

**queste istituzioni**

---

**Le politiche di coesione fra livello  
europeo e piano costituzionale:  
appunti su una logica  
asimmetrica apparente**

**Alessandro Lauro**

**Numero 2/2023**

**30 giugno 2023**

---

# Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente

Alessandro Lauro\*

## Sommario

1. L'origine comunitaria del "principio di coesione". – 2. Le politiche di coesione nell'ordinamento europeo: caratteri generali. – 3. La catena "negoziale" e "partenariale" dei Fondi strutturali europei. – 4. La trasposizione interna: alla ricerca di un significato per la "coesione" nell'art. 119 Cost. – 4.1. Un principio finanziario. – 4.2. Un principio statistico. – 5. Coesione, solidarietà e unità nello Stato sociale. – 6. Segue: la coesione nel PNRR italiano. – 7. La coesione come principio di differenziazione territoriale "indotta": il caso delle ZES. – 8. Conclusioni: la coesione tra dimensione europea e regionalismo italiano "irrisolto".

## Sintesi

Il contributo parte da una ricostruzione dei caratteri fondamentali delle politiche di coesione dell'Unione Europea per interrogarsi sui riflessi di queste nell'ordinamento regionale italiano, tenuto conto dell'inserimento del principio di coesione nell'art. 119 Cost., comma quinto, della Costituzione.

## Abstract

The essay starts from a reconstruction of the basic features of EU cohesion policies to question the reflections of these in the Italian regional system, taking into account the inclusion of the principle of cohesion in Article 119, paragraph five, of the Italian Constitution.

## Parole chiave

Coesione; politiche europee; fondi; perequazione; regionalismo.

## 1. L'origine comunitaria del "principio di coesione".

*Coesione* è termine che deriva dal latino *cohaesum*, participio del verbo *cohaerere*, letteralmente traducibile come "stare attaccati", "avere connessione"<sup>1</sup>. È interessante notare che dal medesimo verbo è derivato l'aggettivo *coerente*. Coesione è dunque la proprietà di un'entità composta, le cui parti necessitano di "stare unite", in armonia ed equilibrio.

---

\* Dottore di ricerca in diritto pubblico comparato.

<sup>1</sup> Cfr. la voce *Coerente*, in M. CORTELLAZZO, PAOLO ZOLLI, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna, 2003.

Non è un caso, allora, che il bisogno di coesione sia stato avvertito, in primo luogo, nell'ordinamento sovranazionale che dalle Comunità europee è venuto a formare l'attuale Unione. Formalmente, il termine compare nei Trattati istitutivi dell'Unione nel 1987, con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo che, modificando il previgente Trattato di Roma del 1957, introduceva il riferimento alla coesione della Comunità<sup>2</sup>. Il concetto sottostante, così come alcune scelte lessicali, già era stato espresso nel *Preambolo* del Trattato di Roma, laddove gli Stati Parti si proclamavano «*solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite*».

Nel livello europeo, l'idea della coesione corrisponde alla riduzione degli squilibri territoriali dal punto di vista economico: la costruzione del mercato unico, prima, e della moneta unica, poi, necessita(va)no di un'omogeneità economica territoriale per finalizzare, in ossequio alle teorie macro-economiche, un'*area valutaria ottimale*, in modo tale da resistere ai c.d. *shock* asimmetrici<sup>3</sup>.

La realizzazione di uno "sviluppo armonioso" e la conseguente identificazione dei territori da promuovere non poteva fermarsi al piano meramente statale: con l'affermarsi dell'esigenza di coesione, emerge anche la necessità di slegarsi dai confini nazionali per osservare, più da vicino, le singole aree geografiche: le *regioni* appunto<sup>4</sup>. Regioni, però, da intendersi non in senso tecnico ed istituzionale, cioè come enti pubblici territoriali dotati di autonomia, ma come zone geografiche, individuate su basi storiche tradizionali, delle quali osservare il tessuto economico-sociale per comprendere come questo si possa inserire nella logica del mercato unico e della libera concorrenza<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 130 A: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite». Cfr. per una ricostruzione storica C. BLUMANN, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale*, in S. LECLERC (a cura di), *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, 2003, p. 18 ss.

<sup>3</sup> La teoria venne elaborata in particolare da R.A. MUNDELL, *A theory of optimum currency areas*, in *American Economic Review*, n. 4/1961, p. 657 ss.

<sup>4</sup> Il rapporto fra livelli di governo regionale e integrazione europea è stato variamente affrontato dalla dottrina. Si vedano almeno A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p.1401 ss.; S. MANGIAMELI, *Il governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 191 ss.; P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance* in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, p. 1 ss.; M. BELLETTI, *Quale ruolo istituzionale per le Regioni e l'Unione europea a rischio di crisi d'identità?*, in *Diritti regionali*, 1/2018.

<sup>5</sup> Come rileva O. SPATARO, *Le politiche per lo sviluppo tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 84: «la problematica del ritardo di sviluppo che caratterizza determinate aree territoriali si veste di rinnovata attualità: essa costituisce un freno al pieno dispiegarsi delle dinamiche competitive tra i sistemi territoriali dell'Europa integrata e, in una prospettiva più ampia, limita seriamente le capacità di inserimento dell'economia europea, unitariamente intesa, nel processo di globalizzazione degli scambi».

La coesione nasce come principio di costruzione della Comunità europea, in senso prevalentemente economico, sebbene l'Atto Unico facesse riferimento anche alla coesione *sociale*, aprendo così l'Europa alla considerazione delle condizioni di vita reali delle sue popolazioni.

Attualmente la coesione – riaffermata come obiettivo nei Trattati che si sono via via succeduti – è richiamata solennemente nel *Preambolo* del TUE e in alcune sue disposizioni. L'art. 3, comma 3, ne fa oggetto di promozione da parte dell'Unione in una triplice specie: *economica, sociale e territoriale*. È sotto quest'ultima declinazione territoriale, fungente da sintesi delle altre due<sup>6</sup>, che pare utile analizzare la coesione.

Ispirato dalla dinamica europea, il legislatore costituzionale italiano del 2001, nel riscrivere il Titolo V, sceglie di utilizzare proprio il termine coesione, iscritto all'art. 119, comma quinto, Cost. nel complesso quadro dei rapporti finanziari intercorrenti fra lo Stato e gli altri enti componenti la Repubblica.

Le riflessioni che seguono intendono indagare come il principio di coesione accolto nella Costituzione italiana vada interpretato alla luce delle “concretizzazioni” date dall'ordinamento europeo alle *politiche di coesione*.

Prima di addentrarsi nel tema, è opportuna una puntualizzazione, lessicale e teorica al tempo stesso. La dottrina più autorevole (si pensa in particolare, nell'ambito costituzionalistico italiano, agli studi di Gustavo Zagrebelsky) ha da tempo enucleato la differenza intercorrente fra i *principi* e i *valori* costituzionali, cioè fra le norme generalissime che si pongono al principio di un'azione dei pubblici poteri e gli scopi abbracciati dalle Costituzioni, il cui raggiungimento è libero nei mezzi<sup>7</sup>.

Ora, la coesione è sempre presentata – tanto nei testi europei, quanto nella formulazione costituzionale italiana – come *fine* da promuovere ad opera dei pubblici poteri. Essa, però, col tempo (e come spesso accade nella dinamica delle Costituzioni) ha assunto un vero significato normativo, *principiale*<sup>8</sup>, poiché contiene, ovviamente, l'obbligo di attività positive (legislative o

---

<sup>6</sup> Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC* n. 2/2015, p. 2, ha sottolineato che «la coesione sociale è sempre più un elemento trasversale che pervade una ricca molteplicità di discipline normative», trattandosi di «un concetto per molti versi inafferrabile o, quanto meno, destinato a influenzare la comunicazione politica o a stimolare l'interesse degli studiosi di altri ambiti disciplinari». Nella nostra trattazione ci limitiamo ad assumere l'idea della coesione territoriale come sintesi di una coesione sociale (cioè interna ad una comunità statale, formata da più ristrette comunità territoriali), che può esistere solo nella misura in cui esiste una coesione economica fra i territori, cioè una solidità di rapporti che impedisca il formarsi di divari in termini di ricchezza o recuperi quelli esistenti.

