

GOVERNANCE MULTILIVELLO E COESIONE: IL RUOLO DI REGIONI ED ENTI LOCALI NELLA PROGRAMMAZIONE DEL FONDO SVILUPPO E COESIONE IN SINERGIA CON IL PNRR

di Francesco Gangi Chiodo¹

Abstract

The paper analyzes the evolution of multilevel governance in Italy in the 2021–2027 programming cycle, focusing in particular on the interactions between the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) and the Development and Cohesion Fund (FSC). The aim is to highlight how the coexistence of these instruments can generate synergies and institutional tensions at the same time, thus redefining the relations between the State, Regions and local authorities. In the second part of the contribution, a particular focus is placed on the case of the Sicilian Region, where administrative capacity is configured as a determining factor for the concrete implementation of development policies. It is argued that the increasing contractualization of interinstitutional relations and the performance-based logic, borrowed from the PNRR, are reshaping Italian regionalism. It is therefore intended to point out that the effectiveness of cohesion policies today depends less on the amount of resources and more on the administrative and organizational quality of the institutions involved.

Il contributo analizza l'evoluzione della governance multilivello in Italia nel ciclo di programmazione 2021–2027, concentrandosi in particolare sulle interazioni tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Si intende evidenziare come la coesistenza di tali strumenti possa generare al contempo sinergie e tensioni istituzionali, ridefinendo quindi i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Nella seconda parte del contributo si pone un particolare focus al caso della Regione Siciliana, dove la capacità amministrativa si configura quale fattore determinante per la concreta attuazione delle politiche di sviluppo. Si sostiene che la crescente contrattualizzazione dei rapporti interistituzionali e la logica performance-based, mutuata dal PNRR, stiano rimodellando il regionalismo italiano. Si intende, dunque, rilevare come l'efficacia delle politiche di coesione dipenda oggi meno dall'entità delle risorse e più dalla qualità amministrativa e organizzativa delle istituzioni coinvolte.

SOMMARIO: 1. Il quadro storico e normativo della coesione territoriale in Europa e in Italia. – 2. Intersezioni normative e sinergie tra PNRR, Fondi Strutturali e FSC 2021-2027 – 3. Capacità amministrativa e strategie di sviluppo territoriale nel caso della Regione Siciliana. – 4. Conclusioni.

1. *Il quadro storico e normativo della coesione territoriale in Europa e in Italia* – L'edificazione del principio di coesione quale architrave dell'ordinamento giuridico europeo rappresenta un percorso di progressiva sedimentazione concettuale, la cui traiettoria muove da una logica meramente economica e compensativa per approdare a una valenza pienamente costituzionale e territoriale. Nei Trattati istitutivi delle Comunità europee, l'esigenza di una politica regionale comunitaria non era avvertita come prioritaria; il Trattato di Roma, infatti, si limitava a riconoscere agli Stati membri la facoltà di erogare aiuti nazionali per lo sviluppo regionale, relegando la Commissione a un ruolo di mera vigilanza.²

La spinta verso una politica di coesione proattiva scaturì, quale corollario ineludibile, dal processo stesso di integrazione e dai suoi effetti centrifughi. La Conferenza di Parigi del 1972 e la susseguente istituzione, nel 1975, del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) costituirono

¹ Francesco Gangi Chiodo, dottorando di ricerca in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Palermo.

² Si v. S. Baroncelli, *Le fonti del diritto nell'UE del Trattato di Roma al Trattato di Lisbona: verso un'accresciuta complessità del sistema*, Osservatorio sulle fonti, n. 3, 2008.

le prime, embrionali risposte all'esigenza di governare gli squilibri economici e sociali acuiti dall'approfondimento del mercato comune.³

Una svolta paradigmatica si ebbe con l'Atto Unico Europeo del 1986, il quale, per la prima volta, qualificò le disparità regionali non più come una mera esternalità negativa del processo di integrazione, bensì come un elemento che potesse frenare la realizzazione del mercato interno.⁴ Tale qualificazione segnò l'avvio di una trasmutazione giuridica del principio di coesione. In una prima fase, la sua funzione era eminentemente *compensativa*, volta a mitigare l'onere del Mercato unico nelle regioni più svantaggiate. Successivamente, con l'Atto Unico, essa assunse una caratura *funzionale*, divenendo un pre-requisito per l'efficienza stessa del mercato.⁵

La coesione territoriale, in tale accezione, attribuisce un valore giuridico positivo al territorio, non più considerato come mero spazio geografico, ma come attore dotato di un potenziale di sviluppo endogeno da valorizzare, legittimando così un'azione pubblica proattiva volta a uno sviluppo armonioso dell'Unione.⁶

L'approdo di questo itinerario evolutivo è la consacrazione, nel Trattato di Lisbona, della "coesione economica, sociale e territoriale" quale obiettivo fondamentale dell'Unione (art. 3 TUE; art. 174 TFUE). In questa fase, che può definirsi *costitutiva*, la coesione si sgancia dalla sua ancillarità rispetto al mercato per assurgere a fine in sé, a elemento identitario dell'ordinamento dell'Unione.⁷

Occorre, in tal senso, ricordare altresì che la trasposizione del principio di coesione in un'architettura normativa organica e operativa ha trovato il suo momento fondativo nella riforma dei Fondi Strutturali del 1988, nota come "Pacchetto Delors I". Tale riforma introdusse un approccio sistematico basato su cicli di programmazione pluriennale e su quattro principi cardinali, destinati a informare di sé l'intera politica di coesione: la concentrazione delle risorse sulle aree più svantaggiate, il partenariato con gli attori regionali e locali, l'addizionalità della spesa europea rispetto a quella nazionale e la programmazione pluriennale degli interventi.⁸ A far data dal 2000, invece, i cicli di programmazione hanno assunto una cadenza settennale, inaugurata dal pacchetto "Agenda 2000", concepito per preparare l'Unione al grande allargamento verso Est attraverso una razionalizzazione degli obiettivi e un rafforzamento della gestione decentrata.

L'evoluzione regolamentare dei cicli successivi (2007-2013, 2014-2020, 2021-2027) manifesta una tendenza inesorabile verso una progressiva condizionalizzazione dell'erogazione dei fondi. Se, invero, i primi interventi del FESR si sostanziano in finanziamenti a singoli progetti nazionali con scarsa influenza europea, l'architettura successiva, disciplinata da specifici Regolamenti sulle

³ Per ciò che concerne lo sviluppo e l'evoluzione delle politiche di coesione dell'Unione europea, si v., tra gli altri, i contributi e gli studi della dottrina unionale: G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie*, in A. Predieri (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea: atti del Convegno Firenze*, 12-13 maggio 1995, Milano, 1996, p. 123 ss.; P. Logroscino, *Governare le differenze*, Bari, Cacucci, 2008, pp. 1-513;

⁴ Sul tema, si v. V.M.R. Saule, *L'armonizzazione in Europa: dal Trattato di Roma all'Atto Unico Europeo*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1989, 321 ss.; V.H.-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *Governing Europe under a Constitution. The Hard Road from the European Treaties to a European Constitutional Treaty*, Heidelberg, Springer, 2006.

