



PNRR E TERRITORIO: UNA VISIONE DINAMICA*

TANJA CERRUTI**

SOMMARIO: 1. PNRR e Regioni: un dialogo da rinforzare. – 2. PNRR e territorio: un dialogo ben avviato. – 3. Il Mezzogiorno italiano come realtà territoriale ed economica unitaria. – 4. Le Zone Economiche Speciali (ZES). – 5. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). – 6. Il disegno del PNRR: un territorio dinamico al servizio delle autonomie e dell’eguaglianza.

1. PNRR e Regioni: un dialogo da rinforzare

Per arginare le pesanti conseguenze di carattere economico e sociale provocate dalla pandemia di COVID-19, l’Unione europea ha predisposto un sistema di interventi di sostegno agli Stati membri, fra cui il pacchetto di misure denominato *Next Generation EU*. Salutato come una forma quasi inedita di sperimentazione di quella solidarietà europea che sembra ultimamente improntare con maggiore frequenza non solo le dichiarazioni d’intenti, ma anche le azioni concrete dell’Unione¹, tale strumento è altresì basato sul principio della condizionalità, in base al quale per usufruire delle risorse messe a disposizione dal programma, gli Stati membri hanno dovuto approvare un piano che definisse un pacchetto coerente di riforme e di investimenti per il periodo 2021-2026, conforme alle priorità di azione poste dall’Unione².

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino.

¹ Quanto ai primi, si pensi al discorso sullo stato dell’Unione, pronunciato dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen il 14 settembre 2022, su cui v. F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell’Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati, ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Federalismi.it*, 24/2022, 3. Sul più incisivo ruolo della solidarietà *ex plurimis*, O. PINI, *Verso un nuovo ordine di valori per l’Europa del futuro*, in *Istituzioni del Federalismo*, spec. 1-2/2022, *L’Unione europea: nuove sfide e prospettive*, 271 ss.

² V. il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza e, in particolare, gli artt. 17-20 sui contenuti e il

Presentato dal Governo italiano nell’aprile 2021, il PNRR è stato approvato dalle Istituzioni europee; sono stati così fissati i traguardi di natura qualitativa e/o procedurale (*Milestones*) e gli obiettivi quantitativi (*Targets*) che i soggetti attuatori avrebbero dovuto raggiungere per ottenere i finanziamenti³.

Il PNRR italiano si sviluppa intorno a tre Assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, coesione sociale, p. 13) e articola i progetti di riforma e di investimento di cui si compone in sei Missioni, ulteriormente suddivise in sedici Componenti.

Vengono poi individuate tre priorità che devono essere perseguite in modo trasversale: la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani, il superamento dei divari territoriali.

Venendo all’ambito di interesse di questo scritto, i principali rilievi avanzati da più parti a proposito del complesso processo che prima ha portato alla redazione e che ora guida l’attuazione del PNRR si appuntano sul suo rapporto con le autonomie territoriali, rispetto al quale le indicazioni provenienti dall’Unione europea hanno permesso un’ampia discrezionalità agli Stati membri⁴.

La scarsa attenzione riservata agli enti territoriali viene rilevata sia nella fase della stesura, sia nei contenuti, sia nella c.d. *governance* del Piano, i cui istituti e organi trovano disciplina negli atti normativi nazionali preposti alla sua attuazione.

Quanto alla fase di redazione, il vincolo al rispetto delle indicazioni europee ha reso ancor più marginale il ruolo delle Regioni. Per giustificare l’assunzione della competenza in materia, gli atti normativi preposti all’attuazione del Piano richiamano in particolare il «preminente valore» dell’«interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1» e incardinano l’esercizio della competenza esclusiva statale nelle lett. *a* e *m* dell’art. 117 c. 2 Cost.⁵.

procedimento di approvazione dei Piani. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022, V, parla in proposito della partecipazione «ad un “maxi procedimento euro-nazionale”». Fra i molti contributi in materia G. CENTURELLI, *Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa ed i risultati*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021, 654; G. CENTURELLI, *Verso un futuro migliore: azioni nazionali ed europee sulla politica di coesione per riparare il tessuto sociale, disattivare gli squilibri causati dalla crisi Covid-19 e rilanciare l’economia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3-4/2020, 726 ss.; N. PARISI, D. RINOLDI, *L’attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull’architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c’è ben poco tempo ormai)*, in *rivista.eurojus.it*, 3/2021, 93.

³ V. la Proposta (della Commissione) di Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all’approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia, n. 10160/21, 6 luglio 2021 e il relativo Allegato riveduto, 8 luglio 2021.

⁴ G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2022, 174. Fra gli elementi che devono essere presentati «per la preparazione e, ove disponibile, l’attuazione del piano per la ripresa e la resilienza» il Regolamento (UE) 2021/241 (art. 18.4.q) annovera «una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi».

⁵ D.l. 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, convertito in l.n. 108/2021, art. 1. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell’autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, 2022,

Questa concentrazione del potere decisionale in capo allo Stato, che riflette la spinta accentratrice impressa alle dinamiche nazionali dalle relazioni con l’UE e si pone in continuità con la prassi affermatasi durante la pandemia, trova parziale giustificazione nel fatto che il PNRR fissa l’indirizzo politico cui si dovrà ispirare il Governo nei successivi cinque anni⁶. Se la rivendicazione della Conferenza delle Regioni, per cui la competenza legislativa sarebbe spettata a tali enti in quanto la materie trattate dal Piano ricadono nello «sviluppo economico e sociale dei territori»⁷, pare sicuramente eccessiva, condivisibile è invece il rilievo per cui, dal momento che molti dei settori su cui il Piano interviene (come istruzione e sanità) rientrano nella potestà concorrente, sarebbe stato preferibile prevedere un ruolo più attivo delle Regioni nella predisposizione del testo, oltre che nella realizzazione degli obiettivi⁸.

Per quanto concerne la gestione degli interventi previsti nel PNRR, alla disciplina degli istituti e organi preposti si è altresì rimproverato lo scarso coinvolgimento degli enti territoriali e, in particolare, delle Regioni⁹, a fronte di puntuali previsioni sull’esercizio del potere sostitutivo statale. Per tentare di sanare almeno in parte questa mancanza il legislatore è intervenuto in un momento successivo, aggiungendo all’apparato istituzionale predisposto dal d.l. n. 77/2021 un nuovo organo di confronto, il Nucleo PNRR Stato-Regioni¹⁰, che costituisce una sede di decisione condivisa e mira a supportare le Regioni nell’approvazione dei c.d. “progetti bandiera”. La seconda e contestuale innovazione è consistita proprio nella previsione della possibilità, per ciascuna Regione, di presentare alle amministrazioni centrali titolari degli interventi

241, rileva che dall’esame delle Missioni e delle Componenti risulti evidente «l’incidenza sulle competenze regionali».

⁶ G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell’attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 947, alludendo al rapporto tra il Presidente del Consiglio, cui sono attribuite rilevanti prerogative, e il resto del Consiglio.

⁷ M. Galdi, *Ragionando su alcuni profili giuspubblicistici del PNRR*, in *giustamm.it*, 13 aprile 2022, 2 s.; per la Conferenza delle Regioni v. il documento 21/74/CRFS/C1-C3, *Prime valutazioni e proposte emendative sulla bozza di provvedimento governance PNRR e semplificazioni*, 28 maggio 2021, in www.regioni.it. Sulle rivendicazioni delle Regioni v., fra i molti, C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, 3/2021, 947.

⁸ M.C. CAVALLARO, *Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: il ruolo delle regioni in tempo di crisi*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2/2021, 83. Secondo E. CAVASINO, *L’esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 257, la maggiore partecipazione delle Regioni sarebbe dovuta avvenire attraverso un più ampio coinvolgimento della Conferenza con l’istituto delle intese.

⁹ Il carattere accentrato della gestione è rilevato anche da M. MACCHIA, *La governance del Piano di ripresa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2021, 734; R. CARIDÀ, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2022, 53-55. Sull’indirizzo impresso dalle Regioni e, nello specifico, dalle loro assemblee legislative, alla fase di programmazione e attuazione v. G.M. SALERNO, A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l’attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2022.

¹⁰ D.l. 6 novembre 2021, n. 152, *Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, convertito in l.n. 233/2021, art. 33.

progetti «aventi particolare rilevanza strategica», elaborati con l’aiuto del sopracitato Nucleo¹¹.

Se l’introduzione di questi elementi è stata considerata una sorta di apertura del PNRR alle «capacità di autonoma elaborazione progettuale del sistema regionale»¹², le più recenti innovazioni normative, qualora confermate, sembrano percorrere invece la strada di una nuova messa in discussione delle modalità di gestione del Piano¹³.

Per quanto infine concerne i contenuti, a una prima lettura il PNRR rivela il mancato riconoscimento di un ruolo significativo agli enti territoriali di maggiori dimensioni. Questa constatazione viene alimentata sin dalle prime pagine del Documento che, pur annoverando le Regioni, con gli enti locali e le Amministrazioni centrali, tra i «soggetti attuatori», non le contempla nel Glossario, ove vengono invece menzionati ANCI e UPI¹⁴.