<sup>7</sup> G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2017, p. 205 ss. che sottolinea come *principi* e *valori*, intesi come direttrici dell'attività interpretativa, abbiano ad oggetto magari gli stessi beni, ma prendendoli in considerazione in maniera diversa. Se ci poniamo in quest'ottica, la coesione sarebbe un “bene” da ricercare, e dunque origine di un principio.

<sup>8</sup> Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, cit., pp. 34-35.

amministrative) che riducano i divari territoriali, ma correlativamente anche il divieto di azioni che possano nuocere all'armonioso “stare insieme” dei diversi territori<sup>9</sup>.

La stessa complessa organizzazione delle politiche di coesione nel livello europeo – di cui subito si dirà – dimostra come la coesione, da obiettivo, sia fatta proprio dall'ordinamento unitario come principio in relazione al quale sviluppare attività successive da parte degli organi dell'Unione e degli stessi Stati membri. Anzi, più precisamente la coesione diventa una *materia* o, per utilizzare l'espressione del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), un *settore* di competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri (art. 4, comma 2, lett. c TFUE)<sup>10</sup>.

## 2. Le politiche di coesione nell'ordinamento europeo: caratteri generali.

Oltre ad essere identificata come settore di competenza concorrente, la coesione viene citata dall'art. 14 TFUE nuovamente come *macro-obiettivo*, al cui sviluppo partecipano i servizi di interesse economico generale<sup>11</sup>. È però il titolo XVII del Trattato (artt. 174 e ss.) che struttura le politiche di coesione dell'Unione europea.

Gli obiettivi specifici in cui si declina la coesione – come li definisce l'art. 175 TFUE<sup>12</sup> – sono la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il recupero del ritardo delle regioni meno favorite. Dal punto di vista sostanziale, il principio di coesione consente di derogare alle regole sulla concorrenza e, in particolare, al divieto generale sugli aiuti di Stato<sup>13</sup>, poiché possono essere ritenuti compatibili con il mercato interno<sup>14</sup>.

Dal punto di vista istituzionale sono due i “pilastri” su cui si fondano le politiche di coesione.

Il primo è il coinvolgimento delle assemblee consultive dell'Unione, ossia il Comitato delle regioni e il Comitato sociale ed economico europeo, cui compete emettere un parere nel corso dei procedimenti legislativi concernenti le politiche di coesione e, più in particolare, le discipline dei fondi strutturali (art. 177 TFUE). I due organi sono anche destinatari delle relazioni triennali che la Commissione è chiamata ad indirizzare a questi, oltretutto al Parlamento europeo.

---

<sup>9</sup> Lo si vedrà oltre, in particolare, in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost.

<sup>10</sup> Per alcune considerazioni critiche sulle materie di competenza concorrente nell'ordinamento europeo v. F. R. DE MARTINO, *Il principio di competenza concorrente nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2004.

<sup>11</sup> È da osservare che tale definizione è ripresa nel Testo unico sulle società partecipate (TUSP), all'art. 2, lett. h.

<sup>12</sup> Tale articolo fa riferimento agli obiettivi previsti dal suo antecedente.

<sup>13</sup> C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano, 2005, p. 45.

<sup>14</sup> Vanno qui considerati gli aiuti «destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione» (art. 107, comma 3, lett. a TFUE), nonché quelli «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse» (lett. c).

Fra questi due è assai rilevante l'attività di promozione politica compiuta dal Comitato delle regioni, che vede proprio nelle politiche di coesione – come si è detto nell'introduzione – il senso della sua esistenza come “voce” delle entità territoriali autonome<sup>15</sup>. Proprio in quest'ottica il Comitato si è fatto promotore di una *Alleanza per la coesione*<sup>16</sup>, che costituisce una specie di gruppo di pressione istituzionale per difendere ed implementare tali politiche, la cui centralità il Comitato ha formalmente ribadito nelle sue priorità per il quinquennio 2020-2025<sup>17</sup>.

Il secondo pilastro è rappresentato dai Fondi strutturali, bracci armati delle politiche di coesione, attraverso i quali si finanziano interventi volti a superare i divari territoriali. Se è vero che tutti i Fondi strutturali partecipano delle finalità di coesione (art. 175)<sup>18</sup>, è però il *Fondo europeo di sviluppo regionale* il cuore di queste politiche, essendo precipuamente 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). La disciplina e l'organizzazione del Fondo – diversamente dal Fondo sociale, regolato più minuziosamente agli artt. 162 e ss. – è rinviata al legislatore europeo. Come è noto, la gestione dei fondi si organizza attorno ad una programmazione sessennale, che prevede il rinnovo della disciplina con appositi atti legislativi europei alla scadenza del ciclo precedente. L'attuale programmazione (2021-2027) è disciplinata da un pacchetto regolamentare pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 30 giugno 2021, che si rivela particolarmente corposo anche perché si è imposto un coordinamento fra politiche di coesione e interventi speciali per incentivare la ripresa economica dopo la pandemia del 2020. È interessante osservare – prendendo a riferimento il *corpus* normativo più recente<sup>19</sup> – se e come le regioni siano realmente coinvolte. Si tratta, ad avviso di chi scrive, di un

---

<sup>15</sup> In argomento v. C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *Federalismi*, n. 2/2017, p. 1 ss.

<sup>16</sup> Tale alleanza è stata “rinnovata” con una dichiarazione congiunta firmata il 12 ottobre 2022 sotto l'egida del Comitato delle regioni. L'alleanza è promossa proprio sul sito istituzionale del Comitato: [cor.europa.eu/it/engage/pages/cohesion-alliance.aspx#0](https://cor.europa.eu/it/engage/pages/cohesion-alliance.aspx#0).

<sup>17</sup> Queste priorità sono state adottate con risoluzione nella seduta plenaria del 30 giugno, 1 e 2 luglio 2020. In particolare si legge nell'introduzione ai paragrafi 47 e ss.: «La missione del CdR sarà quella di garantire il rispetto della coesione economica, sociale e territoriale attraverso le politiche dell'Unione europea che riguardano i cittadini e i luoghi in cui essi vivono (politiche basate sul territorio). Per realizzare questa missione, il CdR si avvarrà del lavoro legislativo, politico e strategico dei suoi membri, dei suoi partner e dei soggetti direttamente interessati. Continuerà a far leva sulla mobilitazione dell'“Alleanza per la coesione”, ponendo in evidenza il valore aggiunto della coesione come politica e valore fondamentale che è alla base di tutte le politiche dell'UE. Si concentrerà sul ruolo delle regioni e delle città nel piano di ripresa economica dell'UE. La Settimana europea delle regioni e delle città e il barometro annuale locale e regionale contribuiranno anch'essi a realizzare questa missione».

<sup>18</sup> A questi va affiancato il Fondo sociale europeo di cui all'art. 162 TFUE, che si differenzia per la circostanza di essere amministrato esclusivamente dalla Commissione (art. 163 TFUE). Nella procedura legislativa che lo concerne è previsto – specularmente agli altri fondi – l'intervento dei due Comitati consultivi.

<sup>19</sup> Ci si riferirà, in particolare, alle disposizioni comuni ai vari Fondi strutturali dettate per la programmazione 2021-2027 dal Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

passaggio fondamentale per cogliere come il “principio di coesione” interagisca in concreto con l’articolazione territoriale interna degli Stati e italiana in particolare.

### 3. La catena “negoziale” e “partenariale” dei Fondi strutturali europei.

La gestione dei Fondi e la corrispondente erogazione dei contributi si fondano su una logica schiettamente negoziale: l’attuazione delle politiche di coesione ruota attorno ad accordi, conclusi *in primis* fra gli Stati e la Commissione, ma che poi implicano una vera e propria catena discendente di patti, contratti e convenzioni che si diramano nel territorio dell’Unione per concretizzare gli interventi<sup>20</sup>. Ciò è giustificato, in un primo livello, dalla gestione concorrente dei Fondi (in particolare del Fondo di sviluppo regionale, diversamente dal Fondo sociale europeo)<sup>21</sup>, come concorrente dal punto di vista della competenza legislativa è anche il settore della coesione. In un secondo livello, è proprio lo sviluppo delle politiche di coesione che è stato imperniato sul principio del *partenariato*, uno dei suoi principali cardini sin dal 1988<sup>22</sup>, che richiede la cooperazione degli Stati con soggetti diversi da loro e dunque una concertazione, se non vere e proprie forme di negoziazioni.