⁵ Cfr. G. Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007, p. 45; L. Carlassarre, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1995, p. 38 ss.

⁶ M. Patrin, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3, 2024.

⁷ Per una puntuale analisi e riflessione in merito al processo di evoluzione del concetto di coesione si rimanda al contributo di O. Porchia, *Titolo XVIII – Coesione economica, sociale e territoriale, artt. 174-178 TFUE*, in *Trattati dell'Unione Europea*, (a cura di) A. Tizzano, Milano, Giuffrè Editore, 2014; si v. altresì G.P. Manzella, *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4, 2006.

⁸ Il Pacchetto prende il nome dal Presidente della Commissione, Jacques Delors, il quale, insieme ai Capi di Stato e di Governo adottarono un piano d'azione che consentì di raddoppiare le risorse finanziarie dei Fondi strutturali tra il 1987 e il 1992, avviando così una prima riforma dei fondi strutturali. [...] La riforma ha introdotto, inoltre, i quattro principi fondamentali sui quali si basano i fondi strutturali, ovvero: principio della concentrazione (sulle regioni più povere), principio della partnership (partecipazione di partner regionali e locali), principio di addizionalità (la spesa Ue non deve sostituire quella nazionale), principio della programmazione (programmazione pluriennale). Così A. De Iudicibus, *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, in *Corte dei Conti*, n. 1, 2023, p. 92.

Disposizioni Comuni (RDC) – quali il reg. (UE) n. 2013/1303 per il periodo 2014-2020 e il reg. (UE) 2021/1060 per il periodo 2021-2027 – ha trasformato l'erogazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) in un processo governato da regole procedurali e sostanziali sempre più complesse. Il ciclo 2014-2020, in particolare, ha introdotto le cosiddette “condizionalità *ex ante*”⁹, veri e propri pre-requisiti normativi e strategici che gli Stati membri erano tenuti a soddisfare per poter accedere ai finanziamenti, affiancati da un “quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione” orientato al conseguimento di risultati misurabili.

Sul punto, appare utile rilevare che, proprio a partire dalla programmazione 2014/2020, la territorializzazione delle risorse ha assunto un ruolo sempre più preponderante. Tale processo si fonda su una teoria del 2009 promossa e presentata a partire dal lavoro dell'economista italiano Fabrizio Barca, redatto per conto della Commissione Europea, che rappresenta certamente uno dei principali paradigmi di riferimento per la programmazione sia dei fondi strutturali che degli investimenti europei.¹⁰ Il ciclo 2021-2027 ha ulteriormente accentuato tale logica, istituendo un nesso inscindibile tra l'efficacia dei fondi e la *governance* economica, subordinando l'erogazione delle risorse al rispetto delle raccomandazioni specifiche per Paese formulate nel quadro del Semestre Europeo e prevedendo finanche la possibilità di sospendere i pagamenti in caso di inadempienza.

Ove l'ermeneutica *place-based* elaborata da Barca costituisce l'ineludibile substrato dottrinale per una *governance* sensibile alle peculiarità territoriali, tale paradigma rinviene il suo naturale inveramento assiologico nelle più recenti prospettive sul completamento del Mercato Unico. È in questo alveo che si colloca il Rapporto Letta all'interno del quale, trascendendo la mera funzione perequativa, si suggerisce di elevare la politica di coesione a presidio essenziale per la composizione della dialettica tra *freedom to move* e *freedom to stay*.

Secondo tale concetto, la libertà di circolazione – qualora disgiunta dalla fattiva possibilità di permanenza – rischia di degradare in una fattispecie di migrazione coatta, determinando il depauperamento sistemico del capitale sociale nelle aree marginali. In tale prospettiva, la coesione territoriale si erge a istituto all'uopo preposto a sostanziare la libertà di restare, configurandola non già come vincolo stanziale, bensì quale *prius* logico-giuridico indispensabile affinché la mobilità si estrinsechi come opzione genuinamente libera e non quale ineluttabile necessità dettata dal divario infrastrutturale.¹¹

Per ciò che, invece, concerne l'ordinamento costituzionale italiano, si ritiene necessario ricordare che quest'ultimo possiede, sin dalla sua origine, solidi presidi normativi per le politiche di

⁹ Reg. (UE) n. 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il reg. (CE) n. 2006/1083 del Consiglio. All'art. 19, comma 1 viene enunciato: «Gli Stati membri accertano, conformemente ai rispettivi quadri istituzionali e giuridici e nell'elaborare i programmi e, se del caso, nell'accordo di partenariato, che le condizionalità *ex ante* previste nelle rispettive norme specifiche di ciascun fondo e le condizionalità *ex-ante* generali di cui alla parte II dell'allegato XI siano applicabili agli obiettivi specifici perseguiti nell'ambito delle priorità dei rispettivi programmi e che le condizionalità *ex ante* applicabili siano soddisfatte».

¹⁰ Si v. F. Barca, *An agenda for a Reformed Cohesion Policy: a Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy*, Danuta Hübner, European Commission, Bruxelles, 30 aprile 2009. Il documento pone le basi teoriche per quello che viene definito un approccio *place-based*, secondo il quale le politiche pubbliche non devono essere universalistiche, cioè ideate e progettate senza tenere conto del contesto territoriale su cui agiranno. Piuttosto, devono invece modellarsi in ragione delle diversità dei territori e delle conoscenze contestuali nei quali agiscono, andando così ad evitare l'adozione di strategie uniformi e standardizzate, ma non pienamente efficaci.

¹¹ Nel contributo si evince come dunque l'UE debba impegnarsi a continuare a garantire non solo la libertà di circolazione delle persone, ma anche a garantire una libertà di restare (*freedom to stay*): «We must strive to continue securing the free movement of people but also ensure a “freedom to stay”. Freedom to move and freedom to stay are two sides of the same coin, two mutually reinforcing pillars of European integration, and must be developed together. The Single Market should empower citizens rather than create circumstances where they feel compelled to relocate in order to thrive». Si v. E. Letta, *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity*, Report to the European Council, 2024; Id., *Molto più di un mercato. Viaggio nella nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024.

riequilibrio territoriale, radicati nel principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, e, più specificamente, nel disposto dell'art. 119, comma 5, che prevede la destinazione di risorse aggiuntive e la promozione di interventi speciali da parte dello Stato al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» e «rimuovere gli squilibri economici e sociali». Su questo impianto si è innestata la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la quale, riformando il Titolo V della Parte II della Costituzione, ha determinato una profonda innovazione del quadro dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali.¹²

Tuttavia, il nuovo disegno costituzionale, anziché delineare un sistema di leale cooperazione stabile e definito, secondo alcuni studiosi del diritto ha generato quella che può essere definita una «costituzionalizzazione del conflitto» nella *governance* delle politiche di coesione.¹³

In questo panorama appena delineato, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), disciplinato organicamente dal d.lg. 31 maggio 2011, n. 88,¹⁴ rappresenta il principale strumento finanziario nazionale per l'attuazione del precetto di cui all'art. 119, comma 5, Cost. Sorto dalla razionalizzazione e dalla stabilizzazione dei precedenti Fondi per le Aree Sottoutilizzate (FAS)¹⁵, il FSC è informato da principi che ne definiscono la natura e la funzione all'interno dell'ordinamento finanziario e delle politiche pubbliche. In primo luogo, vige il principio di aggiuntività,¹⁶ in forza del quale le risorse del Fondo non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, ma devono finanziare interventi aggiuntivi. In secondo luogo, il principio di complementarità e coerenza temporale con i cicli di programmazione dei Fondi Strutturali europei impone un allineamento strategico e procedurale tra la programmazione nazionale e quella comunitaria.¹⁷

¹² La riforma ha invertito il criterio di riparto della potestà legislativa, attribuendo alle Regioni una competenza generale residuale e ridisegnando analiticamente le materie di competenza esclusiva statale e concorrente (art. 117 Cost.). Ha, inoltre, costituzionalizzato i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza quale canone per l'allocatione delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.).