2. PNRR e territorio: un dialogo ben avviato

La scarsa considerazione riservata agli enti infrastatali in quanto soggetti politici autonomi pare non estendersi però a uno dei loro elementi costitutivi, il territorio¹⁵, inteso nella sua accezione di area geografica interessata da specifiche problematiche e dai processi di riforma che mirano a intervenire sulle stesse¹⁶.

Nella descrizione degli interventi da realizzare, i riferimenti al territorio, espressi a vario titolo, sono molteplici.

Il territorio rileva infatti innanzitutto come bene da salvaguardare e da utilizzare, per ricorrere a un’espressione oggi *in auge*, in modo sostenibile. Richiamando solo

¹¹ V. il *Protocollo d’intesa fra il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie e altri Ministri, Modalità di collaborazione per l’elaborazione e la realizzazione dei progetti bandiera ai sensi dell’art. 33 c. 3 lett. b del d.l. 6.11.2021 n. 152, convertito, con modificazioni, dalla l. 29.12.2021 n. 233*, 20 aprile 2022, in www.affariregionali.it e, *amplius* sui “progetti bandiera”, C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, 24/2022, 75 ss.

¹² A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2022, 151.

¹³ Il riferimento è alle modifiche alla *governance* del Piano apportate dal d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, *Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*, convertito in l.n. 41/2023, fra cui l’affidamento a futuri D.P.C.M. della riorganizzazione del Nucleo PNRR Stato-Regioni (art. 1, co. 3).

¹⁴ A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell’attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 240, rileva in proposito che in termini numerici gli enti locali sono coinvolti nell’attuazione di un elevato numero di *Milestone* e *Target* (137 in totale), con una prevalenza dei *Target* (108, cioè il 34,4%) sulle *Milestone* (29, il 13,6%).

¹⁵ Negli Stati decentrati il territorio è infatti elemento costitutivo non solo dello Stato centrale, ma anche degli enti infrastatali; lo ricordano, fra gli altri, G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, XVI, Torino, 1991, 121 s.; M. OROFINO, *Il territorio di regioni, province e comuni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, 255.

¹⁶ Significative in tal senso le parole di G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4/2021, 719, secondo il quale «Quando nel testo si parla di “regioni”, il richiamo è per lo più non ai soggetti istituzionali, ma alle aree territoriali in quanto tali, e normalmente per sottolineare quelli che fin dall’*Introduzione* sono individuati come *divari regionali*».

alcuni punti, nella Missione 1, a proposito delle azioni necessarie per valorizzare il patrimonio turistico e culturale, si esprime l'intento di intervenire su tutte le «anime» del territorio (siti culturali delle aree metropolitane; piccoli «borghi» e aree rurali; isole minori, p. 105). Fra gli interventi sono menzionati quelli per le generazioni future; si punta inoltre a «rivitalizza[re] il tessuto socio-economico dei luoghi (ad esempio favorendo la rivitalizzazione di mestieri tradizionali, quali l'artigianato), contrasta[re] lo spopolamento dei territori e favor[ire] la conservazione del paesaggio e delle tradizioni» (p. 107).

Nella Missione 2 il territorio è oggetto di particolare attenzione. Inevitabilmente coinvolto in relazione a tutte le tematiche affrontate (sostenibilità ambientale, economia circolare, raccolta dei rifiuti, filiere produttive, gestione del servizio idrico), a proposito delle quali si riscontra a più riprese il divario fra Nord e Sud o, comunque, fra le Regioni e la difficoltà di promuovere politiche unitarie¹⁷, esso diventa oggetto di specifica protezione quando si affrontano i profili relativi alla sua sicurezza, a proposito della quale si prevedono azioni inerenti la mitigazione dei rischi idrogeologici, la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, l'eliminazione dell'inquinamento delle acque e del terreno, la disponibilità di risorse idriche, ritenuti «fondamentali per assicurare la salute dei cittadini e, sotto il profilo economico, per attrarre investimenti» (p. 118).

Oltre che come bene da tutelare, il territorio risulta però rilevante soprattutto come parametro in riferimento al quale il PNRR si propone di ridurre le differenze fra le aree del Paese, i c.d. “divari territoriali”. Con “divario territoriale” s'intende una situazione di disegualianza sul piano economico, che, collegandosi ai servizi erogati, all'organizzazione delle amministrazioni ma anche a «distanze culturali e sociali, frutto di una diversa capacità dei territori di favorire il pieno sviluppo della persona e di quelle “formazioni sociali” che ne dovrebbero assicurare lo svolgimento», diviene «sinonimo di una “disegualianza strutturale”, che si traduce in una diversa garanzia dei diritti fondamentali»¹⁸. I divari territoriali dividono il nostro Paese e si ripercuotono sulle risposte alle necessità e quindi sulle condizioni di vita dei cittadini, incoraggiando fenomeni come l'emigrazione delle fasce giovani e istruite della popolazione, che, percepibile in tutto il territorio, in alcune sue realtà sta raggiungendo dimensioni preoccupanti, tanto da indurre a parlare di rischio di spopolamento¹⁹.

Obiettivo orizzontale dell'intero PNRR²⁰, la riduzione dei divari permea quindi tutte le Missioni, costituendo sempre oggetto di apposita attenzione nella parte che in ognuna è dedicata al Focus sulle dimensioni trasversali.

¹⁷ A proposito del servizio idrico si legge che «Precedenti esperienze dimostrano che nel Mezzogiorno l'evoluzione autoctona del sistema non è percorribile senza un intervento centrale finalizzato alla sua risoluzione», 151.

¹⁸ M.C. CAVALLARO, *Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti...*, cit., 80.

¹⁹ B. CARAVITA, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2022, 21, rimarca l'importanza che gli investimenti vengano fatti al Sud e non al Nord come locomotiva del Sud, incentivando invece fenomeni migratori interni che depauperano il Sud.

²⁰ *Amplius* A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disegualienze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 273, che individua proprio nell'«approccio metodologico con cui vengono affrontati

Per richiamare solo alcuni passaggi, a proposito della Missione 1 si esprime il proposito di introdurre la banda larga soprattutto nel Mezzogiorno (p. 114); nella Missione 2 si allude all'equa distribuzione fra Nord e Sud degli interventi relativi a: economia circolare, sostenibilità della filiera agroalimentare, decarbonizzazione dei trasporti, mitigazione del rischio idrogeologico, riforestazione, bonifiche e difesa delle risorse idriche, mentre si destinano soprattutto al Sud le misure concernenti la depurazione delle acque, il potenziamento dell'industria nazionale in settori strategici per la produzione di energie rinnovabili e di tecnologie per il trasporto sostenibile, perseguendosi altresì il fine di migliorare la gestione dei rifiuti e combattere la dispersione delle risorse idriche (p. 152). Nella Missione 3, dedicata alle infrastrutture, si esprime l'auspicio che gli investimenti agiscano quale fattore di coesione sociale, arginando i fenomeni di «depauperamento demografico e socio-economico» dei territori meno collegati e s'intravede nel potenziamento della rete ferroviaria un'arma per combattere i divari fra Nord e Sud del Paese (p. 169)²¹.

Nella Missione 4 si legge che i progetti relativi ad asili, lotta all'abbandono scolastico, contrasto alla povertà educativa ed efficientamento delle scuole, «fattori strutturali di ritardo» per alcune realtà, si riveleranno fondamentali per ridurre i divari fra il Nord del Paese e il Sud, che beneficerà anche della promozione di nuovi centri di eccellenza, integrati in ecosistemi dell'innovazione a livello locale (p. 196). Nella Missione 6 si specifica l'opportunità di ristrutturare i servizi a livello regionale in modo da adeguarli agli standard uniformi fissati a livello nazionale, salvaguardando le peculiarità delle diverse aree del Paese (p. 234).

Benché i riferimenti al territorio e all'attenuazione dei divari che lo dividono pervadano quindi tutte le Missioni del Piano, quella che particolarmente rileva per l'attenzione dedicatagli è la quinta, riservata a inclusione e coesione e, nello specifico, la sua Componente terza, intitolata "Interventi speciali per la coesione territoriale"²², sulla quale si tornerà in seguito.

Nel complesso, il PNRR pare non solo attribuire rilievo ai territori, soggetti attuatori delle misure previste e parametri di riferimento di una maggiore eguaglianza da realizzare, ma anche favorirne una visione dinamica, funzionale alle politiche, aperta a forme di cooperazione non sempre coincidenti con i confini politico-amministrativi degli enti autonomi interessati.

Due particolari aspetti del Piano sembrano specificamente indicativi di tale prospettiva.

Il primo è la visione generale della parte meridionale del Paese come di una realtà unitaria, che si sovrappone ai confini regionali. Il secondo è il rilievo attribuito,

i divari», cioè non come un obiettivo a sé stante ma come una priorità trasversale, una novità del PNRR rispetto al metodo seguito in passato.

²¹ Nella trattazione della Missione si sottolinea più volte la necessità di colmare i divari non solo fra Nord e Sud ma anche fra le aree urbane e le aree interne e rurali (154 s.; particolare accento è posto sul «gap» della rete ferroviaria, 158).