Nella programmazione 2021-2027, lo strumento principe è proprio l’*Accordo di partenariato*, presentato dagli Stati membri alla Commissione per la sua approvazione, che può essere ovviamente subordinata alla richiesta di modifiche da parte dell’istituzione unionale (art. 12 del Reg. UE 2021/1060).

Tale accordo, redatto in prima battuta dallo Stato, deve nascere secondo una procedura *bottom-up*: l’art. 8 del Reg. UE 2021/1060 richiede agli Stati l’organizzazione di un *partenariato globale*, che includa sia enti territoriali, che “parti economiche e sociali” o organismi espressivi della c.d. “società civile”, oltre, eventualmente, le istituzioni di ricerca e le università. Tale individuazione deve essere operata – in base a quanto prevede lo stesso articolo – seguendo le

---

<sup>20</sup> Sugli strumenti negoziali nell’attuazione delle politiche di sviluppo v. O. SPATARO, *Le politiche per lo sviluppo tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 148. che li definisce come «espressione di una nuova concezione dell’intervento per lo sviluppo» che tende a ribaltare la connotazione verticistica sostituita da una «logica ascendente, in vista di uno sviluppo veicolato dal basso».

<sup>21</sup> Il principio di concorrenza nella gestione dei fondi non è espressamente codificato nel TFUE, che prevede invece, ad esempio, la gestione esclusiva da parte della Commissione del Fondo sociale europeo. Può essere ricavato, in via interpretativa, dall’art. 317 TFUE in base al quale la Commissione «dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri». Il principio è stato poi stabilmente integrato nei regolamenti generali sui fondi strutturali, adottati per ogni programmazione, a partire dal Reg. (CE) n. 1260/1999 del 21 giugno 1999. Nel caso della programmazione attuale, è l’art. 7 che recepisce tale principio.

<sup>22</sup> Si v. già il Reg. CEE n. 2052 del 24 giugno 1988, in particolare l’art. 4 che fissava i principi di «complementarietà» (divenuto poi, a partire dal Reg. CE n. 1260/1999 del 21 giugno 1999, “addizionalità”) e di «partnership».

regole poste dal “codice di condotta europeo in materia di partenariato”, istituito dal regolamento delegato (UE) n. 240/2014, proprio con specifico riferimento ai Fondi strutturali<sup>23</sup>.

Assieme ai partner così individuati, ciascuno Stato membro è tenuto a presentare i programmi (art. 21), anche questi soggetti all’approvazione della Commissione, che è tenuta a saggiarne la coerenza con la normativa generale ed i singoli Accordi di partenariato.

Nel processo di concretizzazione di questi programmi – e quindi di “spesa” dei relativi importi – si contano ovviamente accordi di natura più marcatamente contrattuale (come gli accordi di finanziamento<sup>24</sup> o le operazioni di partenariato pubblico-privato), ma anche deleghe di poteri di vigilanza dalle autorità centrali ad altre entità tramite convenzioni<sup>25</sup>.

Tutto ciò consegna un rapido affresco delle reti negoziali che si snodano nel settore della coesione per il solo effetto delle norme europee comuni. A queste bisogna aggiungere le concertazioni interne che i singoli Stati organizzano in funzione dei loro ordinamenti («*conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico*», secondo l’art. 8 del Regolamento già citato).

In Italia, la concertazione con le regioni è avvenuta mediante intesa in sede di Conferenza unificata<sup>26</sup>, ai sensi dell’art. 8, comma 6 della legge n. 131 del 2003. Questa indicazione normativa pare rilevante poiché si tratta delle intese promosse direttamente dal Governo per favorire (con riguardo alla fattispecie che ci occupa) «il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni». Viceversa, risulta – dal materiale preparatorio messo a disposizione dall’Agenzia nazionale per la coesione<sup>27</sup> – che i partner socio-economici siano stati consultati tramite la raccolta di contributi.

Da questo elemento già inizia ad emergere la “logica asimmetrica” introdotta nel titolo e che caratterizza i riflessi nazionali della disciplina europea delle politiche di coesione.

La prima ragione di asimmetria sta qui: nel livello sovranazionale, le regioni-enti sono considerate alla stregua di qualunque altro partner, così come emerge significativamente nel codice di condotta sul partenariato. A livello nazionale non è così: l’ordine giuridico interno imporrebbe di trattare le regioni come interlocutori privilegiati, anche perché esistono sedi istituzionali – il sistema delle conferenze – nelle quali ottenere la loro posizione. Viceversa, i partner sociali non possiedono una sede propria di confronto e l’unico organo che in astratto

---

<sup>23</sup> Il codice di condotta si applica, in base al suo art. 1, agli accordi di partenariato e ai programmi sostenuti dai fondi strutturali e d’investimento europei.

<sup>24</sup> Gli accordi di finanziamento sono regolati dall’art. 59 del Reg. n. 2021/1060, che si occupa dell’attuazione degli strumenti finanziari.

<sup>25</sup> Si v. l’art. 71, comma tre, del Reg. n. 2021/1060.

<sup>26</sup> L’Intesa si trova al Repertorio atti n. 213/CU del 16 dicembre 2021. L’intesa è stata preceduta da altre interlocuzioni e, in particolare, dalla Posizione della Conferenza adottata il 29 luglio 2021.

<sup>27</sup> Il materiale è disponibile sul sito *OpenCoesione.it*. Il sito Internet è stato realizzato in conformità ad un obbligo di trasparenza e promozione, previsto dallo stesso Reg. 2021/1060 (art. 49).

potrebbe venire in rilievo (il tanto “vituperato” Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro) non risulta essere stato attivato sul punto: il confronto con le parti sociali diventa allora solo una interlocuzione di natura informale.

C’è però un altro riflesso interno che genera un’asimmetria, forse involontaria, ma non trascurabile. Le politiche di coesione, come già si è detto, si imperniano sul tentativo di dare risalto alle regioni-territori, scopercchiando il “vaso” delle unità statuali e guardando più da vicino alle situazioni locali.

Si potrebbe pensare che, da qui, si inceda verso una valorizzazione delle regioni-enti. Tuttavia, almeno nel caso dell’Italia<sup>28</sup>, si tratta principalmente di un’illusione ottica: la coesione diventa un elemento (un principio?) centralista nel quadro dell’ordinamento regionale. Ecco dove sta l’*asimmetria apparente*: tutto, in verità, sembra convergere verso l’accentramento e le regioni si trovano così ad essere semplici “soggetti attuatori” (per dirla con le espressioni del PNRR) di programmi e indirizzi politici, la cui responsabilità principale ricade in capo allo Stato. Prova ne è, peraltro, l’assoluta superfluità di interventi legislativi specifici, poiché tutto è gestito nel livello amministrativo<sup>29</sup>, relegando completamente ai margini anche le assemblee rappresentative.

Nel quadro delle politiche di coesione, la regione non è dunque l’ente esponenziale di una comunità, che si autogoverna e determina propri indirizzi e priorità in un quadro di unità nazionale. Diventa un mero apparato amministrativo, *partner* di un disegno più vasto, con responsabilità certo non indifferenti, ma che – appunto – sono anzitutto responsabilità verso il “superiore territoriale gerarchico” (lo Stato) che, a sua volta, è chiamato a riferire ad un livello più alto.

Ora, alla luce di questo quadro multilivello, l’interpretazione della *coesione* introdotta all’art. 119 può avere un effetto considerevole sull’equilibrio del regionalismo italiano, anche perché – non bisogna mai dimenticarlo – un significativo impatto finanziario hanno i fondi di coesione sui bilanci delle regioni.

---

<sup>28</sup> Pare chiaro che il discorso sarebbe assai diverso in un ordinamento federale, dove esistono stabili rappresentanze degli enti regionali al centro, come in Germania tramite il *Bundesrat*.