¹³ Il riparto delle competenze per materie si è tuttavia rivelato, nella sua concreta applicazione, fonte di inesauribile contenzioso, a causa della natura intrinsecamente trasversale di molte di esse. La competenza esclusiva statale in ambiti quali la tutela della concorrenza o la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. e) ed m) Cost.) è entrata sistematicamente in frizione con le potestà legislative regionali in materie neurali come lo sviluppo territoriale, come il governo del territorio o il turismo. Tale ambiguità strutturale ha alimentato un contenzioso seriale dinanzi alla Corte costituzionale, la quale è divenuta, per forza di cose, un attore centrale nella definizione *de facto* del modello di *governance*. Attraverso una giurisprudenza pretoria, inaugurata con le sentenze Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303 e 13 gennaio 2004, n. 6, la Corte ha elaborato principi correttivi del rigido riparto di competenze, quale la teoria della «chiamata in sussidiarietà», che consente allo Stato di attrarre a sé funzioni legislative regionali per la tutela di esigenze unitarie, a condizione, tuttavia, del rispetto del principio di leale collaborazione. Per approfondimenti, si v. A. D'Atena, *Le Camere di commercio tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, in Id., *L'Italia verso il «federalismo»*. *Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 391 ss.; C.E. Gallo, *Le autonomie funzionali per lo sviluppo del territorio*, in C.E. Gallo, A.M. Poggi (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia. Atti del convegno di Torino del 14 giugno 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 23 ss.; M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in T. Groppi e M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 39 ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 30-31.

¹⁴ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 143 del 22 giugno 2011.

¹⁵ All'art. 4, comma 1 d.lg. 88/2011, invero, il legislatore ha precisato che «Il Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, assume la denominazione di fondo per lo sviluppo e la coesione, di seguito denominato: «Fondo». Il Fondo è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese».

¹⁶ Tale principio è cristallizzato all'art. 1, comma 1, dove si indica che «Il presente decreto, in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e in prima attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

¹⁷ L'architettura temporale del Fondo è stata deliberatamente strutturata in perfetta specularità con i cicli di programmazione dei Fondi strutturali UE, assicurando così una sincronia programmatica che allinea l'erogazione delle risorse nazionali alla cadenza degli interventi di matrice unionale. Si legge, infatti, nel testo che «Il Fondo ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarità delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'Unione europea». Dal punto di vista procedurale, ciò si traduce in un regime di attivazione

L'architettura normativa e le concrete modalità attuative del FSC agiscono come uno "specchio" giuridico-istituzionale, riflettendo le tensioni e le evoluzioni del regionalismo italiano. Il Fondo non è un mero veicolo finanziario, ma un banco di prova su cui si misurano l'effettiva portata dell'autonomia programmatica regionale e la perenne dialettica tra istanze centraliste e federaliste.¹⁸ L'evoluzione degli strumenti attuativi, dal modello dei Piani di Sviluppo e Coesione (PSC) ai più recenti "Accordi per la Coesione", introdotti per il ciclo 2021-2027, non rappresenta un mero mutamento di *nomen iuris*. Essa riflette, piuttosto, un tentativo del legislatore centrale di rafforzare la *governance* e di superare le croniche criticità nella capacità di spesa, introducendo uno strumento di natura negoziale più stringente tra il Governo e le singole amministrazioni, volto a garantire una maggiore coerenza con gli obiettivi strategici nazionali.

2. *Intersezioni normative e sinergie tra PNRR, Fondi Strutturali e FSC 2021-2027* – La struttura finanziaria e programmatica per il ciclo 2021-2027 si presenta come un *unicum* di eccezionale complessità, caratterizzato dalla coesistenza di tre distinti, sebbene interconnessi, regimi giuridici e finanziari: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), alimentato dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF); la politica di coesione tradizionale, finanziata dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE); e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), quale strumento precipuamente nazionale. L'analisi delle loro intersezioni normative non costituisce un mero esercizio di esegesi giuridica, ma rappresenta la *condicio sine qua non* per comprendere le sfide di *governance*, le potenzialità sinergiche e i profili di criticità che ne derivano per l'ordinamento multilivello. Il PNRR, con la sua gestione diretta e la sua logica orientata alla performance, si contrappone al modello della gestione concorrente e alla logica basata sui costi dei Fondi Strutturali. Questa dissonanza fondamentale non è un dettaglio tecnico, ma il *primum movens* delle difficoltà operative e delle tensioni sistemiche che si scaricano sui livelli di governo sub-nazionali.

La coesistenza, nel medesimo turno di tempo, del Dispositivo per la ripresa e la resilienza e della programmazione ordinaria dei Fondi Strutturali non configura una semplice addizione di risorse, bensì l'instaurazione di un "doppio binario" giuridico-amministrativo all'interno dell'ordinamento dell'Unione, con profonde implicazioni per gli Stati membri.

Da un lato, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, istituito con il reg. (UE) n. 2021/241, si qualifica come uno strumento *extra ordinem*, concepito in risposta alla crisi pandemica e strettamente innestato nel quadro di *governance* economica del semestre europeo.¹⁹ Dall'altro lato, il reg. (UE) n. 2021/1060, recante le Disposizioni Comuni (RDC), disciplina la politica di coesione "ordinaria" per il settennio 2021-2027, perpetuando un modello consolidato.²⁰

armonizzato, ove l'unitarietà e la complementarietà sono garantite affinché i meccanismi di accesso al Fondo nazionale si integrino sistemicamente con quelli europei, prevenendo disallineamenti gestionali e ottimizzando la capacità di assorbimento delle risorse.

¹⁸ Sul tema, si v. G. Armao, *Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) tra sussidiarietà ed accentramento*, Assemblée Regionale Siciliana, 2021, pp. 86-104.