²² Le altre due componenti sono Politiche del lavoro; Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore. Nella descrizione di questa missione viene rimarcato il ruolo fondamentale dei Comuni e soprattutto delle aree metropolitane nel perseguimento di finalità di carattere prettamente sociale, tacendosi ancora una volta sulle Regioni (199).

nell’ambito della coesione, a strumenti come la SNAI e le ZES che, favorendo fenomeni aggregativi almeno a livello locale, vengono sviluppati in una logica che pare a sua volta prescindere dalla suddivisione interna del territorio nazionale.

3. Il Mezzogiorno italiano come realtà territoriale ed economica unitaria

La visione sfumata dei confini e la prospettiva di aggregazione che il PNRR riserva alla parte meridionale e insulare d’Italia, trattata come una realtà meritevole di considerazione unitaria almeno sul piano degli obiettivi da realizzare, trova eco in diversi, pur controversi, precedenti.

Senza volere dare atto di quelle tesi politiche che, già agli albori del ventesimo secolo, prospettavano la necessità di risolvere la questione meridionale²³, si può partire dallo stesso testo costituzionale, che all’art. 119, co. 3, a proposito dell’autonomia finanziaria, prevedeva la possibilità di «valorizzare il Mezzogiorno e le Isole» attraverso l’assegnazione di contributi speciali²⁴, il cui limite era però costituito proprio dal fatto che si potessero attribuire solo *una tantum*²⁵.

Il riferimento costituzionale, sviluppo della risoluzione dell’Assemblea costituente con cui si impegnava lo Stato ad assumere impegni continuativi per la trasformazione delle condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali e insulari²⁶, poteva ritenersi fondativo di un «diritto sociale territoriale»²⁷ che si è scontrato con la timidezza della sua attuazione.

Se, sul piano istituzionale, questa si è tradotta nella previsione di un Ministero e di alcuni enti pubblici per il Sud²⁸, sul piano delle iniziative il riferimento obbligato è alla Cassa per il Mezzogiorno²⁹, che nel primo periodo di applicazione (segnato da un più

²³ Sul legame fra il meridionalismo e il principio autonomistico nel pensiero di Luigi Sturzo v. le recenti riflessioni di L. D’ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo, alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, in *Diritti regionali*, 2/2019.

²⁴ L’art. 119, co. 3, recitava «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». G. MIELE, *Mezzi della Regione – Controlli e garanzie dell’ordinamento regionale*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1950, 348, ricorda che l’architettura dell’art. 119 voleva rispondere all’esistenza di un Sud «povero di risorse, economicamente arretrato, non in grado di fronteggiare lo sforzo per portarsi al livello delle altre Regioni». Benché potenziali destinatarie della disposizione fossero tutte le Regioni, secondo A. PUBUSA, *Art. 119*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province e i Comuni*, Tomo I, Bologna, 1985, 425, 427, al fine di superare lo «storico dualismo economico-sociale italiano» quelle del Sud e le Isole erano destinatarie di «interventi organici e complessivi» mentre alle aree depresse del Nord spettavano invece interventi per singoli obiettivi.

²⁵ M. BERTOLISSI, *Art. 119*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 726.

²⁶ Commissione per la Costituzione - Seconda sottocommissione, resoconto della seduta del 9.12.1946, p. 676. Lo ricorda G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 315 s., specificando che il PNRR rappresenta il «ritorno del Mezzogiorno».

²⁷ T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all’insularità, in federalismi*, 16.11.2022, 6.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ L. 10 agosto 1950 n. 646, *Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell’Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)*. Rivolgendosi a tutte le Regioni meridionali e ad

generale miglioramento delle condizioni economiche del Paese ma anche dall'assenza di fatto delle Regioni ordinarie) ha portato ad una effettiva riduzione del divario fra i territori del Sud e quelli del Nord³⁰.

Pur essendo il funzionamento della Cassa poi sfociato in «pratiche assistenzialistiche e talvolta clientelari»³¹, vi è chi, proprio guardando alle misure adottate dall'Unione europea dopo la pandemia, invita a considerare gli insegnamenti positivi di tale esperienza, riproponendo alcuni degli elementi che l'avevano caratterizzata, al fine di «realizzare la prospettiva di un mezzogiorno come opportunità per il Paese e come esigenza per l'Europa»³².

La conclusione dell'attività della Cassa, avvenuta negli anni Ottanta, ha coinciso con una nuova fase in cui gli aiuti nazionali sono stati progressivamente sostituiti da quelli erogati dalla Comunità europea nell'ambito della politica di coesione.

In conformità alla normativa europea sugli aiuti di Stato, soprattutto negli ultimi anni l'Italia ha però continuato a destinare misure di carattere finanziario al Meridione come realtà unitaria³³. Per menzionarne alcune, si pensi al c.d. Bonus Sud, istituito dalla legge di bilancio 2016, consistente in un credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive localizzate nelle Regioni meridionali³⁴.

Si può poi ricordare il d.l. 243/2016 che, nell'ambito della coesione sociale e territoriale, fa specifico riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno³⁵. In particolare, l'art. 7bis, dedicato ai principi per il riequilibrio territoriale, dispone l'assegnazione di «risorse aggiuntive a favore degli interventi nei

alcune aree situate in altre Regioni (art. 3), l'impostazione di questo strumento pare peraltro non lontana dalla visione funzionalista del territorio abbracciata in questo scritto.

³⁰ A. LEPORE, *Perché oggi non si può pensare a una riedizione della Cassa per il Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3-4/2020, 979 s.

³¹ M. SANTILLO, A. MARINO, *La questione delle disuguaglianze e dei divari socioeconomici nella storia italiana dalla fase postunitaria alla fine dell'intervento straordinario*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021, 482. Analogamente, G. DE LUCA, M. LANDONI, *Le politiche regionali per lo sviluppo economico*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2022, 56. Sulle vicende della Cassa v. *amplius* S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1/2019, 20 ss.

³² A. PAJNO, *La lezione della Cassa per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno ieri e oggi*, in *Astrid Rassegna*, 4/2021, 7, che allude a fattori come «una iniziativa pubblica significativa ma con obiettivi a termine, fatta di un incrocio fra centro e periferia e tra stato e mercato; forme efficaci di coordinamento dei diversi soggetti in campo e forse, anche di una tecnostruttura per la gestione dei fondi europei e per la realizzazione dello sviluppo mediterraneo...; una particolare attenzione alla questione amministrativa ed infine una classe dirigente... dotata di fantasia, spirito di servizio, capacità di innovazione e di attenzione al bene comune».

³³ L'attenzione verso quest'area del Paese non sarebbe però stata sempre costante, come osservano D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI, R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno negli anni Duemila*, in *Le Regioni*, 5/2017, 917 ss., che rilevano come nei primi quindici anni del nuovo millennio si sia invece assistito a una contrazione della spesa pubblica destinata al Meridione.

³⁴ L. 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, art. 1, co. 98-108. La misura, originariamente prevista fino al 2019, è stata successivamente prorogata; la più recente legge di bilancio l'ha estesa fino alla fine del 2023 e si applica nelle zone assistite delle Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo.

³⁵ D.l. 29 dicembre 2016, n. 243, *Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno*, convertito dalla l. n. 18/2017.

territori delle Regioni...» e incarica un D.P.C.M. di verificare se le amministrazioni centrali si sono conformate all’obiettivo di destinare agli interventi in tali Regioni «un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale», ulteriormente specificato³⁶.

Nel contempo, il d.l. n. 91/2017 (c.d. “decreto Mezzogiorno”), convertito dalla l. n. 123/2017, ha tentato di dare impulso alla crescita del Sud Italia attraverso la destinazione di risorse e la previsione di incentivi all’utilizzo di strumenti imprenditoriali già esistenti. Insieme ad altre innovazioni, fra cui l’istituzione delle ZES (v. *infra*) e l’introduzione di una procedura per la «valorizzazione di terreni abbandonati o incolti e di beni immobili in stato di abbandono», il decreto mira a sostenere le attività del territorio introducendo una misura denominata “Resto al Sud”, che prevede alcuni interventi in favore dei giovani imprenditori (art. 1)³⁷, nel tentativo di prevenire la “fuga dei talenti”³⁸. Negli anni successivi la misura è stata estesa dal punto di vista dei soggetti beneficiari e dell’ambito territoriale di applicazione, che include adesso alcune piccole aree o isole situate in Regioni del Centro e del Nord.

Sorvolando su altre misure, si può ancora richiamare il Fondo “Cresci al Sud”, introdotto dalla legge di bilancio 2020 sempre allo scopo di rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese dell’area³⁹.

Come già detto, il Sud è poi destinatario delle risorse derivanti dalla politica di coesione che, per il periodo 2021-2027, ha visto un aumento dei fondi assegnati al nostro Paese e la riserva di una buona parte al Mezzogiorno, oltre a dedicare particolare attenzione ai piccoli Comuni e alle aree interne. Tali risorse dovranno essere gestite insieme a quelle derivanti dal PNRR in modo da assicurare l’integrazione e la complementarità, con un approccio unitario che valorizzi le sinergie tra le due, come sottolineato nei più recenti interventi normativi⁴⁰.