<sup>29</sup> Di fatto, l’impianto normativo interno per i fondi di coesione della programmazione attualmente in corso è rappresentato dalla Delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile del 29 aprile 2021 (“*Disposizioni quadro per il piano sviluppo e coesione*”), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 142 del 16 giugno 2021. Tale attribuzione all’allora CIPE è stata effettuata con l’art. 44, comma 14, del decreto-legge n. 34 del 2019.

#### 4. La trasposizione interna: alla ricerca di un significato per la “coesione” nell’art. 119 Cost.

La domanda che potrebbe sorgere a seguito delle considerazioni svolte è la seguente: basta l’identità lessicale (“*coesione*”) per ritenere che i principi di fondo posti a livello europeo possano riflettersi, con effetti notevoli, nel nostro ordinamento domestico?

La risposta è articolata, poiché non è l’uso di una medesima parola che determina il “recepimento” di un complesso di principi, ma è piuttosto l’identità di *ratio* che rende il semplice richiamo terminologico assai denso di significato.

Nella sua formulazione originaria, l’art. 119 non conteneva alcun riferimento alla coesione, sebbene la retrostante idea di incentivare la riduzione dei divari territoriali emergesse significativamente nel quarto comma, laddove si prevedeva la possibilità per gli Stati di assegnare «contributi speciali alle Regioni», in particolare «per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole».

Con la riforma del Titolo V, la coesione si inserisce in un quadro composito, “stretta” tra la promozione dello sviluppo economico e la solidarietà sociale, parte di un insieme ambizioso di finalità (“rimuovere gli squilibri economici e sociali”, “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”) che dovrebbero dirigere gli interventi perequativi *speciali* ad opera dello Stato. È da osservare che tale specialità è diretta a «provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni», il che richiama in maniera patente la legislazione europea sui fondi di coesione e, in particolare, il principio di addizionalità dei fondi strutturali, che non possono essere utilizzati per finanziare investimenti ordinari dello Stato<sup>30</sup>.

Leggendo la coesione nazionale con i tratti fondamentali delle politiche europee sopra richiamati, emerge così come il principio di coesione risulti indubbiamente sfaccettato, ma pur sempre diretto alla “convergenza” verso il centro statale.

Ciò lo si osserva sia considerandolo come un principio connesso alla finanza pubblica territoriale (4.1), sia verificandolo come principio “misurabile” attraverso quantificazioni statistiche (4.2).

##### 4.1. Un principio finanziario.

Dopo il 2001, l’art. 119 avrebbe dovuto essere – come è noto – il perno del c.d. “federalismo fiscale”, grazie al riconoscimento di un’ampia autonomia finanziaria agli enti locali, bilanciata dall’intervento statale a favore dei territori più poveri sia attraverso il fondo perequativo senza

---

<sup>30</sup> Il principio di “addizionalità” sostituisce la precedente “complementarietà” a partire dalla 2000-2006, disciplinata dal regolamento 1260/1999. Si noterà anche la contestualità temporale rispetto alla riforma del Titolo V. Su tale principio v. M. VOLPE, *L’addizionalità delle risorse comunitarie da obbligo regolamentare a strumento di politica economica*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3-4/2004, p. 345 ss.

vincoli di destinazione di cui al terzo comma, sia attraverso gli interventi speciali previsti dal quinto<sup>31</sup>.

In questo quadro, la coesione è un tassello all'interno del mosaico finanziario della Repubblica: lo Stato è autorizzato ad intervenire trasferendo ulteriori risorse *vincolate* per far sì che i territori più svantaggiati non siano lasciati indietro e i divari pre-esistenti non si aggravino.

La coesione è dunque un elemento che autorizza l'impegno di risorse aggiuntive non a pioggia, ma espressamente destinate a territori individuati, non necessariamente coincidenti con i territori regionali.

Da questo punto di vista, i fondi per la coesione si inquadrano – come la giurisprudenza della Corte costituzionale ha da tempo definito, pur con qualche cautela<sup>32</sup> – nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, secondo comma, lett. e). Ma non solo: se leggiamo in maniera combinata gli scopi perequativi della “coesione interna” con la disciplina della “coesione europea”, appare evidente come il controllo dei fondi di derivazione unionale debba ricadere ancora in capo allo Stato in osservanza della sua competenza a rapportarsi direttamente con l'Unione Europea (art. 117, secondo comma, lett. a). Come abbiamo evidenziato, la *governance* europea della coesione si fonda sulla responsabilità degli Stati a cui si richiede di attuare il partenariato globale, ma non si delinea alcun rapporto diretto fra l'Unione e le singole regioni.

#### 4.2. Un principio statistico.

Se la coesione territoriale corrisponde al perseguimento di un'omogeneità di sviluppo economico e al recupero delle arretratezze di talune regioni, ciò suggerisce che le differenze da colmare siano in qualche modo verificabili, quantificabili previamente.

In effetti, a questa connotazione statistica – misurabile secondo i parametri noti, in particolare il prodotto interno lordo – sembra fare riferimento la relazione di accompagnamento

---

<sup>31</sup> V. in generale G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, par. 2.8.

<sup>32</sup> Cfr. *ex multis* Corte cost. sent. n. 189 del 2015: da un lato si è affermato che «in relazione ad un intervento statale “speciale” ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., come quello delineato dalla norma impugnata, spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi». Dall'altro, la Corte «ha formulato una serie di criteri di individuazione dei suddetti interventi speciali, la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali ad hoc uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (citazioni interne omesse). Da ultimo, si v. Corte cost., sent. n. 187 del 2021. Sul tema v. il commento alla sent. n. 451 del 2006 di C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del «federalismo fiscale a Costituzione inattuata»*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, p. 604 ss.

al cd. d.d.l. Calderoli sull'attuazione dell'autonomia differenziata<sup>33</sup>. In questo documento, si evocano proprio indicatori statistici rilevanti per determinare la doppia velocità con cui si muovono le differenti aree del Paese, giustificando così l'idea che le regioni (del Centro-nord) possano fungere da traino senza subire le ripercussioni di ritardi e rallentamenti altrui.

Si tratta però di una lettura non solo parziale, ma anche poco coerente con l'idea stessa della coesione. Al di là del giudizio di valore che si voglia formulare sul regionalismo differenziato e fermo restando che non esiste alcun rischio di secessione, è però evidente come l'invocato «principio di coesione» non può essere utilizzato – proprio a partire dal suo significato etimologico – come elemento per “sganciare” alcuni territori dal destino degli altri, al solo fine di impedirne il rallentamento dal punto di vista economico.

Paradossalmente, sarebbe più coeso uno Stato dove le regioni più ricche rallentano per essere meno lontane da quelle più povere. È chiaro che la coesione predicata dall'art. 119 (ed anche quella europea) non chiede certo di impoverire alcuni per essere tutti “più poveri, ma insieme”. Impone, semmai, di partire proprio dalle zone maggiormente svantaggiate per sospingerle verso livelli di sviluppo più marcati. L'intervento dell'Unione e dello Stato – di quest'ultimo anche attraverso fondi della prima – è proprio diretto in tal senso.

Il principio di coesione si oppone, dunque, all'attuazione di interventi a favori di territori e collettività già sviluppati e che sono in grado di “correre da soli”.

L'utilizzo dei dati statistici serve allora per identificare quali siano le aree prioritarie che non devono essere abbandonate. Deve dunque essere chiaro che tali indicatori servono allo Stato per indirizzare le proprie politiche, non certo alle regioni per rivendicare un qualche “diritto” a forme di maggiore autonomia.