¹⁹ La sua natura giuridica si distingue nettamente dalla tradizione dei fondi europei: si tratta di uno strumento a gestione diretta della Commissione, la cui erogazione dei fondi è svincolata dalla logica del rimborso dei costi e, al contrario, rigorosamente condizionata al conseguimento qualitativo e quantitativo di traguardi (*milestones*) e obiettivi (*targets*) predefiniti nel Piano nazionale. La sua finalità è duplice: sostenere la ripresa economica nel breve periodo e promuovere la resilienza strutturale nel lungo termine, catalizzando riforme e investimenti strategici, con un'enfasi cogente sulle transizioni verde e digitale. Sul tema, si v. D. Rinoldi, N. Parisi, *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, Eurojus, 2021, 3, pp. 81-109; N. Lupo, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo "metodo di governo" delineato dal Next Generation EU*, in *Diritto e società*, 53(3), 2025, pp. 557-579.

²⁰ Vige, invero, il principio della gestione concorrente (*shared management*), che postula una cooperazione istituzionale stratificata tra la Commissione, gli Stati membri e le autorità regionali, in ossequio al principio di partenariato. La sua finalità precipua risiede nella riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali, attraverso l'attuazione di Programmi Operativi pluriennali, il cui sistema di controllo e rendicontazione rimane tradizionalmente ancorato alla certificazione della spesa effettivamente sostenuta. Per approfondimenti, si rimanda ai preziosi contributi di M. Porchia, *Lo strumento della condizionalità dei fondi erogabili nei contesti di gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE-serie speciale-n. 2-II ed. Incontro fra i giovani studiosi del diritto dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 301-

Questa dicotomia genera irrimediabilmente una tensione sistemica. Le amministrazioni, in particolare quelle regionali e locali, sono chiamate a operare simultaneamente secondo due *rationes* antitetiche: una, quella del PNRR, orientata alla celerità esecutiva, alla verticalizzazione dei processi decisionali e al risultato misurabile; l'altra, quella dei Fondi SIE, fondata sulla concertazione, sulla governance multilivello e sulla correttezza procedurale del processo di spesa. Tale dualismo non solo sottopone a uno stress test senza precedenti la capacità amministrativa degli enti, ma rischia di ingenerare una “gerarchia di fatto” tra gli investimenti, dove l'urgenza dettata dalle scadenze perentorie del PNRR potrebbe prevalere sulla programmazione strategica di lungo respiro, che costituisce l'essenza stessa della politica di coesione.

Il fulcro normativo che disciplina l'interazione tra i diversi strumenti finanziari è l'art. 9 del reg. (UE) n. 2021/241, rubricato “Addizionalità e finanziamento complementare”. Tale disposizione, nella sua lapidaria formulazione, statuisce che: “*Il sostegno nell'ambito del dispositivo si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione. I progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo*”.²¹

L'art. 9 codifica, pertanto, un'intrinseca ambivalenza giuridica. Da un lato, promuove la sinergia e la complementarità come obiettivi strategici. Dall'altro, pone un limite invalicabile e rigoroso attraverso la clausola condizionale. Siffatta formulazione trasferisce l'onere della prova e il rischio operativo interamente sugli Stati membri e, in ultima istanza, sui soggetti attuatori. Un'opportunità strategica si trasforma così in una sfida di contabilità analitica e di revisione contabile di estrema complessità.²²

A corroborare l'analisi sulle criticità che affliggono la governance della spesa, si inserisce altresì la recente novella normativa²³ con la quale è stata disposta la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale. Sul tema, appare utile rilevare che, sebbene l'operatività dell'Agenzia si sia estrinsecata attraverso esiti in chiaroscuro – sovente distonici rispetto agli obiettivi di accelerazione procedurale e di efficientamento della spesa originariamente prefigurati – la sua dissoluzione potrebbe rischiare di generare un *vulnus* non trascurabile nel rapporto tra centro e periferia. L'ente, pur nelle sue aporie funzionali, era stato concepito quale organismo tecnico all'uopo deputato all'affiancamento delle amministrazioni regionali e locali, agendo quale cinghia di trasmissione indispensabile per colmare i divari di *administrative capacity*.²⁴

325; I. Ottaviano, *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione*, in *Eurojus*, 2023, pp. 104-127; A. Dirri, Y. Guerra, *Il Regolamento europeo sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto. Impatto e criticità applicative sul processo di integrazione europea: The European Conditionality Regulation linked to the Rule of Law. Impact and critical issues over the European integration process*, in *DPCE Online*, 2023.

²¹ Da questa norma discendono tre principi cardinali. Il primo dei principi è quello dell'addizionalità, che nel contesto del PNRR assume una connotazione peculiare. A differenza dell'addizionalità classica dei Fondi Strutturali, che impone che i fondi UE non si sostituiscano alla spesa strutturale pubblica ordinaria dello Stato membro, l'addizionalità del PNRR opera a un livello superiore, stabilendo che le risorse del Dispositivo si aggiungano agli altri finanziamenti dell'Unione, promuovendo così un effetto leva. Il secondo principio è quello di complementarità, che incoraggia attivamente la progettazione di interventi integrati, capaci di attingere a diverse fonti di finanziamento per massimizzarne l'impatto e la portata. Il terzo, e più cogente, è il divieto di doppio finanziamento. Sul punto, appare utile rilevare che tale divieto non è un'innovazione del PNRR, ma un principio immanente e fondamentale di sana gestione finanziaria, applicabile all'intero bilancio dell'Unione. Tuttavia, la sua esplicita reiterazione nell'Articolo 9 serve a rafforzarne la vigenza in un contesto di inedita e massiccia sovrapposizione di strumenti finanziari.

²² Ciò può ingenerare un effetto di cautela difensiva nelle amministrazioni, specialmente in quelle meno strutturate. Per eludere il rischio, percepito come elevato, di incorrere in rettifiche finanziarie per violazione del divieto di doppio finanziamento, tali amministrazioni potrebbero rinunciare a priori a perseguire sinergie complesse, optando per una gestione “a silos” dei diversi fondi. Tale comportamento, sebbene prudente dal punto di vista amministrativo, finirebbe per vanificare nella prassi la ratio legis della norma, che è precisamente quella di incentivare l'integrazione e massimizzare l'efficacia della spesa pubblica.

²³ D.p.c.m. 22 marzo 2024 “*Soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale e trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri*”, G.U. Serie Generale n.111 del 14 maggio 2024.

²⁴ Per approfondimenti, si v. i contributi: A. Bruzzo, *L'agenzia per la coesione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace attuazione in Italia della politica di coesione dell'UE*, in *Quaderni Dem*, 2014; V.M. Sbrescia, *L'Agenzia per la coesione territoriale: verso un nuovo modello centralizzato di intervento pubblico nell'economia meridionale?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2014, pp. 549-574; G. Scippa, *L'Agenzia per la Coesione territoriale italiana: ambizioni*

Tuttavia, la repentina devoluzione delle competenze al Dipartimento per le politiche di coesione ha certamente privato il sistema di un'interfaccia operativa vocata al supporto di prossimità. In tal senso, il venir meno di tale presidio tecnico di sussidiarietà rischia di lasciare le amministrazioni attuatrici – spesso strutturalmente fragili – sguarnite di quel supporto metodologico e consulenziale necessario per decodificare e gestire l'elevato tecnicismo imposto dalla regolamentazione europea, aggravando ulteriormente l'incertezza che grava sulla messa a terra degli investimenti.