³⁶ D.P.C.M. del 7 agosto 2017. La legge si rivolge al territorio delle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna.

³⁷ In attuazione al provvedimento è stato adottato il *Regolamento concernente la misura incentivante «Resto al Sud» di cui all’articolo 1, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123.*

³⁸ Sul punto v. A. CLARONI (a cura di), *La normativa nazionale per le aree sottoutilizzate (ottobre 2017-gennaio 2018)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2018, 268.

³⁹ L. 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*, art. 1, co. 321-325. La misura è rivolta alle imprese aventi sede legale e attività produttiva nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia e si basa su «processi di acquisizione di quote del capitale, di aggregazione e di rafforzamento della loro base patrimoniale in modo da ridurre il grado di rischio cui gli operatori devono far fronte quando investono nel Mezzogiorno e al tempo stesso accrescere il numero e la tipologia di intermediari coinvolti nelle sorti dell’economia meridionale, per fornire alle imprese del Sud attività finanziarie innovative ed un’adeguata assistenza creditizia», v. <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/misure-speciali-per-imprese-e-lavoro-al-sud/cresci-al-sud/>.

⁴⁰ D.l. n. 13/2023, art. 50, che apporta anche delle modifiche alla gestione delle politiche di coesione, fra cui la soppressione dell’Agenzia. In tema v. E. SACCO, *Dalle politiche negoziali italiane alla coesione europea: evoluzioni, progressi e arretramenti negli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2/2022, 440 ss.; M.C. MANCA, *Il rilancio del Mezzogiorno nel PNRR - Opportunità di sviluppo e correlazione ai fondi strutturali per la coesione sociale e territoriale*, in *Finanza e tributi locali*, 9/2021, 34; L. BIANCHI, *Le previsioni Svimez 2021-2024: dalla caduta del 2020 alla ripresa e il contributo del PNRR*, Intervento del Direttore dello Svimez in occasione della

Visioni unitarie del Mezzogiorno sono state espresse anche nell’attività di programmazione. Il riferimento cronologicamente più vicino è al Piano Sud 2030⁴¹. Approvato nel 2020, il Piano ha una previsione decennale, ponendosi nel solco della politica di coesione ed esprimendo, nelle sue cinque Missioni (un Sud rivolto ai giovani, un Sud connesso e inclusivo, un Sud per la svolta ecologica, un Sud frontiera dell’innovazione e un Sud aperto al mondo del Mediterraneo), molti obiettivi per lo sviluppo sostenibile coerenti con quelli dell’Agenda 2030 dell’ONU.

Il documento, salutato con favore in quanto ha rappresentato la prima iniziativa di pianificazione dopo molti anni⁴², è considerato particolarmente importante per il rilievo che attribuisce al territorio, proponendo una nuova politica che mira alla riduzione dei divari non solo fra Nord e Sud, ma anche fra centri e periferie, aree urbane e aree interne⁴³. Al Sud, infatti, il territorio ha «un’incidenza enorme», non configurandosi solo come «la ricaduta di azioni riguardanti la struttura produttiva e il tessuto sociale», ma, al contrario, influenzando con la sua qualità e funzionalità i processi produttivi e la vita sociale⁴⁴.

Quanto alla proiezione degli obiettivi in una dimensione inter o macroregionale, i riferimenti espliciti, poco numerosi, sono espressi soprattutto in relazione ai trasporti⁴⁵; più in generale, però, la pianificazione inerente ai diversi settori (infrastrutture, turismo, istruzione e servizi pubblici, ricerca e innovazione, etc.), compreso l’apporto finanziario, è impostata su base territoriale, prescindendo dai confini regionali. E in questa direzione paiono orientate due iniziative che il Piano Sud si limita a riprendere, le ZES e la SNAI che, presenti anche nel PNRR, saranno trattate nel paragrafo successivo.

Se l’approvazione del Piano Sud ha di poco preceduto l’arrivo della pandemia, che ha relegato in secondo piano il processo della sua attuazione, la prospettazione di visioni unitarie del Mezzogiorno si è diffusa altresì nel mondo politico e culturale. Fra le iniziative varie si può ricordare il movimento Meridione federato, che intravede nella sinergia fra le Regioni del Sud uno strumento funzionale ad una miglior tutela dei diritti dei cittadini, *in primis* di quello alla salute⁴⁶.

Come anticipato, anche il PNRR pare condividere una concezione unitaria del Mezzogiorno.

Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2021 sull’economia e la società del Mezzogiorno, 30 novembre 2021, in *Astrid Rassegna*, 18/2021, 18.

⁴¹ Ministro per il Sud e la coesione territoriale, *Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l’Italia*.

⁴² A. BIANCHI, *Finalmente un «Piano per il Sud»*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2020, 227.

⁴³ C. GIANNINO, *La costruzione dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021, 709.

⁴⁴ A. BIANCHI, *Finalmente un «Piano per il Sud»*, cit., 229. U. ALLEGRETTI, *Il Piano Sud 2030*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020, 393, richiama alcuni passi che, con diverse prospettive, si concentrano sull’elemento territoriale.

⁴⁵ Nella Missione “Un Sud connesso e inclusivo”, si parla di «miglioramento della mobilità interna al Mezzogiorno», 17; analogamente, 31.

⁴⁶ E. JORIO, *Mezzogiorno unitario ed elezioni problematiche*, in *Astrid Rassegna*, 1/2021.

Lo si ricava innanzitutto da un elemento oggettivo, cioè la riserva alle otto Regioni del Sud (nel suo complesso) di almeno il 40% delle risorse territorializzabili del Piano (p. 37)⁴⁷.

Se il valore simbolico di questa misura è significativo, potendosi individuare proprio nel divario in termini di tasso di disoccupazione e di PIL pro capite fra il Nord e il Sud il presupposto sulla cui base l'Italia ha potuto chiedere risorse maggiori rispetto ad altri Stati membri⁴⁸, sulla sua efficacia vengono espresse alcune perplessità. Da sola, infatti, la riserva non sarebbe in grado di assicurare un'effettiva ricaduta degli investimenti su determinate aree, trovandosi verosimilmente a scontare gli stessi limiti attuativi già incontrati dai vincoli di destinazione territoriale previsti in passato⁴⁹.

Un ulteriore problema concerne la modalità di aggiudicazione delle risorse che, basandosi prevalentemente sulla partecipazione a bandi, sconta in molti casi la «scarsa capacità progettuale delle amministrazioni regionali e locali»⁵⁰.

La concezione unitaria del Mezzogiorno emerge poi dal già citato obiettivo del superamento dei divari territoriali, che si manifestano soprattutto fra il Nord e il Sud del Paese, tanto da portare ad affermare che lo stesso Piano «va osservato attraverso lo specolo della questione meridionale»⁵¹, la quale non costituisce più solo una priorità nazionale ma è diventata una questione di interesse europeo, implicando l'attivazione dei doveri di perequazione⁵².

⁴⁷ Sulle modalità di quantificazione e destinazione delle risorse al Mezzogiorno v. la (II) *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, sez. I, 5 ottobre 2022, 72 ss. e, per quanto nello specifico concerne le modalità seguite da ogni Amministrazione, la *Prima* e la *Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, rispettivamente del 9 marzo 2022 e del 30 giugno 2022, in <https://politichecoesione.governo.it/it/documenti/documentazione-su-iniziativa-piani-e-programmi/relazioni-su-clausola-40-mezzogiorno-pnrr/>. Coerente con questa lettura parrebbe la scelta, compiuta dal Governo in carica, di affidare allo stesso Ministro il Sud e il PNRR, oltre alle politiche di coesione e agli affari europei.

⁴⁸ A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali...*, cit., 276. Un'efficace ricostruzione dei risultati degli studi che si sono soffermati sulle cause di sottosviluppo del Sud è offerta da A. MORELLI, *La condizione delle Regioni meridionali: a che punto è la notte?*, in *Le Regioni*, 5/2017, 892.

⁴⁹ In proposito v. L. BIANCHI, *Presentazione del rapporto Svimez 2022 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, cit., 14, che adduce come esempio il fatto che la clausola del 34% sulla spesa ordinaria in conto capitale delle Amministrazioni centrali (d.l. n. 243/2016, su cui v. *supra*) non ha ancora trovato piena attuazione.

⁵⁰ A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali...*, cit., 276; perplessità sull'utilizzo dei bandi sono espresse anche da A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 242 ss. e da M.F. DE TULLIO, *Diritti, vincoli di bilancio ripresa economica tra miraggio e realtà*, Napoli, 2022, 259-264. M. CASTELLANI, A. FORMENTINI, *Controllo e responsabilità. L'applicazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). "Ricordiamoci della competitività dei territori e della programmazione 2022-2024"*, in *Finanza e tributi locali*, 8/2021, 38, richiamano il fatto che i processi decisionali debbano essere orientati dall'obiettivo della competitività dei territori.

⁵¹ S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14/2021, IV.

⁵² A. BARONE, *Il tempo della perequazione: il mezzogiorno nel PNRR*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2/2021, 7 s. A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, 5/2017, 911 s., mette invece in guardia dalla tendenza a considerare sempre il Sud come realtà unitaria e soprattutto omogenea, riconoscendo che fra le sue Regioni, ma anche all'interno delle stesse, si possono individuare differenze significative.