È alquanto rilevante sottolineare come il sistema dei fondi di coesione imponga l'elaborazione e l'utilizzo di indicatori volti a verificare l'efficacia degli interventi<sup>34</sup>. Nell'ambito dell'Accordo di partenariato 2014-2020, l'Istat ha sviluppato ben 331 «indicatori territoriali per le politiche di sviluppo»<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> «In merito alla coesione, le unità politiche territoriali che compongono la Repubblica, sebbene molto diverse tra loro secondo la gran parte degli indicatori statistici rilevanti (lungo linee di frattura che non si esauriscono nella dicotomia Nord-Sud), sono e sempre più saranno fortemente interdipendenti. Perciò è frequente il rischio che il rallentamento di talune realtà colpisca anche quelle che potrebbero avere un ruolo di «□ traino□»: da questo punto di vista, ne risulta un «*vulnus*» anche al principio di coesione. Pertanto, con l'autonomia differenziata non si vuole dividere il Paese, né favorire Regioni che già viaggiano a velocità diversa rispetto alle aree più deboli dell'Italia. L'auspicio è che tutti aumentino la velocità: sia le aree del Paese che con l'autonomia possono accelerare sia quelle che finalmente possono crescere. A tal fine, il fondo di perequazione previsto dall'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, dovrà essere utilizzato anche dalle Regioni che non fanno richiesta dell'autonomia differenziata. In questo modo cresce l'Italia» (dalla *Relazione di accompagnamento* al d.d.l. S. 615 del 2023).

<sup>34</sup> L'art. 16 del Reg. UE 2021/1060 prevede un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, in base al quale devono essere sviluppati «indicatori di output e di risultato».

<sup>35</sup> La Banca Dati è disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/16777>.

Resta assai importante, tuttavia, interrogarsi cosa venga misurato tramite questi indicatori: se, cioè, la coesione resta un mero aggregato di dati economici o serve per verificare l'effettività dei servizi pubblici, e quindi dei diritti fondamentali delle persone<sup>36</sup>.

#### **4.3. L'effetto del significato “europeo”: la coesione come principio di responsabilità accentrata.**

Alla luce di quanto sinora argomentato, il principio di coesione si rivela – a partire dal piano europeo e con significativi riflessi nell'ordinamento nazionale – un principio di *accentramento della responsabilità* in capo allo Stato per garantire lo sviluppo economico delle sue differenti parti.

Ciò non significa affatto dimenticare l'impianto del Titolo V (sono state evocate precise competenze esclusive dello Stato nelle materie: peraltro, non le uniche come si dirà poi), ma semmai sottolineare come le esigenze di coesione, sorte nell'ordinamento comunitario per dare risalto alle situazioni locali, facciano appello all'intervento preponderante dello Stato, inteso come “centro dialogante”, ma pur sempre centro.

A ben vedere questo elemento non contraddice altri principi costituzionali, come il principio di sussidiarietà. Come è stato giustamente sostenuto, «in ossequio a questo principio si deve osservare che il livello alla stregua del quale misurare l'opportunità e la bontà di determinate scelte di politica costituzionale è proprio quello unitario»<sup>37</sup>.

In questo senso, la coesione è esigenza da valutare al centro, poiché è il livello unitario che, dall'alto, può verificare dove è necessario intervenire. Secondo quest'ottica, allora, il fatto che la riscrittura dell'art. 119 abbia previsto che, tramite i suoi interventi speciali, lo Stato possa rivolgersi direttamente a enti territoriali *diversi dalle regioni*, ancorché determinati, non è una svista del legislatore costituzionale, ma una scelta che si sposa perfettamente con l'origine europea del principio e la sua vocazione. Una vocazione “pragmatica”, che mira a raggiungere l'efficacia dell'intervento a prescindere dalla separazione verticale dei poteri (sostanzialmente irrilevante sul piano comunitario).

#### **5. Coesione, solidarietà e unità nello Stato sociale.**

La lettura proposta potrebbe sembrare assai “arida”: si giustifica – si potrebbe dire – un centralismo all'apparenza incoerente con i principi riformatori del Titolo V (più che non con la

---

<sup>36</sup> Sull'uso degli indicatori per verificare l'effettività dei diritti sociali si v. N. MACCABIANI, *The Effectiveness of Social Rights in the EU Social Inclusion and European Governance. A Constitutional and Methodological Perspective*, Milano, 2018, p. 117 ss.

<sup>37</sup> A. APOSTOLI, *La contrattazione dell'autonomia differenziata delle regioni italiane alla prova del principio solidaristico*, in V. BREDA, M. FRAU (a cura di), *La contrattazione costituzionale dei livelli di autonomia differenziata. Modelli per una comparazione*, Napoli, 2020, p. 23.

sua effettiva realizzazione) sulla base di esigenze di *governance* e di prospettive economicistiche tratte dall'ordinamento europeo.

La prospettiva potrebbe cambiare – quanto a “nobiltà” degli argomenti, non tanto nei risultati – nel momento in cui si legga la *coesione territoriale* in un'ottica più ampia, che abbracci la garanzia dei diritti e lo Stato sociale. Si tratta di un'ottica che deve guardare anzitutto all'ordinamento interno, poiché nella costruzione dell'ordinamento comunitario i diritti sociali sono stati considerati principalmente “diritti di riflesso”, prodotti dal perseguimento di obiettivi sociali identificati nei trattati (fra cui, appunto, la coesione)<sup>38</sup>.

Occorre anzitutto osservare che il principio di coesione si trova – irrimediabilmente – ad interagire con principi ad esso contigui che ne enfatizzano la portata.

L'art. 119 lo accosta, infatti, alla *solidarietà sociale*<sup>39</sup>. Ora, la coesione di cui ci siamo sino a qui occupati e che sembra il significato reale fatto proprio dalla Costituzione (e dall'ordinamento in senso lato<sup>40</sup>) è quello *territoriale*. Se la solidarietà esprime un legame fra singoli individui e fra individui ed istituzioni, richiedendo l'osservanza di doveri e promuovendo l'emersione spontanea di iniziative interpersonali, la coesione si concentra sulla connessione fra i territori e le rispettive comunità. Di per sé, la coesione non ha nulla di spontaneo: al massimo, essa può essere un effetto indotto dall'interdipendenza economica dei territori. Proprio questa natura non spontanea accentua una responsabilità dello Stato centrale nel suo perseguimento.

Dovendo essere perseguita – talvolta inseguita – la coesione non è un dato di partenza<sup>41</sup>, diversamente dall'*unità* della Repubblica, predicata dall'art. 5 Cost. e ripresa, in particolare, dall'art. 120 della Cost. Nel suo significato contenutistico la coesione potrebbe avere affinità all'unità economica della Repubblica: essa, tuttavia, è stata interpretata principalmente in senso finanziario, come garanzia di unità delle finanze pubbliche e delle regole che le governano<sup>42</sup>. L'unità della Repubblica va mantenuta, la coesione – lo evidenzia la sua stessa

---

<sup>38</sup> Lo ha osservato in particolare M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 2000, p. 367 ss.

<sup>39</sup> Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, cit., p.

<sup>40</sup> Ciò è provato, in particolare, dalle attribuzioni del Dipartimento delle politiche di coesione della Presidenza del Consiglio, diretto da un ministro senza portafoglio. Tali attribuzioni sono esplicitate dall'art. 24 *bis* del DPCM 1 ottobre 2012 (*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*).

<sup>41</sup> Con riguardo alla coesione sociale, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, (relazione al Convegno annuale AIC su Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana, tenutosi a Torino il 28 ottobre 2011, disponibile nel sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti), p. 73, ha affermato che essa «non mai è un dato acquisito, ma una difficile e delicata conquista».

<sup>42</sup> Per un'analisi del significato dell'unità economica della Repubblica v. Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2014, p. 977 ss. Sull'unità economica come governo unitario delle finanze pubbliche v. C. BUZZACCHI, *Il controllo sulla finanza pubblica allargata per l'unità economica della Repubblica*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2013, p. 753 ss.; A. BUSCEMA, *Tutela dell'unità economica della Repubblica e unitarietà delle funzioni intestate alla Corte dei Conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5-6/2017, p. 525 ss.; S. PAJNO, *Abbiamo bisogno della sostituzione legislativa?*, in *Diritti regionali*, n. 3/2021, p. 955 ss.

nascita nel progetto di costruzione europea – va fabbricata: per questa ragione, nel caso della prima si attiva la *sostituzione* dello Stato, mentre nella seconda l'intervento primario è quello statale.