Nel complesso quadro normativo europeo di riferimento appena analizzato, il recepimento e l'adattamento da parte dell'ordinamento nazionale è stato conseguito attraverso l'adozione di due atti fondamentali: l'Accordo di Partenariato 2021-2027 e la disciplina specifica del Fondo Sviluppo e Coesione.

L'Accordo di Partenariato (AdP) 2021-2027, approvato dalla Commissione Europea con Decisione di esecuzione n. 4787 del 2022, rappresenta il documento strategico-programmatico che declina le priorità di investimento per l'Italia, in coerenza con gli obiettivi della politica di coesione europea.²⁵ Parallelamente, il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), disciplinato dal d.lg. n. 88/2011 e dalle recenti riforme (come il d.l. 19 settembre 2023, n. 124), si configura come il principale strumento nazionale di politica di coesione.

Quest'ultimo dispone di risorse aggiuntive nazionali, con una destinazione vincolata per l'80 per cento alle regioni del Mezzogiorno.²⁶ La maggiore flessibilità procedurale e temporale del FSC, le cui disponibilità finanziarie travalicano le rigide scadenze del PNRR (2026) e dei Fondi SIE (2029), lo rende lo strumento ideale per finanziare interventi in settori non ricompresi nel PNRR, per completare iniziative progettuali che richiedono tempi di maturazione più lunghi o per garantire la gestione e la manutenzione a lungo termine delle infrastrutture realizzate con i fondi europei.

È interessante notare come la recente riforma della *governance* del FSC, che ha sancito il passaggio dai “Piani Sviluppo e Coesione” (PSC) ai nuovi “Accordi per la Coesione”, rifletta una chiara influenza paradigmatica del modello PNRR. Quest'ultimo si fonda su un accordo negoziale tra la Commissione e lo Stato membro, che cristallizza obblighi, riforme e investimenti. Analogamente, la nuova disciplina del FSC sostituisce i piani unilaterali predisposti dalle singole amministrazioni (i PSC) con “Accordi per la Coesione”, negoziati direttamente tra il Ministro per la Coesione e le Amministrazioni centrali o le Regioni. Tale mutamento non è meramente nominalistico, ma piuttosto segnala una tendenza alla “contrattualizzazione” delle politiche di investimento. Il modello PNRR, basato su un patto vincolante con obiettivi e cronoprogrammi stringenti, viene così traslato nella gestione delle risorse nazionali, rafforzando il ruolo di coordinamento e controllo del governo

realizzate?, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2022, pp. 115-131; G. De Giorgi, *Regioni e politiche europee di coesione*, in *Nuove Autonomie*, 2024, pp. 293-302.

²⁵ Le sezioni dell'AdP dedicate alla complementarità con il PNRR sono di estrema importanza, poiché stabiliscono i criteri di demarcazione tra i diversi strumenti. Nel testo, si legge, invero, che «La strategia sostenuta dall'Accordo di partenariato 2021-2027, anche in coerenza con le Raccomandazioni specifiche del semestre europeo, indirizza i fondi disponibili affinché si realizzino interventi rivolti al conseguimento congiunto dei traguardi fissati in sede europea per un'economia climaticamente neutra (Green Deal europeo) e per una società giusta e inclusiva (Social Pillar europeo) nel più ampio contesto di adesione all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile e in coerenza con le Strategie nazionali e regionali di Sviluppo sostenibile. In questa cornice, l'intervento è diretto a contribuire alla necessaria trasformazione verso modelli produttivi totalmente sostenibili e l'utilizzo diffuso delle tecnologie digitali (transizione verde e digitale) in coerenza e a sostegno agli obiettivi di coesione ed equità economica, sociale e territoriale». Sul punto, si rimanda ai lavori di F. Petrina, *La nuova programmazione nazionale delle risorse per la coesione 2021-2027. Tra nuovi approcci e vecchie logiche di programmazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimex*, n. 1, 2025, pp. 55-80; R. Moscarelli, A. Fera, *La Strategia Nazionale Aree Interne 10 anni dopo: una proposta di analisi comparativa tra le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027*, in *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science*, n. 1, 2024, pp. 101-120; G. Bartolomei, A. Marcozzi, *I fondi europei 2021-2027 e Next Generation EU: Guida operativa per conoscere ed utilizzare i fondi europei 2021-2027. Con contenuti scaricabili e aggiornamenti online*, EPC S.r.l., 2022.

²⁶ La legislazione di riferimento, in particolare la l. 30 dicembre 2020, n. 178, ha introdotto un elemento di novità fondamentale, imponendo che la programmazione del FSC 2021-2027 sia attuata in coerenza e complementarità non solo con i Fondi Strutturali, ma anche con le politiche di investimento e di riforma previste dal PNRR.

centrale e spostando l'accento dal processo di programmazione al risultato da conseguire, in piena coerenza con la logica *performance-based*.

In un quadro normativo così denso e stratificato, l'esegesi fornita dalle amministrazioni centrali assume un valore dirimente per l'azione dei soggetti attuatori. In tale contesto, la circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 31 dicembre 2021, n. 33 si erge ad atto di interpretazione amministrativa fondamentale.²⁷

Il MEF-RGS, attraverso l'atto di indirizzo, definisce la regola del gioco, consentendo alle amministrazioni di procedere senza rimanere paralizzate dall'incertezza interpretativa. Ciononostante, l'onere di implementare sistemi di contabilità analitica sufficientemente granulari, di tracciare ogni singola voce di costo e di fornire, in sede di audit, la prova inconfutabile dell'assenza di sovrapposizioni, ricade interamente sui soggetti attuatori. Per un ente locale di piccole dimensioni, questo si traduce in un aggravio amministrativo e in un rischio finanziario che possono rivelarsi sproporzionati rispetto alla sua capacità gestionale.

Emerge, dunque, una contraddizione fondamentale tra l'obiettivo strategico di massima sinergia tra i fondi e l'architettura di controllo e audit, che rimane frammentata e non pienamente adeguata a governare tale complessità. I *policy-maker*, sia a livello europeo che nazionale, hanno disegnato un sistema che, sulla carta, massimizza l'impatto degli investimenti attraverso la complementarità. Tuttavia, gli organi di controllo rilevano che gli strumenti per governare e verificare tale sinergia sono insufficienti. Questo "gap di governance" crea un'area grigia in cui il rischio di irregolarità, inefficienze o, più semplicemente, di mancato raggiungimento degli obiettivi sinergici è elevatissimo. La sfida ultima, pertanto, non è solo giuridica o finanziaria, ma eminentemente organizzativa e tecnologica: costruire una macchina amministrativa e sistemi informativi capaci di governare la complessità che il legislatore ha intenzionalmente creato, la cui efficacia dipende, in ultima istanza, dalla capacità amministrativa dei singoli soggetti attuatori.

