



CLAUDIA GOLINO\*

## Divari di cittadinanza e capacità amministrativa: l'impatto del PNRR sul territorio\*\*

ABSTRACT (EN): This study aims to investigate how, within the territorial disparities that the PNRR addresses, the capacity (and thus the varying quality) of public administrations to effectively implement its measures influences access to citizenship rights. It also examines how misalignments between central policies and local realities may risk exacerbating these territorial inequalities, raising increasingly urgent questions about the entire public *multilevel governance* system in search of the best balance between government and local authorities.

ABSTRACT (IT): Questo studio ha l'obiettivo di indagare come, nell'ambito dei divari territoriali a cui il PNRR guarda, la capacità (e dunque la differente qualità) delle amministrazioni pubbliche di implementare efficacemente le misure previste da esso influisca sull'accesso ai diritti di cittadinanza, e come i disallineamenti tra le politiche centrali e le realtà locali possano rischiare di esacerbare queste disuguaglianze a livello territoriale tanto da interrogare con sempre maggior forza l'intera *multilevel governance* pubblica alla ricerca del miglior equilibrio tra governo ed enti locali.

SOMMARIO: 1. Questioni intorno al PNRR: il perimetro dell'indagine. – 2. La decostruzione del concetto di territorio come elemento trasformativo dell'intervento pubblico per lo sviluppo. – 3. Il problema della capacità amministrativa nel contrasto ai divari territoriali. – 4. L'impatto della capacità amministrativa sull'attuazione (territoriale) del PNRR: "trappola" o meccanismo virtuoso?

### 1. Questioni intorno al PNRR: il perimetro dell'indagine

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>1</sup>, con il suo impianto di massicci investimenti pubblici (che si aggiungono alle risorse derivanti dalla politica di coesione europea), rappresenta uno strumento fondamentale per il rilancio della crescita economica, per la promozione dell'inclusione sociale e per la riduzione dei divari territoriali, ed è una importante giuntura critica per il modello di sviluppo italiano che condiziona oggi e condizionerà la sua traiettoria per gli anni a venire.

---

\* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il PNRR nasce nel quadro del programma europeo *Next Generation EU*, istituito nel 2020 per far fronte all'impatto socioeconomico derivante dalla crisi pandemica da Covid-19 con un budget complessivo di 750 miliardi di euro per finanziare la ripresa economica degli Stati membri dell'Unione europea. Il budget complessivo del PNRR è significativo ed è pari a 235,1 miliardi di euro di cui 191,5 miliardi derivanti dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, 13 miliardi di euro derivanti dal Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU) e ulteriori 30,6 miliardi integrati dall'Italia attraverso il Fondo Nazionale complementare.

Tuttavia, la sua efficacia dipende in larga misura dalla capacità di incidere concretamente sull'accesso ai cd. diritti di cittadinanza<sup>2</sup>, attraverso un'efficiente implementazione a livello locale e una distribuzione equa delle risorse.

In tale contesto, sono proprio le disuguaglianze nell'accesso ai diritti di cittadinanza e nella garanzia della loro esigibilità a rappresentare uno degli elementi che caratterizzano fortemente i divari territoriali ponendo un vero e proprio problema di 'cittadinanza limitata' – in qualche caso persino 'negata' – che va ad aggiungersi alla strutturale difficoltà delle amministrazioni pubbliche di predisporre una gestione efficiente dei processi ed un impiego efficace delle risorse, innescando talvolta un circolo vizioso che diviene moltiplicatore delle problematiche evidenziate.

Pertanto, promuovere la parità di accesso ai diritti rappresenta la leva essenziale per attivare il potenziale inespresso dei cosiddetti "luoghi che non contano", mutando una visione dello sviluppo volto al territorio in una diversa e rinnovata sua concezione ed orientata alle sue specificità.

E dunque, il PNRR pur nella sua ambizione di ridurre le disuguaglianze e promuovere la coesione sociale, si confronta con la complessità di un territorio frammentato e spazialmente decostruito, caratterizzato da differenze a livello sociale ed economico e "qualità" differenti nelle capacità amministrative regionali e locali.

L'intento di questo lavoro è così quello di indagare, nell'ambito dei divari territoriali a cui il PNRR guarda, come la capacità (e dunque la differente qualità) delle amministrazioni pubbliche di implementare efficacemente le misure previste da esso influisca sull'accesso ai diritti di cittadinanza, e come i disallineamenti tra le politiche centrali e le realtà locali possano rischiare di esacerbare queste disuguaglianze a livello territoriale tanto da interrogare con sempre maggior forza l'intera *multilevel governance* pubblica alla ricerca del miglior equilibrio tra governo ed enti locali.

Dunque, il PNRR potrà avere un effetto determinante sulle relazioni tra centro e periferia, incidendo positivamente sui divari territoriali, e rappresentare quel veicolo per la promozione della parità dei diritti (e in particolare dei diritti sociali) o le capacità amministrative neutralizzeranno questo potenziale, aumentando, anzi, il carico sulle realtà "che non contano"?