Questo si evince molto bene dal PNRR, in cui la necessità di superare i divari e di apportare dei miglioramenti alle condizioni delle Regioni meridionali emerge, come già ricordato, nella descrizione degli obiettivi di tutte le Missioni, chiamate ad attuare una sorta di «bilanciamento territoriale»⁵³.

Un'ultima considerazione riguarda i territori isolani. Pur non soffermandosi espressamente, nella trattazione dell'Italia meridionale, sulle due Regioni insulari, il PNRR sottolinea frequentemente la necessità di affrontare, soprattutto nelle realtà minori, i disagi connessi all'insularità, la cui condizione è recentemente divenuta oggetto di specifica protezione nel testo costituzionale, in quello stesso art. 119 che un tempo menzionava le Isole insieme al Mezzogiorno⁵⁴.

4. Le Zone Economiche Speciali (ZES)

Oltre che dalla concezione unitaria della parte meridionale del Paese, una visione sfumata dei confini trapela anche da due iniziative che, avviate, pur con esiti incerti, negli anni precedenti, vengono riprese dal PNRR nella Missione 5, dedicata alla coesione territoriale.

La prima iniziativa concerne le ZES, Zone Economiche Speciali istituite in alcune aree del territorio nazionale e dotate di una legislazione economica di vantaggio.

Già presenti nel panorama europeo e internazionale⁵⁵, in Italia sono state introdotte dal d.l. 91/2017 che ne ha autorizzato la costituzione su proposta delle Regioni «meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea», alcune delle quali avevano anticipato il legislatore nazionale con le loro iniziative⁵⁶.

Dal punto di vista geografico, le ZES corrispondono a un'area ben identificata e delimitata, costituita da territori non necessariamente adiacenti ma legati da un nesso economico funzionale e comprensivi di almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dalla normativa europea. Dal punto di vista finanziario, esse sono dotate di agevolazioni fiscali che si aggiungono a quelle già previste per il Mezzogiorno⁵⁷; al loro

⁵³ C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 332. Nella Missione 3, Infrastrutture, ad esempio gli investimenti 1.7 e 1.8 sono espressamente dedicati al Sud (Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud; Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud).

⁵⁴ Sul nesso fra la condizione di insularità e le disposizioni costituzionali v. L.M. TONELLI, *La riemersione dell'insularità in Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2022.

⁵⁵ *Amplius* sul punto A. LEPORE, P. SPIRITO, *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2017, 883 ss.

⁵⁶ La Calabria aveva avanzato una proposta di legge statale con la deliberazione consiliare n. 311 del 31 maggio 2013, poi ripresentata con la deliberazione n. 52 del 25 settembre 2015 con l'obiettivo di costituire una ZES nell'ambito portuale di Gioia Tauro e in alcune aree collegate. La Campania con delibera della Giunta regionale n. 720 del 13 dicembre 2016 aveva approvato una proposta progettuale per la istituzione di una ZES «in fase di prima applicazione nel comprensorio dei porti di Napoli e di Salerno, nelle relative zone retroportuali e nell'area di Bagnoli».

⁵⁷ Sul punto v. anche E. FORTE, *Logistica economica, portualità e Zone Economiche Speciali per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2017, 993.

interno è inoltre possibile istituire delle zone franche doganali, che possono quindi godere di benefici fiscali ulteriori⁵⁸.

Il D.P.C.M. n. 12/2018 ha definito le modalità di istituzione delle aree, la durata, i criteri generali per la loro identificazione e delimitazione, l'accesso e la tipologia di benefici previsti e il contenuto del Piano di sviluppo strategico. La durata delle ZES può andare dai sette ai quattordici anni, prorogabili sino a ulteriori sette su richiesta delle Regioni interessate.

Con la proposta di istituzione le Regioni sono tenute a presentare al Governo un piano di sviluppo strategico che precisi una serie di aspetti, fra cui le modalità con le quali le loro strutture amministrative e quelle degli enti locali interessati faranno fronte, anche attraverso accordi con le amministrazioni centrali dello Stato e convenzioni con altri soggetti, alle funzioni amministrative e di gestione di loro competenza. Nell'elaborazione di tali Piani, che devono poi essere recepiti in un decreto governativo, le Regioni mirano ad attrarre nuovi investimenti tenendo conto delle peculiarità dei territori⁵⁹.

Nel 2018 il legislatore è intervenuto anche per introdurre uno speciale regime di semplificazione amministrativa⁶⁰ e negli anni successivi la materia è stata oggetto di ulteriori modifiche.

Alla gestione delle ZES è preposto un Comitato di indirizzo, ai cui componenti, originariamente individuati nel Presidente dell'Autorità portuale, in un rappresentante della Regione (o delle Regioni, nel caso di ZES interregionale), in un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e in un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono stati successivamente aggiunti un rappresentante dei consorzi di sviluppo industriale e un commissario straordinario del Governo, che ne assume la presidenza⁶¹. Se già prima di questa riforma era quindi chiaro che, pur rivestendo la Regione un ruolo fondamentale nella fase istitutiva, il Comitato di indirizzo sarebbe diventato il principale organo di riferimento⁶², dopo la sua approvazione è emerso in modo più palese che la gestione delle ZES sarebbe stata soprattutto di competenza statale⁶³.

Fra le innovazioni normative intervenute successivamente occorre menzionare l'estensione della possibilità che si dia vita a soluzioni analoghe alle ZES «nelle aree

⁵⁸ C. CIPOLLINI, *Le zone economiche speciali: inquadramento sistematico e profili sostanziali*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 1/2020, 82. Sulla differenza fra ZES e “zona franca” v. *amplius* 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*, 2/2020, 434.

⁵⁹ P. MARZANO, *L'istituzione delle Zone Economiche Speciali. Una prima analisi delle norme di attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2018, 134.

⁶⁰ D.l. 14 dicembre 2018, n. 135, *Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*, convertito con modifiche dalla l. n. 12/2019, art. 3ter.

⁶¹ D.l. n. 77/2021, art. 57, co. 1 per il primo e l. n. 160/2019, art. 1, co. 316 per il secondo, su cui v. G.P. BOSCARIOL, *Il Mezzogiorno e le politiche di coesione, dalla manovra di bilancio 2020-2022 al Piano Sud 2030*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2020, 26. Il d.l. n. 77/2021 ha modificato la composizione del Comitato anche prevedendo che nel caso in cui i porti inclusi nelle ZES rientrino nella competenza territoriale di più Autorità di sistema portuale, allo stesso partecipino i Presidenti di ciascuna delle stesse Autorità (lett. a, 1bis e 1ter).

⁶² C. CIPOLLINI, *Le zone economiche speciali...*, cit., 86 s.

⁶³ S. TRANQUILLI, *Le “zone economiche speciali” e la coesione territoriale*, cit., 450.

portuali delle Regioni più sviluppate» del Paese, con l’istituzione di ZLS (Zone Logistiche Semplificate)⁶⁴.

Ulteriori modifiche sono state apportate dal d.l. 77/2021, che, in continuità con il PNRR, ha riscritto alcune procedure relative al funzionamento e alla *governance* (v. *infra*). Lo stesso d.l. ha poi specificato che le Regioni devono adeguare la propria programmazione o riprogrammazione dei fondi strutturali alle esigenze della ZES e concordare le linee strategiche con il Commissario, «garantendo la massima sinergia delle risorse materiali e strumentali approntate per la piena realizzazione del piano strategico di sviluppo»⁶⁵.

Il profilo della disciplina di maggiore interesse per le riflessioni sui confini regionali è però costituito dalla possibilità di creare delle ZES interregionali. Insistendo su aree di dimensioni inferiori a quelle delle Regioni, le ZES si caratterizzano infatti per l’attenzione alle dinamiche economiche, finanziarie e amministrative, coinvolgendo a volte territori appartenenti a province (e regioni) diverse. L’art. 4 del D.P.C.M. 12/2018 prevede espressamente due diverse forme di aggregazione interregionale, consistenti la prima nella possibilità di istituire una ZES fra due Regioni una delle quali sia sprovvista di aree portuali e la seconda nella possibilità di istituire una ZES in forma associativa fra Regioni contigue nel cui territorio siano presenti uno o più porti non rientranti nella categoria delle aree portuali identificate dalla normativa. In entrambi i casi l’estensione territoriale deve attenersi ai limiti indicati dal D.P.C.M. stesso (nell’allegato). La condizione rimane la presenza di un «nesso economico-funzionale fra le aree interessate» (c. 3) mentre spetta alle Regioni definire «secondo le forme stabilite dai rispettivi ordinamenti» le modalità di cooperazione interregionale (c. 4). Pur nei limiti delle finalità del loro ambito di competenza, le ZES offrono quindi un esempio di aggregazione funzionale fra Regioni che potrebbe essere esteso anche ad altri settori.

Il PNRR tratta questo istituto, forse nel tentativo di rivitalizzarlo, nell’ambito della componente terza, intitolata “Interventi speciali per la coesione territoriale”, della Missione 5⁶⁶, al cui interno le ZES sono prese in esame sia nella Riforma 1, sia in uno dei quattro Investimenti correlati⁶⁷.