3. *Capacità amministrativa e strategie di sviluppo territoriale nel caso della Regione Siciliana* – Arrivati a questo punto dell'analisi appare dunque pacifico ritenere che l'efficacia delle politiche di coesione e degli investimenti strategici, quali quelli previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), non dipende esclusivamente dall'entità delle risorse finanziarie mobilitate.²⁸

Nel contesto della Regione Siciliana, la capacità amministrativa si configura storicamente come un fattore di criticità sistemica, un collo di bottiglia che ha limitato l'impatto dei precedenti cicli di programmazione. Un sistema che fatica ad approvare nei termini di legge i propri bilanci annuali è intrinsecamente impreparato ad affrontare la logica stringente, basata su milestone e target, di *Next Generation EU*.²⁹ Si tratta di una fondamentale incompatibilità che costituisce una minaccia esistenziale al successo nell'assorbimento e nella messa a terra dei fondi.

Il PNRR non può essere interpretato unicamente come un programma di finanziamento; esso rappresenta uno shock esogeno concepito per imporre un'agenda di modernizzazione alla pubblica

²⁷ Il pregio principale di tale documento risiede nella netta distinzione concettuale e giuridica che esso opera tra il divieto di doppio finanziamento e la facoltà di cumulo. Sul primo, viene indicato che «il divieto di doppio finanziamento, previsto espressamente dalla normativa europea, prescrive che il medesimo costo di un intervento non possa essere rimborsato due volte a valere su fonti di finanziamento pubbliche anche di diversa natura». Sul concetto di cumulo, viceversa, si riferisce «alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo "cumulate" a copertura di diverse quote parti di un progetto/investimento» (circolare n. 33, MEF-RGS-Prot. 310398 del 31 dicembre 2021-U).

²⁸ Cfr. A. Cipollini, R. Epifanio, F. Frangiamore, I. Lo Cascio, *L'impatto dei fondi di coesione europea sul Valore aggiunto in Italia: un'analisi a livello regionale*, in F. Mazzola e P. Pizzuto, (a cura di), *Recenti sviluppi nella politica di coesione: Fattori condizionanti ed effetti indotti*, Franco Angeli editore, 2025.

²⁹ Sul tema, si v. P. Leino-Samberg, *Next Generation EU. A Constitutional Change without Constitutional Change*, in *Reconnect Europe*, 2021; F. Fabbrini, *Next generation EU: il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il mulino, 2022; C. De La Porte, M.D. Jensen, *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social policy & administration*, 2021; S. Cavatorto, E. De Giorgi, G. Piccolino, *Next Generation EU nel governo parlamentare italiano*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2021.

amministrazione italiana. La condizionalità stringente, le scadenze perentorie e l'enfasi sui risultati concreti costringono a superare gli approcci tradizionali al *capacity building*, introducendo interventi straordinari volti a superare le inerzie strutturali.

Sul punto, appare utile evidenziare il ruolo del principale documento di indirizzo per lo sviluppo della Regione Siciliana, vale a dire l'Accordo per la Coesione 2021-2027, siglato tra il Governo nazionale e la Regione il 27 maggio 2024, che mobilita risorse del Fondo Sviluppo e Coesione per un totale di 6,8 miliardi di euro, destinati a finanziare circa 580 progetti strategici.³⁰

Gli obiettivi strategici di ampio respiro definiti nell'Accordo per la Coesione vengono resi operativi sul territorio attraverso l'approccio *place-based* (territoriale) del Programma Regionale cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (PR FESR) 2021-2027. Suddetto programma delinea una strategia territoriale complessa, che articola gli interventi in base a diverse tipologie di aree geografiche, con l'obiettivo di adattare le politiche e le strategie alle specifiche esigenze locali.³¹

Si ritiene utile evidenziare come l'attuazione di tali strategie territoriali avvenga attraverso l'utilizzo di strumenti innovativi, come nel caso degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI). Affinché tali strumenti possano considerarsi pienamente efficaci, occorre che la loro applicazione tenga conto di fattori determinanti, come nel caso della distinzione tra aree urbane e rurali e tutto ciò ad esse collegate, come l'ambiente, l'economia, la cultura e la mobilità.

Meritevoli di ulteriore menzione sono certamente le strategie legate al *Community-Led Local Development* (CLDD)³², le quali tendono ad essere maggiormente diffuse in ambito prettamente rurale, in ragion del fatto che utilizzano un processo definito *bottom-up*. Il presente sistema risulta essere particolarmente vantaggioso per analizzare le esigenze specifiche di un determinato luogo in quanto esse focalizzano la loro attenzione nel favorire la partecipazione attiva delle comunità locali.

Per quanto, tuttavia, tali strategie possano risultare efficienti, esse non potrebbero di certo agire senza la presenza sul territorio di una Pubblica Amministrazione capace di lavorare con piena consapevolezza e conoscenza degli strumenti in suo possesso. Al fine di affrontare l'evidente deficit di capacità amministrativa lungo tutto lo stivale, è stato ideato il "Progetto 1000 Esperti",³³ il cui obiettivo primario è quello di fornire assistenza tecnica e supporto specialistico alle Regioni e agli Enti Locali nella gestione delle procedure complesse, ovvero quegli ambiti procedurali dove più frequentemente si concentrano criticità e ritardi che ostacolano la realizzazione degli investimenti, come nel caso della Sicilia.³⁴

³⁰ Sul tema appare utile evidenziare che la programmazione è articolata su quattro direttrici strategiche prioritarie: 1) Risorse naturali e ambiente: interventi per il contrasto al dissesto idrogeologico, la gestione del ciclo dei rifiuti e delle risorse idriche; 2) Infrastrutture: potenziamento delle reti di trasporto stradale, ferroviario, aereo e marittimo. In questo asse è inclusa un'allocazione di 1,3 miliardi di euro per la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina; 3) Sviluppo economico: misure di sostegno al tessuto produttivo e alla competitività delle imprese; 4) Servizi alla persona: interventi mirati al potenziamento del settore della sanità. La Regione Siciliana ha altresì adottato un proprio dettagliato Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo) e i relativi manuali di attuazione.

³¹ Le principali categorie sono: 1) Aree Urbane Funzionali (FUA): Sono state individuate nove FUA (tre di rango metropolitano e sei di rango medio) come poli di sviluppo. Le strategie per queste aree si concentrano su tre sfide principali: "Transizione Ecologica e Digitale", "Sviluppo economico e valorizzazione del capitale umano" e "Attrattività e Vivibilità"; 2) Aree Interne (AI): Le undici Aree Interne della Sicilia sono oggetto di strategie specifiche volte a contrastare lo spopolamento, migliorare l'accesso ai servizi essenziali (sanità, istruzione, mobilità) e valorizzare le risorse endogene.

³² Il *Community Led Local Development* (CLLD) è un sistema che viene attuato in tutta Europa e che ha presentato e continua a presentare risultati che sono fortemente influenzati dalle variabili che permeano la società, il territorio e l'economia locali. Per approfondimenti sul tema si rimanda ai lavori di: G.S. Martorana, *The role of landscape in local development strategies based on the community led local development approach. The case of Sicily*, Topiarius, *Landscape studies*, 2017; M. Kola-Bezka, *Community-led local development in urban and other areas: Lessons from Kujawsko-Pomorskie voivodship*, in *Ekonomia i Prawo, Economics and Law*, 2020, p. 505-521; S. Miller, *Emerging Trends and Challenges in Community-Led Local Development (CLLD)*, in *European Structural & Investment Funds Journal*, 2014.

