenti aree di punta (*«flagship areas»*):
- energie pulite e rinnovabili;
  - efficienza energetica degli edifici;
  - trasporti sostenibili;
  - ispiegamento di banda larga;
  - digitalizzazione PA, sviluppo del cloud e dei processori sostenibili;
  - istruzione e formazione per le cosiddette *skills* digitali.

<sup>16</sup> Tra gli strumenti di governo del PNRR si evidenziano:

- la cabina di regia con compiti di indirizzo coordinamento di controllo (art. 2);
- la segreteria tecnica (presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), con funzioni di supporto alla cabina di regia (art. 4);
- l'unità per la razionalizzazione e miglioramento della regolazione (presso la Presidenza del Consiglio dei ministri), con il compito di superare ostacoli normativi, regolamentari, burocratici che possano ostacolare l'attuazione del PNRR (art. 5);
- il servizio centrale per il PNRR (presso il MEF), con compiti di monitoraggio e rendicontazione, punto di contatto con la comunità europea (artt. 6 e 7);
- il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzione consultiva (art. 3);
- il comitato interministeriale per la transizione digitale e il comitato interministeriale per la transizione ecologica, con compiti di indirizzo, impulso e coordinamento nelle materie di rispettiva competenza, tenendo informata la cabina di regia che può partecipare tramite un proprio delegato.

- la riforma della giustizia che mira a ridurre la durata dei procedimenti giudiziari, soprattutto civili, e il forte peso degli arretrati;
- gli interventi di semplificazione orizzontali al Piano, ad esempio in materia di concessione di permessi e autorizzazioni e appalti pubblici, per garantire la realizzazione e il massimo impatto degli investimenti;
- le riforme per promuovere la concorrenza come strumento di coesione sociale e crescita economica.

Il meccanismo di recupero e resilienza, fulcro del piano di recupero ‘*Next Generation EU*’ da 750 miliardi di euro, erogherà 312,5 miliardi in sovvenzioni e renderà disponibili ulteriori 360 miliardi di euro in prestiti ai paesi dell’Unione europea, da spendere prima del 2026.

Come si è detto, il pacchetto *Next Generation*, al cui centro sta EU il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) finalizzato ad attenuare l’impatto economico e sociale della pandemia e rendere le economie e le società dei paesi europei più resilienti, nonché altre iniziative eterogenee, integrando le risorse dell’*Horizon Europe*, le risorse React-EU destinate ad integrare i fondi strutturali 2014-2020, le risorse dedicate allo sviluppo rurale, al rafforzamento dello strumento InvestEU, alla costituzione del Fondo Transizione Giusta (JTF) e al Programma RescEU.

## 10. Conclusioni

Le considerazioni svolte ed i dati forniti – ancorchè non completi e/o definitivi<sup>17</sup> – mostrano un rinnovato impegno dell’UE verso traguardi prestigiosi quanto necessari in termini di crescita e di sviluppo, sull’onda di una ritrovata lucidità nelle politiche finanziarie non più ancorate esclusivamente al rigore ed al rispetto del patto di stabilità.

Il recupero delle ragioni della coesione, fortemente minata dalle crisi economiche, politiche, sociali che hanno attraversato tutti gli Stati membri accentuando forti discrasie e differenziazioni tra i singoli territori, facendo ricorso ad interventi di respiro lascia intravedere una stagione nuova, in cui la solidarietà ridiviene l’assiologia di fondo, il *fil rouge* delle politiche pubbliche in senso lato.

Le risorse finanziarie, mediante l’attualizzazione dei tradizionali strumenti d’intervento affiancata dalla introduzione di novità salienti soprattutto nella programmazione prossima futura, sono oggi indirizzate su latitudini che paiono maggiormente equilibrate e sostenibili rispetto a quanto avvenuto in passato.

Non bisogna, tuttavia, lasciarsi impressionare dallo sforzo – per vero, tan-

---

<sup>17</sup> Si tratta di dati estrapolati, in particolare, dal corposo lavoro di P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il Diritto Amministrativo*, n. 4/2024, di cui si è pienamente e direttamente debitori.

gibile, con tutte le riserve che possono nutrirsi – delle istituzioni europee verso orizzonti che recuperano l'ambiente, la cultura, la parità di genere, la necessità di implementare lo sviluppo dei territori e delle collettività attraverso il riconoscimento delle singole peculiarità, i diritti delle generazioni future come di quelle presenti.