Il senso profondo di tutti questi principi è comunque identificabile nei cardini dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, nel principio personalista<sup>43</sup>. Lo Stato interviene – sostituendosi o applicandosi in prima persona – a tutela dell'esercizio effettivo dei diritti dell'individuo<sup>44</sup>. Il principio di coesione impone che lo faccia prestando attenzione alla dimensione territoriale di sottosviluppo economico, che genera nuovi ostacoli allo sviluppo individuale, con particolare riguardo al godimento dei diritti sociali.

In quest'ottica, la coesione territoriale è una lente applicativa dell'art. 3, secondo comma, Cost. e del compito perpetuo della Repubblica, che impone di considerare diversamente situazioni territoriali diverse, e utilizzando non solo le regioni come livello di lettura delle disuguaglianze per effettuare i suoi interventi di redistribuzione<sup>45</sup>. Ecco perché parrebbe particolarmente pregevole l'idea che vengano sviluppati indici volti a misurare non solo o non tanto il benessere economico di una popolazione stanziata geograficamente, ma l'effettività dei diritti – in particolare sociali – che possono concretamente essere goduti<sup>46</sup>.

Un afflato simile ha cominciato ad emergere, seppur timidamente, anche nel livello europeo con il cd. “Pilastro sociale”, ormai stabilmente inserito anche nelle regolamentazioni delle politiche di coesione<sup>47</sup>. Tale indirizzo è stato perseguito, forse con maggiore decisione rispetto al passato, dallo stesso regolamento 2021/24 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il cd. *Recovery fund* è stato istituito dall'Unione proprio sul fondamento della coesione<sup>48</sup> e, in particolare, dell'art. 175 TFUE, con la riaffermazione – in uno dei primissimi

---

<sup>43</sup> M. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, p. 718: «non l'uomo è in funzione dello Stato ma quest'ultimo in funzione dell'uomo, nel senso che suo fine è di assicurare lo svolgimento della persona umana e di garantirne i diritti».

<sup>44</sup> Si noterà come la formulazione dell'art. 119 diverga da quella del 120: nel primo l'intervento dello Stato è volto a favorire l'esercizio effettivo dei diritti, mentre nel secondo la sostituzione dello Stato avviene a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, fissati dallo Stato stesso in base alla sua competenza esclusiva (art. 117, lett. m). Insomma, nell'art. 119 si fa più pressante l'intervento centrale per mettere gli enti locali nelle condizioni di rendere effettivi i diritti. Solo a seguito di un ulteriore fallimento lo Stato potrà sostituirsi. Così è stato ricostruito anche dalla Corte costituzionale, nella recente sent. n. 71 del 2023, punto 15.1 *Cons. Dir.*

<sup>45</sup> Sullo Stato sociale come Stato di redistribuzione v. M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2012

<sup>46</sup> N. MACCABIANI, *The Effectiveness of Social Rights*, cit., p. 116: «*dealing with social inclusion means dealing with presupposed social rights, and attempting to measure their effectiveness involves being able to detect the infringement of these rights with a cautionary approach: not only to denounce encroachments but also to prevent them. Consequently, the use of social indicators is considered a priority duty “within a society that wish[es] to be democratic in the substance”*».

<sup>47</sup> N. MACCABIANI, *Il duplice ‘stress test’ del Pilastro europeo dei diritti sociali nell'UEM in via di completamento*, in *Federalismi*, n. 24/2018, p. 2 ss.

<sup>48</sup> Cfr. I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, n. 3/2020, p. 123 ss.; G. P. MANZELLA, *Il ‘tempo’ della politica di coesione*, in *Federalismi*, n. 13/2021, p. 1 ss.

*Considerando* – della necessità di integrare sempre più la dimensione sociale nelle politiche europee<sup>49</sup>, predisponendo anche appositi indicatori al fine di verificare la reale implementazione del piano<sup>50</sup>.

## 6. Segue: la coesione nel PNRR italiano.

La stretta connessione fra politiche di coesione e attuazione del PNRR si è riflessa – com'era naturale – anche nel piano interno.

In una prima fase, è stata prevista la cd. “clausola del 40%”<sup>51</sup>, in forza della quale almeno tale quota di risorse finanziarie sia destinata alle regioni del Mezzogiorno<sup>52</sup>. Questa regola è stata corroborata da un preciso obbligo del Ministro per il Sud e la coesione territoriale di riferire sull'effettiva attuazione di questa destinazione territorialmente vincolata.

Con l'avvicendamento delle legislature nel settembre 2022 e quindi dei Governi, il legame fra PNRR e politiche di coesione è stato ulteriormente stretto anche nella sua *governance*, tramite la riunione delle corrispondenti deleghe (insieme a quella degli affari europei) di un unico ministro senza portafoglio<sup>53</sup>.

Dal punto di vista dei contenuti del PNRR, il regolamento europeo 2021/24 introduce la *coesione sociale e territoriale* come una delle aree di intervento del *Recovery fund*, recepita nel Piano italiano con la Missione n. 5 (“*Inclusione e coesione*”). All'interno di questa è presente la componente M5C3 (“*Interventi speciali per la coesione territoriale*”) sulla cui attuazione vigila proprio il Dipartimento delle politiche di coesione costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> *Considerando* n. 4: «A livello di Unione, il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche («semestre europeo»), compresi i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, costituisce il quadro di riferimento per individuare le priorità di riforma nazionali e monitorarne l'attuazione. Oltre a misure che rafforzano la competitività, il potenziale di crescita e la sostenibilità della finanza pubblica, è altresì opportuno introdurre riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza, con l'obiettivo di creare un'occupazione di qualità e una crescita sostenibile, garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell'Unione».

<sup>50</sup> Si v. i *Considerando* n. 63 ss., nonché l'art. 29 ss.

<sup>51</sup> Art. 2 comma 6-bis del d.l. n. 77 del 2021, come convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>52</sup> Sul tema si v. M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 1 ss. L'A. sottolinea come «La rimozione dei divari territoriali è operazione complessa che implica responsabilità politica. Ogni preteso automatismo è, al contrario, uno specchio per le allodole, che, ammoniva autorevole dottrina, serve “solo a rendere invisibile il potere reale che comanda i rapporti sociali”» (con citazione interna di P. BARCELLONA, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea CRS 1990, Strategie istituzionali della sinistra, forme di governo – forme di stato. Materiali ed atti CRS, quaderno 18*, supplemento a *Democrazia e diritto*, n. 3-4/1990, p. 83).

<sup>53</sup> Si v. il D.P.C.M.12 novembre 2022 con cui sono state attribuite le deleghe di funzioni al Ministro Raffaele Fitto.

<sup>54</sup> Nella stessa missione – ma affidati alla responsabilità del Ministero degli interni – sono anche gli interventi dedicati alla rigenerazione urbana: tale assegnazione fa *pendant* tanto con i rapporti del Ministero con gli enti locali, nonché con le competenze in materia di sicurezza.

Può essere interessante presentare i contenuti di questi interventi, anche nell’ottica di comprendere come il legislatore e le amministrazioni concepiscano la coesione. Si tratta di quattro linee di investimento: la prima concerne la Strategia per le aree interne, iniziata con la programmazione dei fondi europei 2014-2020<sup>55</sup>, ed è incentrata sulla creazione ed il potenziamento dei servizi di base in queste aree soggette a forte spopolamento. La seconda attiene alla valorizzazione sociale ed economica dei beni confiscati alla mafia. La terza attiene ad interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno, tramite il coinvolgimento di enti del Terzo Settore (ETS). L’ultima, infine, attiene al rafforzamento delle Zone economiche speciali (ZES) su cui si dirà nel prosieguo.

Elemento comune di questi interventi è che essi rimangono accentrati nella responsabilità delle istituzioni centrali, attraverso l’Attività dell’agenzia per la coesione territoriale, che si interfaccia direttamente con gli operatori interessati<sup>56</sup>. In particolare, con riguardo alla terza linea di intervento sulla povertà educativa appare tanto più significativo come la “sussidiarietà verticale” sia del tutto omessa a favore di una “sussidiarietà orizzontale” che si sviluppa nel rapporto fra Stato e ETS. Ciò potrebbe (o dovrebbe) destare sorpresa, ma tutto sommato appare coerente con quanto evidenziato sopra: enti locali e organismi di diversa natura sono “partner indifferenti” al cospetto delle regole europee.