³³ Piano 1000 Esperti - CUP G61B21009850006 - Investimento Piano nazionale di ripresa e resilienza M1C1 Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA Investimento 2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance Subinvestimento 2.2.1 - Assistenza tecnica a livello centrale e locale.

³⁴ Il "Piano territoriale per il conferimento di incarichi di collaborazione per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi

L'insieme di queste misure delinea una strategia di intervento multidimensionale e calata dall'alto, che combina l'iniezione diretta di capitale umano specializzato con un quadro normativo abilitante e strutture di supporto nazionali. Tuttavia, questa strategia genera una potenziale pubblica amministrazione a due velocità: da un lato, le *task force* di esperti esterni, agili, specializzate e orientate al progetto; dall'altro, la burocrazia permanente, sotto-organico e legata a procedure rigide. La vera sfida, non esplicitamente affrontata, è come garantire un effettivo trasferimento di conoscenze e costruire una capacità *istituzionale* duratura, evitando di creare una dipendenza temporanea da consulenti esterni.

Appare utile rilevare, sul tema, che il rafforzamento della capacità amministrativa non si esaurisce nelle sole misure di reclutamento straordinario, quali il "Piano dei 1000 esperti", ma rinviene un ulteriore e fondamentale pilastro nell'attività di assistenza tecnica assicurata dalle società a partecipazione pubblica. Tale *modus operandi* ha trovato nel contesto attuativo del PNRR un terreno di sperimentazione privilegiato, laddove il ricorso a enti strumentali si è rivelato decisivo per sopperire alle carenze organiche delle amministrazioni titolari.

In tale prospettiva, l'indagine non può esimersi dall'approfondire il ruolo assunto dalle società a partecipazione pubblica, la cui attività di assistenza tecnica si è rivelata un fattore dirimente nel contesto attuativo del PNRR. Come acutamente osservato dalla dottrina, l'intervento di tali soggetti non si configura come una mera esternalizzazione di servizi, bensì come un modello di sussidiarietà organizzativa capace di vicariare le carenze strutturali delle amministrazioni precedenti. L'apporto fornito da tali società, invero, ha permesso di coniugare il rispetto delle garanzie pubblicistiche con la flessibilità operativa tipica dello strumento societario, garantendo quella celerità procedimentale imposta dalle stringenti *milestones* europee.³⁵

Paradigmatica, in tal senso, appare il ruolo dell'Agenzia Invitalia,³⁶ vero e proprio ente strumentale che agisce quale *longa manus* dell'intervento pubblico nell'economia: una struttura ibrida che, pur vestendo la forma privatistica, persegue finalità di interesse generale, agendo da volano per l'attuazione delle politiche di investimento. In questo quadro, l'ente strumentale non si limita, dunque, a fornire supporto logistico, ma partecipa attivamente all'esercizio della funzione amministrativa al fine di colmare il divario tra l'indirizzo politico e la concreta messa a terra delle risorse.³⁷

Alla luce di tali premesse, sorge spontaneo l'interrogativo circa la mutuabilità di tale assetto oltre l'orizzonte temporale del Piano: appare infatti lecito domandarsi se tale attività di assistenza tecnica, ormai collaudata, possa e debba estendersi in via strutturale anche alla gestione dei fondi di coesione ordinari. Si tratterebbe, invero, di consolidare un meccanismo di supporto che, superando

all'attuazione dei PNRR", approvato con Deliberazione della Giunta della Regione Siciliana n. 448 del 5 novembre 2021, ha previsto inizialmente la contrattualizzazione di 83 esperti, organizzati in *task force* da dislocare presso i dipartimenti regionali chiave. Gli ambiti di intervento sono stati scelti strategicamente per aggredire i principali colli di bottiglia: Ambiente (procedure di VIA, VAS, AIA), Energie Rinnovabili, Bonifiche, Gestione dei Rifiuti, Edilizia e Urbanistica. Un contingente particolarmente numeroso di esperti (33, più 5 dedicati ai beni culturali) è stato destinato al settore degli Appalti Pubblici, riconoscendolo come un'area di debolezza critica per la spesa degli investimenti. Con una successiva revisione del piano (deliberazione n. 604 del 29 dicembre 2022), la dotazione è stata ampliata con ulteriori 36 esperti e l'inclusione di nuovi ambiti quali la Digitalizzazione e le Autorità di Bacino.

³⁵ Si v. G. Mocavini, *L'assistenza delle società a partecipazione pubblica nell'attuazione del PNRR*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, n. 6, p. 728 ss.; T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2023; G. Gotti, *La partecipazione all'elaborazione e all'attuazione del PNRR, tra democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2024, pp. 177-202.

³⁶ «Agenzia nazionale per l'Attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, di cui azionista unico è il ministero dell'Economia e delle Finanze, nata nel 1999 come Sviluppo Italia S.p.A. opera su stretto mandato del governo e ha come obiettivo generale quello di intraprendere tutte le azioni volte ad accrescere la competitività del sistema Paese e a sostenere i settori strategici per lo sviluppo e la crescita industriale. Le sue azioni sono finalizzate a favorire l'attrazione di investimenti esteri, a sostenere l'innovazione e la crescita del sistema produttivo, a valorizzare le potenzialità dei territori». Enciclopedia Treccani, Lessico del XXI Secolo, 2012.

³⁷ Per approfondimenti, cfr. A. Sola, *Gli enti strumentali e l'intervento pubblico in economia: il caso Invitalia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2025, p. 757 ss.

la logica emergenziale, garantisca quella continuità prestazionale all'uopo necessaria per governare la complessità della programmazione europea.

La “gravità” politica e amministrativa di un megaprogetto da oltre un miliardo di euro potrebbe invero distogliere attenzione e risorse dalle iniziative di micro-livello, che sono tuttavia essenziali per uno sviluppo territoriale equilibrato e per contrastare i divari interni alla regione. Garantire che i macro-progetti non cannibalizzino o mettano in ombra gli interventi territoriali sarà un test inevitabile per le capacità di *governance* strategica della Regione.

Sul tema, le analisi condotte dalla SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) forniscono una valutazione esterna critica sullo stato di attuazione del PNRR, facendo emergere un divario preoccupante tra le ambizioni strategiche e la realtà operativa. I rapporti confermano l'esistenza di ritardi significativi nella realizzazione delle opere pubbliche finanziate dal Piano, con una particolare concentrazione di criticità nelle regioni del Mezzogiorno.³⁸

Si delinea così un rischio paradossale: il PNRR, concepito come strumento primario per ridurre i divari territoriali, potrebbe involontariamente contribuire ad ampliarli. Il divario di performance attuativa tra le amministrazioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, radicato in differenziali di capacità amministrativa, potrebbe portare a una più rapida ed efficace spesa dei fondi nelle aree già più sviluppate del Paese.