Oltre a dare atto delle ZES istituite (Regione Campania; Regione Calabria; Ionica Interregionale nelle Regioni Puglia e Basilicata; Adriatica Interregionale nelle regioni

⁶⁴ L. 27 dicembre 2017, n. 205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*, art. 1, co. 61-65bis. Fra i contributi in materia, F. TUZI, *Il tema della mobilità nel complesso intreccio tra Stato e Regioni: un focus sul trasporto pubblico locale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2020, 6.

⁶⁵ V., in particolare, l’art. 57.

⁶⁶ Nell’allegato alla Decisione di esecuzione del Consiglio sul PNRR (v. nota 3) si legge che tale componente «comprende due aree di intervento: i) il piano per la resilienza delle aree interne, periferiche e montane; ii) i progetti per lo sviluppo del Mezzogiorno, compresi gli investimenti per combattere la povertà educativa e valorizzare i beni confiscati alle mafie e gli investimenti infrastrutturali nel potenziamento delle Zone Economiche Speciali. Queste misure mirano a colmare il divario territoriale in tre settori: demografia e servizi; sviluppo delle competenze; investimenti. Gli investimenti e le riforme nell’ambito di questa componente devono contribuire ad attuare» alcune delle raccomandazioni specifiche per paese rivolte all’Italia nel 2019 e nel 2020.

⁶⁷ Gli altri tre investimenti riguardano: la Strategia nazionale per le aree interne (su cui v. *infra*); la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie; interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore.

Puglia e Molise; Sicilia occidentale; Sicilia orientale; Regione Abruzzo) o in corso di istituzione (Regione Sardegna, già in fase finale) fino a quel momento, il documento enuncia gli obiettivi, poi ripresi dal d.l. 77/2021, cioè la semplificazione del sistema di *governance* e la promozione di «meccanismi in grado di garantire la cantierabilità degli interventi in tempi rapidi, nonché a favorire l’insediamento di nuove imprese». Nello specifico, si propone di agire sull’attività e i poteri del Commissario che avrà la titolarità del procedimento di autorizzazione unica e di semplificare le procedure amministrative di insediamento delle imprese nelle aree ZES, in modo da accrescere l’attrattività dei territori e incrementare l’occupazione (p. 216).

Alle ZES è poi dedicato il quarto Investimento, *Interventi per le Zone Economiche Speciali (ZES)*, nel cui ambito vengono proposti diversi impegni infrastrutturali per collegare le aree ZES con la rete nazionale dei trasporti e in particolare con le reti trans-europee; speciale attenzione è riservata al trasporto ferroviario e a progetti di urbanizzazione primaria (p. 218).

Come sulla maggior parte delle innovazioni, anche sulle ZES si sono scontrate le opinioni di chi v’intravede uno strumento per sfruttare le potenzialità del Mezzogiorno e di chi, basandosi sulla cattiva prova della loro attuazione, punta il dito contro le scelte del legislatore nazionale.

Sul fronte delle critiche, viene rilevato che le potenzialità insite nell’istituto in esame non sarebbero state adeguatamente sviluppate, anche alla luce del basso numero di ZES istituite, precludendo una strada che, in sintonia con i fondi strutturali, avrebbe potuto favorire lo sviluppo del Mezzogiorno⁶⁸.

I risultati poco soddisfacenti prodotti nei primi anni sono stati imputati a molteplici fattori, fra cui la mancanza di una disciplina organica della materia, frammentata in diversi atti normativi; l’incongruità dell’originario regime di *governance*; la debolezza degli incentivi fiscali e delle agevolazioni amministrative offerte, rispetto a quelli proposti in altri Paesi e la mancanza di una loro proiezione nel lungo periodo⁶⁹.

Un punto di vista favorevole è offerto invece dalla Svimez, che ravvisa nelle ZES un espediente per «rimettere in gioco il Sud, come area di attrazione di investimenti *high tech*, di talenti, ma anche di servizi, infrastrutture logistiche e centri di conoscenza»⁷⁰. Esse consentirebbero poi di sfruttare il «bene posizionale» del Mezzogiorno⁷¹, con riferimento non solo alla sua collocazione nel Mediterraneo, che

⁶⁸ C. GOLINO, *Un nuovo (efficace?) modello di intervento pubblico per i territori: il caso delle Zone Economiche Speciali come strumento di sviluppo locale*, in *federalismi*, 9/2021, 77 s., che ravvisa in questa strategia «un approccio finalizzato a promuovere nuove forme di cooperazione fra le Regioni, che vadano oltre la delimitazione dei tradizionali confini istituzionali sfruttando, invece, le reti funzionali che attraversano vari territori», 69.

⁶⁹ M. D'AMICO, *Il mancato decollo delle Zone economiche speciali in Italia: sintomatologia di uno stato immobile e privo di long-term vision*, 22.11.2019, in <https://it.linkedin.com/pulse/il-mancato-decollo-delle-zone-economiche-speciali-italia-d-amico>.

⁷⁰ L. BIANCHI, *Presentazione del rapporto Svimez 2022 sull’economia e la società del Mezzogiorno* Relazione introduttiva, 28.11.2022, in *Astrid Rassegna*, 18/2022, 25 s.

⁷¹ F. FIMMANÒ, *Lo sviluppo del Mezzogiorno: dall’intervento straordinario alla strategia euromediterranea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2018, 1243.

riveste un ruolo centrale negli scambi commerciali mondiali⁷², ma anche ai suoi beni paesaggistici e culturali⁷³. Più che come un punto, la ZES potrebbe essere intesa come un «laboratorio dove testare le riforme» da trasferire, se positive, al Paese⁷⁴.

La «capacità dello Stato... di ridisegnare i territori, in funzione delle dinamiche economiche globali»⁷⁵, prendendo come riferimento un'area caratterizzata da sofferenza economica e dalla presenza di determinati requisiti strutturali e, ancor più, la possibilità che questo disegno venga tracciato anche sovrascrivendo le frontiere regionali, rendono le ZES un esempio efficace di una visione dinamica del territorio che, pur coinvolgendo i livelli di governo interessati, dovrebbe guidare le scelte politiche in funzione delle azioni e delle caratteristiche dei luoghi e delle problematiche che sugli stessi insistono.

5. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)

La seconda delle iniziative riprese dal PNRR nell'ambito della coesione e sostanzialmente sviluppate "a cavallo" dei confini territoriali regionali è la Strategia Nazionale per le Aree Interne (d'ora in avanti SNAI).

Elaborata fra il 2012 e il 2013 ad esito di un accordo politico tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e alcuni Ministeri, la Strategia è stata preannunciata dal Governo con il Programma nazionale di riforma del 2014; il suo finanziamento viene imputato principalmente ai fondi strutturali e di investimento europei e a specifiche risorse nazionali⁷⁶.

Affondando le sue origini nella volontà di combattere le crescenti diseguaglianze sociali e territoriali, la SNAI mira in particolare a contrastare la marginalizzazione e i fenomeni di declino demografico propri di aree comprendenti Comuni italiani distanti dai luoghi di offerta di servizi di base come istruzione⁷⁷, sanità e trasporti. Le cause principali dello spopolamento di tali centri vengono individuate proprio nella «condizione di isolamento, [ne]lla difficoltà nell'accesso ai servizi pubblici c.d. di cittadinanza, [ne]llo stato di fragilità e scarsa manutenzione dei territori e di

⁷² Riferendo i risultati di uno studio della SVIMEZ, D. MIOTTI, *Zone Economiche Speciali per accelerare i processi di sviluppo delle Regioni del Sud appartenenti all'area della convergenza e non solo di quelle*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2017, 1002.

⁷³ F. FIMMANÒ, *Lo sviluppo del Mezzogiorno: dall'intervento straordinario alla strategia euromediterranea*, cit., 1243.

⁷⁴ A. GIANNOLA, *Filiere Territoriali Logistiche e ZES, strumenti di attrazione: brevi notazioni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2018, 98 s.

⁷⁵ L. PASQUI, *Il rapporto istituzione-territorio, oltre le competenze, tra Unione Europea e globalizzazione*, in A. LO CALZO, G. SERGES, C. SICCARDI (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*. Atti del Seminario telematico di Milano, 12 giugno 2020, *La Rivista Gruppo di Pisa*, Quad. 3/2020, 355.

⁷⁶ Documento di economia e finanza, sez. III - Programma nazionale di riforma 2014, deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2014, 222 ss.; l. 27 dicembre 2013, n. 147, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, art. 1, co. 13-17. All'avvio hanno contribuito ulteriori strumenti fra cui l'Accordo di Partenariato 2014-2020.

⁷⁷ Sulle iniziative promosse nell'ambito dell'istruzione v. L. FIORENTINO, *La scuola come luogo rigeneratore di spazi e comunità. Politiche pubbliche per il diritto all'istruzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2/2020, 588.

arretramento delle infrastrutture, [ne]lla situazione di degrado culturale e [ne]ll’assenza di politiche di innovazione»⁷⁸.