Certamente, è da salutare con il giusto entusiasmo tale nuova condizione, ancorchè oggi in buona parte fagocitata da eventi bellici gravi e perduranti, dal pericolo che l'Unione europea sia trascinata in contese politiche che dovrebbero essere lontane dagli scopi fondativi, come anche da una espansione irragionevole ed incontrollata soprattutto ad est, laddove in diversi casi i principi di solidarietà e condivisione non sono ancora radicati, mettendo in discussione in qualche caso la coerenza dell'Unione con se stessa e degli Stati membri con l'Unione, creando disorientamento e confusione anche nelle popolazioni fino alla emersione di – un tempo impensabili – istanze separatiste come la *Brexit* (altro dato sul quale riflettere con riferimento alle prospettive del regionalismo differenziato).

I momenti di crisi, indubbiamente, generano divisioni, suscitano egoismi fino all'emersione di nazionalismi frutto della difficoltà e della paura, riportando il continente europeo ad epoche che si ritenevano superate e non in grado di riproporsi. Il benessere e la pace possono perseguirsi a patto di mantenere ferme le radici culturali e le istanze originarie, non sempre coltivate con la debita attenzione.

Le politiche di coesione, dal canto loro, mirano, attraverso interventi solidali e strutturali, ad evitare l'implosione di una istituzione fondamentale per la pacifica convivenza, a prescindere dallo Stato (o dalla Nazione) di appartenenza.

Da questo contesto *macro* possono derivarsi numerosi insegnamenti anche per quel che riguarda l'incipiente riforma in tema di regionalismo differenziato, risultando palese che tale riforma sarebbe priva di senso se prescindesse dai valori della coesione interna e comunitaria e dai principi di solidarietà ed omogeneità degli *standard* di vita delle popolazioni e di sviluppo dei singoli territori.

Non vi sono – e non possono ragionevolmente esservi – preclusioni preconcette a siffatta riforma, benchè la storia abbia dimostrato che l'autonomia ha senso più nei termini affermati da Don Sturzo che nella mera richiesta di maggiori competenze (anzi, di tutte le competenze previste dal comma 3 dell'art. 116), mettendo in gioco la struttura (e la ragion d'essere) dello stato regionale, prefigurando una diversa forma di Stato e di governo non necessariamente coerente con l'appartenenza all'Unione europea.

Il regionalismo differenziato, dunque, ben venga se in linea con le radici e gli orizzonti del *new deal* europeo (e nazionale), se, cioè, inserito in un quadro che consenta di liberare le energie dei territori e delle popolazioni; ovvero, se in grado di inserire coerentemente le nuove competenze reclamate da numerose regioni a statuto ordinario (quasi ricalcando i temi della attuale specialità ma, a

ben guardare, differenziandosi anche da questa), in un quadro che di suo mostra numerose problematiche in termini di coerenza e sostenibilità.

Diversamente, lo scenario rischia, da un lato, di ingenerare conflitti, più o meno espliciti, con l'ordinamento interno e con l'istituzione comunitaria; dall'altro lato, potrebbe prevedibilmente confinare la riforma in un piccolo e periferico *hortus conclusus*, in un cabotaggio di corto respiro capace solo di assecondare contingenti spinte e contospinte centrifughe e centripete, con buona pace della coesione sociale, che, invece, le politiche comunitarie esaminate mirano a promuovere con determinazione, in tesi, per il bene comune<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> In ragione delle finalità e dell'origine del presente scritto non sono state inserite indicazioni bibliografiche, se non strettamente all'occorrenza. Sia qui consentito coerentemente il rinvio ad A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, n. 3/2024 ed a C. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, *ibidem*, n. 2/2017, perché consente di operare un interessante confronto tra due iniziative governative, provenienti sostanzialmente dalla medesima parte politica ed aventi ad oggetto la medesima riforma, distanti tra loro quasi un decennio.