Suddetta dinamica genera il concreto pericolo che, al fine di rispettare i target di spesa nazionali imposti dall'Unione Europea, le risorse PNRR non spese nel Mezzogiorno a causa dei ritardi vengano riallocate altrove.

Per trasformare questi interventi da palliativi a soluzioni strutturali, appare ineluttabile attuare l'integrazione attraverso un cambiamento culturale profondo all'interno della pubblica amministrazione. In questo senso, l'adozione e il potenziamento di sistemi rigorosi di misurazione e valutazione della performance, sia organizzativa che individuale, diventano estremamente indispensabili. Tali sistemi, se correttamente implementati, possono spostare il focus dalla mera conformità procedurale a una gestione orientata ai risultati, incentivando l'efficienza e valorizzando il merito, e gettando le basi per un miglioramento duraturo.

Il caso siciliano diventa, in questa prospettiva, un banco di prova di eccezionale rilevanza per il futuro delle politiche di coesione italiane ed europee. Se anche questa combinazione senza precedenti di ingenti finanziamenti, pressione politica dall'alto e supporto tecnico diretto dovesse fallire nel produrre sviluppo sostenibile e una riforma amministrativa duratura, le conclusioni a livello di *policy* potrebbero essere profonde. Un insuccesso potrebbe alimentare argomentazioni a favore di una ricentralizzazione delle competenze di spesa, giustificare forme di condizionalità ancora più stringenti nei futuri cicli di programmazione, o essere utilizzato come argomento nel dibattito sull'autonomia differenziata, con il rischio di cristallizzare, anziché ridurre, i divari regionali che queste politiche mirano a colmare.

4. *Conclusioni* – L'itinerario analitico condotto nel presente contributo ha inteso disvelare come l'architettura finanziaria e giuridica delineata per il ciclo di programmazione 2021-2027 non costituisca una mera addizione quantitativa di risorse, bensì rappresenti un *unicum* di eccezionale complessità, idoneo a indurre una trasmutazione qualitativa della *governance* multilivello nell'ordinamento italiano.

L'indagine ha intenzionalmente voluto prendere le mosse dalla progressiva

³⁸ È possibile consultare i dati della ricerca in SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, *Rapporto SVIMEZ 2024 – L'economia e la società del Mezzogiorno – Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, il Mulino, 2024. Un dato di particolare rilievo che emerge nell'analisi di questo Rapporto è che le amministrazioni regionali del Sud sembrano incontrare difficoltà maggiori rispetto ai Comuni, registrando i ritardi più preoccupanti in settori di notevole valore per la coesione come la sanità territoriale, i trasporti e le infrastrutture. La SVIMEZ collega esplicitamente questi ritardi alla causa primaria della debole capacità amministrativa degli enti regionali e locali, invocando un suo urgente e non più differibile rafforzamento.

costituzionalizzazione del principio di coesione, sia a livello unionale (Art. 174 TFUE) sia nazionale (Art. 119, co. 5, Cost.), evidenziando tuttavia la perenne tensione dialettica tra l'approccio *place-based* e le istanze centraliste, queste ultime spesso avallate dalla giurisprudenza costituzionale attraverso la chiamata in sussidiarietà. Su questo sfondo, la coesistenza del "doppio binario" giuridico-amministrativo - da un lato il PNRR, *extra ordinem* e *performance-based*, dall'altro la politica di coesione "ordinaria" (Fondi SIE e FSC), fondata sullo *shared management* e sulla logica *cost-based* - non genera una semplice sinergia, ma una tensione sistemica.

In virtù dell'egemonia paradigmatica che la *ratio* stessa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tende a esercitare, appare ormai pacifico ritenere che la capacità amministrativa trascende la sua dimensione meramente operativa. Essa assurge, di conseguenza, a preconditione indefettibile e fattore giuridico determinante per la piena effettività dei diritti di cittadinanza e per il buon esito, nonché per la stessa attuabilità, delle politiche di riequilibrio.

L'influenza del modello PNRR ha evidentemente impresso una marcata contrattualizzazione ai rapporti tra Stato ed enti territoriali, privilegiando una logica negoziale verticale (Governore-Regione) orientata al risultato e a cronoprogrammi stringenti. Nonostante sia stato ideato e progettato per superare le croniche criticità attuative, tale modello rischia sovente di entrare in frizione con i principi cardinali del partenariato e della programmazione dal basso che informano la coesione tradizionale.

In questo quadro, il *gap di governance* relativo alla gestione delle sinergie, se non puntualmente affrontato e superato, tende indubbiamente a generare un effetto distorsivo dei risultati attesi. L'onere della prova imposto dall'art. 9 del reg. (UE) n. 2021/241 e la complessità della sfida di contabilità analitica necessaria per scongiurare il divieto di doppio finanziamento, ingenerano una cautela difensiva proprio nei soggetti attuatori più deboli. Si origina, così, il paradosso della sinergia: gli strumenti normativi concepiti per integrare gli investimenti, nella loro concreta applicazione da parte di amministrazioni dotate di diseguale capacità, finiscono per scoraggiare l'integrazione e favorire una gestione che rischierebbe di vanificare la *ratio legis* della complementarità.

Questa dinamica, se non governata, precipita nel rischio paradossale che l'analisi SVIMEZ ha posto in luce: gli strumenti eccezionali mobilitati per ridurre i divari territoriali potrebbero, involontariamente, ampliarli. Nel caso della Regione Siciliana, si è visto invero come il differenziale di performance attuativa tra le amministrazioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno cessa di essere un mero problema di spesa pubblica e si trasforma in un fatto giuridico rilevante, suscettibile di determinare la riallocazione delle risorse e di incidere sugli equilibri costituzionali.

L'attuale ciclo di programmazione, dunque, si configura come un banco di prova di eccezionale rilevanza, il cui esito assumerà una valenza che trascende la politica di coesione per incidere *de facto* sul futuro assetto del regionalismo italiano e sulla costituzionalizzazione del conflitto tra centro e periferia. Un insuccesso nel Mezzogiorno nel mettere a terra le risorse, nonostante l'inedita combinazione di ingenti finanziamenti e pressione attuativa, fornirà l'argomento decisivo per due spinte apparentemente antitetiche, ma entrambe fondate sul primato della performance: da un lato, una ricentralizzazione delle competenze in nome dell'efficienza nazionale e del rispetto dei vincoli europei; dall'altro, una legittimazione dell'Autonomia Differenziata per le regioni performanti.

In entrambi gli scenari, si rischia di assistere alla cristallizzazione *de jure* di quei divari che il principio di coesione (art. 3 TUE e art. 119 Cost.) mirava a rimuovere. La sfida della governance multilivello, nella necessaria sinergia tra FSC e PNRR, non si esaurisce più nella verifica della mera capacità di spesa di Regioni ed Enti locali. Il discrimine risiede, piuttosto, nella misura in cui tale capacità si traduca in un fattore di legittimazione o, all'opposto, di delegittimazione della loro stessa autonomia nell'assetto policentrico della Repubblica.