Per contrastare il fenomeno, la Strategia mira a sviluppare «nuove modalità di *governance* locale multilivello volte ad affrontare, attraverso l’adozione di un approccio integrato orientato alla promozione e allo sviluppo locale, le sfide demografiche e dare risposta ai bisogni di territori caratterizzati da importanti svantaggi di natura geografica o demografica»⁷⁹, migliorando la qualità dei servizi di *welfare* e promuovendo progetti di sviluppo del patrimonio naturale e culturale, di rilancio del settore turistico e delle filiere produttive che possano favorire soprattutto la permanenza dei giovani.

L’avvio della SNAI è stato preceduto da una mappatura delle aree interne italiane e da una suddivisione dei Comuni in centri con caratteristiche di “polo”, “polo intercomunale”, “cintura”, “intermedio”, “periferico” e “ultraperiferico”, sulla base della presenza o della vicinanza dei servizi dell’istruzione, della salute e della mobilità⁸⁰. Le aree interne ammesse ai finanziamenti sono state selezionate attraverso una procedura di istruttoria pubblica cui hanno preso parte Stato, Regioni e Province autonome interessate⁸¹. Si tratta per lo più di zone che in passato erano destinatarie di interventi pubblici calibrati sull’altitudine dei Comuni o su altri elementi relativi alla conformazione geologica⁸².

Per la gestione della Strategia è stato istituito un apposito Comitato tecnico aree interne (Ctai), coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e composto da diverse amministrazioni, che si occupa dei procedimenti di selezione delle aree ammesse, della definizione delle Strategie d’area e della verifica del rispetto dei programmi⁸³.

Il d.l. 77/2021 ha modificato il procedimento di attuazione della Strategia, con l’obiettivo della sua “accelerazione” (come recita la rubrica dell’art. 58), prevedendo che lo schema previgente, rivelatosi non del tutto adeguato per la sua complessità, sia sostituito da nuove modalità, basate sulla cooperazione fra i livelli istituzionali interessati, sotto il coordinamento dell’Agenzia per la Coesione territoriale⁸⁴.

⁷⁸ M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2020, 312 s.

⁷⁹ In <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>.

⁸⁰ V. l’Accordo di partenariato 2014-2020 Italia Sezione 1°, 2017, 135. Il criterio prescelto si basa sulla capacità di offerta di alcuni servizi essenziali, che sono stati identificati nella presenza sul territorio di un istituto di scuola secondaria superiore, di una struttura ospedaliera sede di un Dipartimento di Emergenza e Accettazione (DEA) di primo livello e di una stazione ferroviaria classificata non inferiore a “Silver”; *amplius*, G. BERNABEI, *Aree interne: verso un nuovo modello di benessere*, in *Astrid Rassegna*, 10/2022, 4.

⁸¹ M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento...*, cit., 312-314, che ricordano come la selezione, conclusasi nel 2017, abbia portato all’individuazione di 72 aree interne “pilota”, comprensive di 1.077 Comuni per un totale di circa due milioni di abitanti; ogni Regione o Provincia autonoma ne conta da due a cinque.

⁸² M. DELLA MORTE, A. GLIATTA, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, 6/2017, 322.

⁸³ M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento...*, cit., 315.

⁸⁴ A. CLARONI, *Il Mezzogiorno nel “decreto governance”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2021, 769. L’art. 58 del d.l. n. 77/2021 ha modificato sul punto l’art. 1, co. 15, della l. n. 147/2013, che prescriveva il ricorso ad Accordi di programma quadro fra i diversi soggetti coinvolti. In conformità alla

La conduzione della Strategia stessa presuppone quindi l’interazione fra lo Stato e le autonomie territoriali, in particolare Regioni e Comuni. Per quanto concerne i secondi, basandosi sulla gestione associata la SNAI rappresenta un incentivo all’aggregazione funzionale permanente⁸⁵, incoraggiando l’associazionismo comunale e la devoluzione di competenze alle unioni di Comuni.

Delle Regioni non si è mancato di sottolineare il contributo cruciale nell’implementazione della Strategia. Esse rivestono infatti un ruolo di rilievo sia nella fase progettuale, sia nei successivi momenti della selezione, del riparto delle risorse, della determinazione degli obiettivi strategici e dei tempi di attuazione, sia infine durante il monitoraggio⁸⁶.

Il PNRR riprende la SNAI nella Missione 5, annoverando fra le finalità della già citata Componente 3 (Interventi speciali per la coesione territoriale) il «rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali» e dedicandovi l’Investimento 1.

Il Piano procede innanzitutto a una descrizione delle aree interne. Distribuite da Nord a Sud, queste costituiscono circa tre quinti dell’intero territorio nazionale e presentano caratteristiche simili: a) grandi ricchezze naturali, paesaggistiche e culturali, b) distanza dai grandi agglomerati urbani e dai centri di servizi, c) potenzialità di sviluppo centrate sulla combinazione di innovazione e tradizione⁸⁷. Per il rilancio e la valorizzazione sono necessari «investimenti che innalzino l’attrattività di questi luoghi, invertendo i trend di declino che l[i] colpiscono (infrastrutturali, demografici, economici), e facilitino meccanismi di sviluppo». Si prospettano due linee di intervento, concernenti il potenziamento di servizi e infrastrutture sociali di comunità⁸⁸ e i servizi sanitari di prossimità⁸⁹.

nuova disposizione, le modalità di attuazione sono state successivamente individuate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, nella delibera n. 41/2022, *Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese. Riparto finanziario. Indirizzi operativi. Attuazione dell’art. 58 del decreto-legge n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021*, 2 agosto 2022.

⁸⁵ M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell’era della “ripresa” e della “resilienza”: verso nuovi assetti istituzionali?*, in *PA Persona e Amministrazione*, 1/2021, 156.

⁸⁶ L. GIANI, M. D’ORSOGNA, R. DIPACE, A. IACOPINO, *Models and instruments of cooperation between Institutions, Regions and Territories from a globalised perspective: the case of European macroregional strategies and the Italian National Strategy for Inner Areas*, in *Federalismi.it*, 20/2018, 14.

⁸⁷ A proposito delle aree interne nel sito dell’Agenzia per la Coesione territoriale si legge che si tratta di «territori fragili, distanti dai centri principali di offerta dei servizi essenziali e troppo spesso abbandonati a loro stessi, che però coprono complessivamente il 60% dell’intera superficie del territorio nazionale, il 52% dei Comuni ed il 22% della popolazione», in <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>.

⁸⁸ L’intervento mira ad intensificare l’erogazione di servizi (agli anziani, ai giovani in difficoltà, servizi di natura socioassistenziale, etc.), facilitando anche l’accessibilità ai territori e i collegamenti con i centri urbani e destinandovi ulteriori fondi.

⁸⁹ L’intervento mira a potenziare il ruolo di erogatore di servizi delle farmacie rurali delle aree marginalizzate. In proposito v. C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2021, 72 s., che annovera, fra gli interventi predisposti dal PNRR contro lo spopolamento, anche la rigenerazione dei siti culturali minori delle aree rurali periferiche (Missione 1) e l’impegno verso la realizzazione di progetti destinati a favorire lo sviluppo sostenibile dei territori rurali e di montagna (con le *Green Communities* di cui alla Missione 2, in adesione alla l. n. 221/2015, art. 72).

Anche sulla SNAI e sulla sua previsione da parte del PNRR non sono mancati i giudizi negativi di chi, sulla base dello scarso livello di attuazione raggiunto fino a ora, ha rilevato che per la sua implementazione sarebbero stati sufficienti i finanziamenti stanziati dalla legge di bilancio⁹⁰.

Altri hanno invece espresso apprezzamento verso la Strategia, in particolare in quanto persegue la finalità di contrastare lo spopolamento dei territori attraverso la promozione del loro sviluppo. Costituendo una novità nel panorama degli interventi normativi in materia di fusioni e di cooperazione intercomunale, tendenzialmente guidati dal solo intento del risparmio economico⁹¹, la SNAI affronta, anche sul piano culturale, una questione prima considerata solo folkloristica, lanciando un messaggio di ottimismo⁹².

Benché il ruolo delle Regioni rimanga fondamentale sia nella fase di avvio sia in quella di gestione della Strategia, la sua applicazione, che ne coinvolge il territorio in modo parziale, sembra incoraggiare ancora una volta una visione non statica del legame fra le autonomie e lo spazio nel quale insistono, incentivando invece la promozione di politiche che si sviluppano in ambiti non perfettamente sovrapponibili a quelli delimitati dai confini geografici non solo delle Regioni ma anche dei Comuni, invitati infatti alla gestione associata.

6. Il disegno del PNRR: un territorio dinamico al servizio delle autonomie e dell'eguaglianza

Nella dottrina giuspubblicistica italiana, tendenzialmente fedele all'impostazione vestfaliana, il territorio viene definito come uno dei tre elementi costitutivi dello Stato o, meno frequentemente, come la dimensione spaziale nella quale questo esercita la sua sovranità⁹³. In entrambe le accezioni il territorio acquista rilievo non solo per il livello nazionale, ma anche per quello infrastatuale e, pur con i necessari adattamenti, sovranazionale, rispetto al quale, soprattutto nel caso dell'Unione europea, si ritiene però più corretto ricorrere al termine “spazio”.