L’intervento spiccatamente centralista si rileva – in particolare – nella disciplina delle ZES, la cui riforma era prevista come intervento legislativo all’interno del PNRR.

## 7. La coesione come principio di differenziazione territoriale “indotta”: il caso delle ZES.

Le ZES sono un istituto introdotto dal decreto-legge 20 giugno 2017 n. 91 (“*Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*”, convertito dalla legge n. 123 del 2017)<sup>57</sup>: un istituto che trova la sua scaturigine nel principio di coesione territoriale, come emerge dallo stesso Preambolo del decreto<sup>58</sup>. La disciplina è stata variamente modificata nel corso degli ultimi anni,

---

<sup>55</sup> M. DELLA MORTE, M. A. GLIATTA, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, n. 6/2017, p. 1270 ss.

<sup>56</sup> Ad esempio, nel caso delle proposte di intervento per la selezione di progetti socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo settore, l’Agenzia ha proceduto a bandi di gara assegnando direttamente ad enti del terzo settore i finanziamenti.

<sup>57</sup> In tema v. A. LEPORE, *L’Agenzia per la Coesione Territoriale, lo scenario delle macroregioni e l’evoluzione delle strategie per il Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014, p. 467 ss.; M. D’AMICO, *Le zone economiche speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell’economia italiana*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 4/2016, p. 577 ss.; P. MARZANO, *L’istituzione delle Zone Economiche Speciali. Una prima analisi delle norme di attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2018, p. 133 ss.; S. TRANQUILLI, *Le “zone economiche speciali” e la coesione territoriale: indagine comparata nell’Unione europea e analisi del tentativo italiano*, in *Il diritto dell’economia*, n. 2/2020, p. 427 ss.; T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1/2023, p. 229.

<sup>58</sup> «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di intensificare gli interventi volti a favorire il superamento del divario economico e sociale delle regioni del Mezzogiorno rispetto alle altre aree del Paese; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre nuovi strumenti volti a sostenere la crescita economica

con l'obiettivo di rendere più efficaci queste entità, il cui inquadramento appare per vero complesso.

La definizione della ZES è contenuta all'art. 4 del citato decreto e corrisponde ad «una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale». Tali zone devono includere almeno un'area portuale, così da utilizzare anche la logistica ed il trasporto marittimo come elementi di una catena di sviluppo territoriale nelle zone del Mezzogiorno. Dal punto di vista istituzionale, viene a crearsi un'autorità territoriale, competente nella programmazione e nella pianificazione dello sviluppo economico locale, contenuta in un apposito Piano di sviluppo strategico approvato con la creazione della ZES. La proposta di istituzione di queste aree deve provenire dalle regioni, anche in accordo fra loro (purché siano regioni considerate «meno sviluppate e in transizione»: si noterà qui la formula tratta direttamente dal TFUE); l'erezione della ZES e la sua perimetrazione avvengono con atto adottato dal Presidente del Consiglio.

In concreto, la ZES costituisce uno strumento di differenziazione territoriale a controllo statale: per le attività economiche insediate nell'area di pertinenza vigono imposizioni fiscali più vantaggiose, ma anche regole amministrative semplificate. Tutto ciò avviene però sotto l'egida dello Stato – rappresentato da un *Commissario straordinario del Governo* posto al vertice della ZES e individuato con intesa fra lo Stato e la regione – nella concertazione con le regioni interessate.

Ora, una questione di costituzionalità relativa alle ZES e al grado di coinvolgimento delle regioni nella relativa disciplina è giunta alla Corte costituzionale, senza però essere decisa nel merito a causa di modifiche intercorse *medio tempore* considerate soddisfattive delle pretese regionali allora avanzate (sent. n. 187 del 2021). Dunque, la domanda sul titolo competenziale che definisce le ZES resta inévase.

In realtà, tanto dal PNRR, quanto dalla disciplina attualmente vigente emerge in maniera evidente che le ZES costituiscono un «intervento speciale» (non meramente finanziario) ai sensi dell'art. 119, da inquadrare all'interno delle politiche di coesione (come dimostrano le competenze dell'autorità competente nel processo di creazione e di governo delle Zone)<sup>59</sup>.

---

ed occupazionale delle regioni del Mezzogiorno, anche attraverso l'individuazione di misure incentivanti per i giovani imprenditori, nonché nuovi strumenti di semplificazione volti a velocizzare i procedimenti amministrativi funzionali a favorire la crescita economica nelle regioni del Mezzogiorno e la coesione territoriale».

<sup>59</sup> Si pensa qui ai c.d. “contratti istituzionali di sviluppo”, previsti all'art. 6 del d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88 (“*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali*”). A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli: accelerazioni e rinvii oltre l'attuazione procedurale*, in *I Paper di Diritti regionali*, 9 maggio 2023, pp. 8-9 osserva in parallelo le negoziazioni richieste per la concretizzazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. e quelle già esistenti nel “regionalismo della perequazione”.

La coesione funge in questo da caso da principio-obiettivo che autorizza lo Stato a dettare regole proprie per territori definiti: si tratta di una vera e propria forma di “differenziazione territoriale” indotta, poiché autorizzata, applicata e governata “dall’alto” (più precisamente da funzionari statali). Le regioni non vengono escluse da questo sistema, ma non agiscono come enti autonomi parificati allo Stato, come ad esempio accadrebbe nel caso della negoziazione dell’autonomia differenziata di cui all’art. 116, comma terzo: restano in sostanza dei “partner” con cui lo Stato collabora nell’intento di promuovere lo sviluppo economico di un’area depressa, ma alle condizioni che detta direttamente quest’ultimo<sup>60</sup>.

Ciò, ovviamente, non significa che se una norma relativa alle ZES intercettasse materie di competenza regionale non siano da prevedere forme di intese: resta però il fatto che le competenze e le responsabilità principali ricadono in capo agli organi statuali. Di fatto, non sembra del tutto alieno anche da questa disciplina quanto affermato nella Corte nella sent. n. 187 del 2021 rispetto alla libertà dello Stato nella scelta del *quantum* di coinvolgimento delle regioni quando prevalgano materie che sono di sua esclusiva competenza, fermo restando che – nell’intreccio con materie di competenza concorrente – la disciplina generale di un intervento speciale di coesione non potrebbe non ricadere nei principi generali ancora appannaggio del legislatore statale.

## **8. Conclusioni: la coesione tra dimensione europea e regionalismo italiano “irrisolto”.**

L’itinerario condotto consegna alcune conclusioni, certo non definitive, ma che trasmettono spunti di interesse, bisognosi di futuro approfondimento.

La prima considerazione – non nuova, ma che appare confermata anche nella prospettiva delle politiche di coesione – attiene alla irrisolutezza del regionalismo italiano<sup>61</sup>: il Titolo V è disseminato di clausole e istanze centraliste<sup>62</sup>. Tali istanze appaiono invero consolidarsi alla luce delle regole dell’ordinamento europeo che si riflettono immancabilmente anche nel sistema regionale italiano. Le regole della politica di coesione sembrano infatti accentuare in maniera

---

<sup>60</sup> Ciò è particolarmente testimoniato dall’art. 5, comma tre, del *Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali* (DPCM 25 gennaio 2018 n. 12), il quale prevede che il Ministro per la coesione possa formulare indicazioni di modifica ai Piani di sviluppo presentati dalle regioni che, se non accolte, divengono ostantive all’adozione del decreto che istituisce le ZES.

<sup>61</sup> Sulle prospettive del diritto regionale in Italia si v. le osservazioni contenute nei due capitoli conclusivi di S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, 2022, p. 151 ss.

<sup>62</sup> Come si legge nella sent. n. 71 del 2023, «lo Stato [si pone] quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto a determinati interessi essenziali, quali quelli attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali» (citazioni interne omesse). Non solo la competenza a definire i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, lett. m); non solo le varie materie trasversali di cui ha la titolarità legislativa esclusiva; non solo l’art. 120: anche le finalità di coesione dell’art. 119, comma quinto, confermano questa responsabilità dello Stato.

assai considerevole il fenomeno di “amministrativizzazione” delle regioni<sup>63</sup>, ma con tratti forse deteriori di mera burocratizzazione: le regioni sono enti attuatori che devono eseguire, ma con limitata discrezionalità, recuperabile solo nei margini di negoziazione che si aprono per loro nel rapporto con lo Stato. A conferma di questa tendenza – e pur non essendo stata partitamente approfondita – non si può non sottolineare la marginalizzazione del processo politico-democratico in queste dinamiche. Le scelte amministrative e gestionali sono compiute tutte a livello di esecutivi (nazionale *in primis*, eventualmente locali), senza che siano previste forme istituzionalizzate di coinvolgimento delle assemblee<sup>64</sup>. Solo per rimanere sul piano nazionale, appare curioso che non esista un organo parlamentare appositamente dedicato alle politiche di coesione, che muovono miliardi di euro e possono avere un impatto assai rilevante.

Questo non significa che le regioni siano inutili nell’andamento concreto dell’ordinamento multilivello europeo, anche perché talvolta possono proprio servire per realizzare in concreto gli obiettivi dell’Unione, a partire dall’attuazione del diritto comunitario. Nel caso italiano, le regioni sembrano semmai costituire un piano di governo dalle dimensioni insufficienti: troppo piccole per “poter contare” davvero in Europa, ma talvolta anche troppo grandi per poter intervenire in maniera efficace sui loro territori; dotate sì di competenze legislative, ma non sufficientemente libere sul piano amministrativo anche nei servizi di carattere statale. Ciò, ovviamente, è aggravato da un ordinamento regionale che ha guardato solo in un secondo tempo della sua storia ad un ipotetico modello federale, senza fare realmente i conti sia con la tradizione centralista dello Stato italiano, sia – appunto – con le faglie territoriali interne<sup>65</sup>. Il che rende evidentemente inutile appellarsi ad altre esperienze costituzionali, come quella tedesca<sup>66</sup>, fermo restando che la riforma del Titolo V – mossa da intenti politici meno nobili di

---

<sup>63</sup> Cfr. G.C. DE MARTIN, *La Repubblica delle autonomie: un percorso ancora incompiuto (anche per ragioni culturali)*, in *Studi per Aldo Loiodice*, Napoli, I, 2012, p. 365 ss.; ID., *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 27 luglio 2016.

<sup>64</sup> Il che non significa sminuire l’apporto di altri soggetti del pluralismo sociale, come nota M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud)*, cit., p. 15: «Recuperare una connessione tra luoghi della rappresentanza (Consigli) e movimenti civici operativi nelle diverse realtà territoriali (associazioni, comitati ecc.) consentirebbe, infatti, la formazione di domande aggregate più rispondenti ai reali interessi della popolazione, che potrebbero, a loro volta, incidere sull’efficacia delle politiche».

<sup>65</sup> S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale*, cit., p. 161: «La costruzione di quello che pure doveva restare il centro del sistema risentiva inoltre della tradizionale italiana sfiducia per lo Stato e mancava di quell’apporto di reciproca fiducia che orienta i soggetti che nei processi tradizionali di federalizzazione convergono di mettere insieme poteri e obiettivi. Per di più gli squilibri economici e sociali presenti nelle varie aree regionali italiane finivano necessariamente per configurare in termini diversi le attese delle varie Regioni per il federalismo in progetto».

<sup>66</sup> L’esperienza tedesca non è invocabile non solo perché esiste un federalismo “storico”, interrotto solo dalla dittatura nazista (sicché la Germania entra in Europa già da Stato federale), ma anche perché i *Länder* partecipano attivamente all’elaborazione degli indirizzi nazionali tramite il *Bundesrat*, come è noto.

quanto non potesse apparire il richiamo all'autonomia<sup>67</sup> – ha generato più confusione che ordine.

La seconda considerazione che preme fare attiene alla «catastrofe discorsiva» dei dibattiti regionalistici in Italia negli ultimi anni<sup>68</sup>, almeno a partire dal 2017 quando si è fatta strada l'idea di implementare il regionalismo differenziato<sup>69</sup>. Nel rumore che attornia l'arrancante «regionalismo dell'autonomia»<sup>70</sup>, c'è un regionalismo parallelo, a conduzione statale, che procede, in nome delle perequazione, anche inventandosi strumenti nuovi e spazi di interrelazione fra lo Stato e le regioni, certo dominati dal primo, ma che vedono coinvolte le seconde.

L'interrogativo che sembra lecito avanzare è se non sia possibile trovare una via mediana fra la rivendicazione di maggiore autonomia (anzitutto legislativa), che guarda al modello delle regioni a statuto speciale (e che appare non replicabile su larga scala in quest'epoca storica<sup>71</sup>), e un controllo statalizzato dei territori. In realtà, gli strumenti sviluppati proprio nell'ambito del “regionalismo della coesione” (le ZES, ma anche i contratti istituzionali di sviluppo) potrebbero fungere – con opportune modifiche – da modello generale collaborativo fra lo Stato e le regioni, tenendo ferma l'ottica che sullo Stato gravano, in forza di norme costituzionali ed obblighi europei, missioni sue proprie, ma che possono essere portate a buon fine con la cooperazione degli enti locali.

L'elemento che non può essere sottovalutato è l'appartenenza dell'Italia alla UE, appartenenza che già ha imposto persino revisioni costituzionali in senso centralista (si pensi alla riforma

---

<sup>67</sup> È noto che la riforma del Titolo V, voluta dall'allora maggioranza di centrosinistra, sperava di erodere la base elettorale di consenso di cui godeva nelle regioni settentrionali la Lega Nord, fattasi interprete del malessere nei confronti del centralismo romano.

<sup>68</sup> L'espressione è di S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato: debolezza teorica e pratica del conflitto*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno, Brescia, 24 maggio 2019*, Milano, 2020, p. 55 ss.

<sup>69</sup> Sul rapporto fra attuazione di politiche di coesione (tramite il PNRR) e il regionalismo differenziato si v. le opportune considerazioni di G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 322: «Nello scenario delineato dal PNRR, occorre allora chiedersi quanto le prospettive di differenziazione regionale possano coniugarsi con la priorità trasversale della convergenza tra Sud e Centro-Nord. Tenere unite queste due direttrici, richiede di leggere – e attuare – l'art. 116, co. 3 Cost. secondo un'impostazione che conservi contatto con le esigenze unitarie dell'ordinamento, e probabilmente con un preciso modo d'intendere la stessa autonomia territoriale. Ciò impone, in via preliminare, di riaffermare la valenza *sperimentale*, e dunque graduale, della differenziazione. Occorre poi considerare congiuntamente i molteplici processi attuativi del Titolo V della Parte II della Carta repubblicana, intrecciati e in larga misura incompiuti: il processo (eventuale) di differenziazione, ma anche la definizione di livelli essenziali e fabbisogni standard (costituzionalmente necessaria) e l'attuazione (anch'essa costituzionalmente necessaria) dell'autonomia finanziaria, inclusi gli istituti perequativi che ne sono componente essenziale. Tra tali processi va definita una relazione di *priorità* che, rawlsianamente, dovrebbe implicare che quanto ispirato al *principio di differenza-competizione* presupponga la previa realizzazione dei principi di *matrice egualitario-solidale*, in aderenza a principi costituzionali fondamentali».

<sup>70</sup> Considera in parallelo l'esistenza di due “regionalismi” (quello dell'autonomia differenziata per il Nord e quello della perequazione per il Sud) A. APOSTOLI, *Lo spazio-tempo del d.d.l. Calderoli*, cit., p. 9.

<sup>71</sup> In questo senso paiono le osservazioni di A. MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, cit., p. 89 ss.

dell'art. 81 Cost. nel 2012). Se si approfondisce l'integrazione europea – l'emissione di debito comune per finanziare i Fondi di ripresa post-Covid sembra in effetti andare in questa direzione – il rapporto fra lo Stato e le regioni va in qualche modo ripensato, poiché diventa un rapporto triadico e l'esempio delle politiche di coesione ne è prova evidente.