In Italia, per quanto in particolare concerne la delimitazione del territorio delle Regioni, è stato più volte messo in luce che le suddivisioni politico-amministrative interne spesso non coincidono con le dimensioni in cui si sviluppano le complesse

⁹⁰ G. COCO, C. DE VINCENZI, *Proposte per la ripresa 5. Mezzogiorno e Recovery Plan: un Piano coerente e operativo per la coesione*, in *Astrid Policy Brief*, 5/2021.

⁹¹ M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento...*, cit., 320.

⁹² M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 10 s. Analogamente V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico e la questione dell'adeguatezza dimensionale. Riflessioni sull'associazionismo comunale nei suoi sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, 19/2022, 28.

⁹³ Sul punto sia consentito rinviare a T. CERRUTI, *Le frontiere dell'Unione europea fra divisione e integrazione*, in T. CERRUTI, A. POGGI, M. ROSBOCH (a cura di), *“Spazio e frontiera”*. In ricordo di Giorgio Lombardi, Torino, 2022, 315.

dinamiche legate ai settori produttivi, al commercio, al mondo del lavoro e ai conseguenti spostamenti della popolazione.

Nella storia repubblicana non sono mancati tentativi volti a incidere sullo stesso elenco degli enti infrastatali o sulle loro prerogative (si pensi alla complessa vicenda che ha interessato le Province a partire dal 2011 o all'introduzione delle Città metropolitane con la l.cost. n. 3/2001, cui è stata data attuazione solo con la l. n. 56/2014), nonché studi e progetti volti a rivedere la suddivisione interna del Paese fra i suoi enti territoriali di maggiori dimensioni.

Tuttavia, per quanto concerne proprio le Regioni, la prospettiva di un ridisegno dei confini territoriali a più di settant'anni dalla loro istituzione non pare al momento ipotizzabile, sia a causa della complessità del procedimento previsto dalla Costituzione, sia e soprattutto per le forti resistenze che il progetto incontrerebbe tanto sul piano politico, essendosi consolidata, nonostante lo scarso radicamento dei partiti nel livello regionale, una rete di relazioni e di interessi, anche di tipo economico, che ruota intorno al governo di ogni ente, quanto sul piano culturale e identitario, avendo la popolazione sviluppato nel tempo un legame non solo con il territorio, ma anche con l'ente di cui questo è elemento costitutivo.

La sostanziale immodificabilità dei confini politici non implica però che non si possa prefigurare un loro superamento dal punto di vista funzionale, che consenta, soprattutto alle realtà di dimensioni ridotte o con più accentuate situazioni di criticità, di "unire le forze" in vista del perseguimento di una maggiore efficienza.

Questa visione parrebbe implicitamente condivisa, pur nella specificità delle sue finalità e caratteristiche, anche dal PNRR, la cui attuazione sta condizionando e dovrebbe condizionare nei prossimi anni l'evoluzione delle dinamiche politico-istituzionali nazionali.

Nel PNRR infatti il territorio assume un rilievo significativo per almeno due motivi. Il primo concerne la sua natura di bene fisico da salvaguardare attraverso interventi volti a valorizzarne le potenzialità e a contenere prassi eventualmente nocive legate al suo utilizzo da parte dell'uomo. Il secondo riguarda il fatto che esso identifica un ambito spaziale nel quale devono realizzarsi quelle condizioni di eguaglianza nel godimento dei diritti che, previste sin dalla Carta costituzionale, sono oggetto di particolare attenzione all'interno di un Piano in cui il superamento dei divari territoriali costituisce proprio una delle priorità trasversali.

In entrambe le accezioni il PNRR, al cui processo di redazione e attuazione si rimprovera lo scarso rilievo attribuito alle autonomie territoriali in generale e alle Regioni in particolare, sembra abbracciare una nozione di territorio poco attenta alla sua ripartizione nei confini politico-amministrativi interni, ma basata sulle caratteristiche che accomunano le diverse aree e proiettata sui risvolti funzionali. Impregnando di sé tutto il documento, questa visione emerge in modo palese in relazione ad alcuni aspetti, fra cui la restituzione di una concezione del Mezzogiorno come di una realtà unitaria e la promozione di due istituti che, interessando solo parte del territorio delle Regioni, si basano prevalentemente sulle caratteristiche strutturali ed economiche dei luoghi, prescindendo quasi dalla loro ripartizione fra le Regioni stesse.

Mirando entrambi a valorizzare le potenzialità o a risolvere le criticità di alcune zone del Paese, i due istituti comportano l’applicazione di determinate misure in talune specifiche aree, incentivando fenomeni aggregativi a livello locale. Questa visione prettamente funzionale della base territoriale, individuata, nel caso delle ZES, in ragione della presenza di un porto dotato di determinate caratteristiche e, nel caso della SNAI, in ragione della presenza di aree affette da condizioni di disagio strutturale, non deve però prescindere dal ruolo degli enti territoriali. Se, almeno nella fase costitutiva, la partecipazione delle Regioni è garantita dal fatto che è rimesso loro il compito di promuovere l’attivazione dei due istituti, è evidente che l’apporto fattivo e concreto di tali enti dovrebbe caratterizzare tutti gli snodi della successiva implementazione, richiedendo la effettiva condivisione di scelte inerenti ambiti spaziali (e relative problematiche) su cui possono vantare una conoscenza più approfondita dello Stato.

Analoghe considerazioni possono essere spese, sulla scia di autorevole dottrina, anche in riferimento alla concezione unitaria del Sud. Per quanto concerne il Mezzogiorno (ma non solo), il processo di attuazione del PNRR dovrebbe incentivare una visione del territorio funzionale alla gestione delle politiche e al conseguimento dell’obiettivo del superamento dei divari, con il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini. Questa visione si coniuga con l’adesione a un approccio di tipo aggregativo che, richiamato talvolta espressamente in riferimento agli enti locali, si presta a essere esteso alla dimensione regionale, soprattutto – ma non solo – in quella parte di Paese cui lo stesso PNRR riserva un trattamento unitario.

Se, a questo proposito, non si è mancato di ravvisare nel PNRR un mezzo per realizzare gli obiettivi prefissati da alcuni strumenti del passato⁹⁴, la sua riuscita viene subordinata alla condizione che si abbandoni il taglio assistenzialista e si abbracci una prospettiva realmente autonomistica⁹⁵, che veda le Regioni – tutte – divenire parti attive del progetto⁹⁶. Per favorire davvero lo sviluppo del territorio e la riduzione dei divari che lo interessano, le Regioni non devono limitarsi al ruolo di soggetti attuatori⁹⁷ ma devono agire, anche nell’ambito della coesione territoriale, «in forme complementari,

⁹⁴ L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in *Rivista AIC*, 1/2021, 510 s. Pone invece in risalto la specificità del PNRR rispetto ad altri strumenti, anche di programmazione economica, del passato G. PIPERATA, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2022, 315.

⁹⁵ A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell’unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 208, che rileva però la timidezza del Piano nell’affrontare il tema dei divari e del Mezzogiorno.

⁹⁶ C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 152.

⁹⁷ Significative, in proposito, le riflessioni di M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 303, secondo cui «La strada tracciata dal Piano e dalle sue strategie attuative sembra decisamente quella di un “federalismo di mera esecuzione” sempre più spinto e stringente, nel quale agli enti dell’autonomia territoriale si affidano esclusivamente compiti di “messa a terra”, nelle rispettive realtà territoriali, di scelte politico-amministrative maturate a livello nazionale ed europeo e che solo episodicamente e sporadicamente transitano da forme di condivisione o partecipazione “a monte” (anche solo informativa) con gli organismi politici esponenziali di quelle realtà».

aggiuntive, o persino perequative e compensative, rispetto alle politiche decise centralmente con il PNRR»⁹⁸.

Se la risposta al *Next Generation EU* pare quindi favorire una concezione del territorio dinamica, non ancorata alle suddivisioni politico-amministrative interne e aperta alle peculiarità strutturali e alle necessità funzionali dei luoghi, la sua attuazione deve necessariamente conciliare i principi espressi dall’art. 5 della Costituzione, cioè l’unità e indivisibilità della Repubblica da un lato e il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali dall’altro lato⁹⁹.

Tale oculato bilanciamento dovrebbe peraltro guidare tutte le scelte concernenti l’organizzazione territoriale del nostro Paese, incluse quelle che, tornate alla ribalta dopo la dolorosa pausa della pandemia, guardano oggi alla possibilità di differenziare le prerogative delle singole Regioni rispetto al quadro comune tracciato dalle disposizioni costituzionali. Anche a questo proposito, una visione incardinata sulle peculiarità dei territori e sulla funzionalità all’attuazione delle competenze, sorretta da un’impalcatura più snella della complessa architettura predisposta dall’art. 116 c. 3, potrebbe risultare maggiormente rispettosa sia dell’autonomia politica dei singoli enti, sia delle esigenze di eguaglianza e unitarietà dell’ordinamento.

⁹⁸ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)...*, cit., XI s.

⁹⁹ S. PRISCO, M. TUOZZO, *Dalle crisi nuove opportunità per l’Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2022, 41.