## 2. La decostruzione del concetto di territorio come elemento trasformativo dell'intervento pubblico per lo sviluppo

Volendo delineare la cornice entro la quale l'analisi si svolge, l'inevitabile punto di partenza è quello relativo alla problematica degli squilibri territoriali (dovuti a notevoli carenze di sviluppo economico e sociale) verso nuovi paradigmi di intervento pubblico volti a sfidarli. E quindi, non si può prescindere, *in incipit*, da un'analisi del concetto giuridico di territorio<sup>3</sup> e dai

---

<sup>2</sup> L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Rubettino Ed., Soveria Mannelli, 2020, pp. 10-13.

<sup>3</sup> Come noto, nel concetto giuridico di territorio si intrecciano una molteplicità di significati che emergono dall'evoluzione, nel tempo, del pensiero giuridico. In particolare, nella sua accezione più immediata il territorio si identifica con la terra, intesa come cosa, come mezzo di produzione e quindi come bene in senso economico, oggetto

rapporti che nel tempo si sono susseguiti a più livelli, in relazione ad esso, tra Stato e Unione europea.

Il concetto di territorio, come noto, ha origini antiche<sup>4</sup>, ma ancora oggi assume una estrema rilevanza, soprattutto se rivolto, da un lato, alla definizione di Stato ed alle sue articolazioni interne, e, dall'altro lato, se rivolto alla complessa costruzione dell'Unione europea<sup>5</sup> ed alle sue più recenti evoluzioni in termini di "considerazione" territoriale.

Dunque, esaminando la nozione di territorio in rapporto alla definizione di Stato, si rileva che secondo la consolidata dottrina costituzionale<sup>6</sup>, il territorio costituisce, insieme al popolo, uno degli elementi fondamentali e tangibili di ogni ordinamento giuridico statale<sup>7</sup>, che in esso colloca la propria dimensione *spaziale* ed esercita le funzioni connesse alla sovranità<sup>8</sup>. Esso, infatti, rappresenta l'elemento concreto e materiale della esistenza fisica dello Stato, che ne

---

di un diritto reale dello Stato (H. PREUSS, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, 1889; P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, I, 3° ed., Freiburg, 1895). In secondo luogo, il territorio rappresenta la zona di superficie terrestre su cui si è insediata la comunità, la regione geografica con caratteristiche proprie che influenza il modo di essere e la cultura del popolo (MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, XIV-XVIII). Ancora, territorio può essere considerato come elemento materiale, ma non inerte, che entra a far parte organicamente, insieme al popolo, della struttura dello Stato (H. PREUSS, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, cit.), diventando oggetto di un diritto della personalità (S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Scritti minori*, I, Milano, 1950, p. 167 ss.). Volendo poi prendere in considerazione il territorio come entità astratta, si evidenzia la sua caratteristica di limite; infatti, in questo senso, esso indica lo spazio o l'ambito del potere coercitivo dello Stato, la zona in cui si esercita il potere supremo.

<sup>4</sup> Come noto, le origini del concetto di territorio sono risalenti al diritto romano per il quale si possono richiamare le opere di Cicerone, Eutropio e Cesare: M. T. CICERONIS, *In M. Antonium Oratio Philippica Secunda*, XL; EUTROPIO, *Breviarum*, 2, 6, 1; *Imperatoris Caesaris Augusti Fragmenta*, 8, *Orationes*, 23. All'interno di queste opere "si ritrova la nozione di *territorium urbis* dove per *territorium* si intendeva la terra assegnata alla città o alla colonia e che da questa riceveva identità e tutela". Da questa definizione del concetto di territorio si ricava "un rapporto identitario sinallagmatico tra il nucleo abitato e ciò che gli è intorno che, a ben vedere, rifugge da una mera collocazione storica e si mostra di estrema attualità". Così, P. SACCOMANNO, *La dimensione territoriale e i suoi più recenti sviluppi nella dinamica europea fra tendenze globali e nuove istanze locali*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, n. 3, 2009, p. 77.

<sup>5</sup> A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2003, pp. 273 ss, e successivamente, G. DELLA CANANEA, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 65 ss.

<sup>6</sup> Si vedano, *ex multis*, D. DONATI, *Stato e territorio*, Roma, 1924; C. CERETI, *Costituzione e territorio*, in AA. VV., *Scritti giuridici in memoria di V. Orlando*, I, Padova, 1957, pp. 397 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975; E. TOSATO, *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, Milano, 1992, p. 334 ss.

<sup>7</sup> G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, I, trad. it di M. PETROZZIELLO, con introduzione e capitoli aggiunti di V. E. Orlando, Milano, 1949, p. 170. Alla concezione del territorio come elemento fondante dello Stato, si allinea in seguito anche S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato* (1902), pubblicato successivamente in Id. *Scritti minori*, I, Milano, 1952, pp. 206 ss.

<sup>8</sup> Si rileva, che la sovranità dello Stato, intesa come potestà di imporre coercitivamente obbedienza ai suoi comandi, non si estende illimitatamente nello spazio: infatti "il valore di limite reciproco che il territorio assume in questi termini, risponde perfettamente alla tradizionale concezione della sovranità, o meglio, della potestà territoriale come fenomeno a due facce: positiva la prima, nel senso che nel territorio o sul territorio l'ente territoriale svolgerebbe, in tutto, o in un'essenziale parte, le sue specifiche funzioni; negativa l'altra, in quanto l'ente stesso sarebbe ivi provvisto del diritto di escludere ogni ente consimile. Del territorio come limite si parla, quindi, coerentemente, da tutti gli assertori di quella potestà, tanto che si tratti per essi di un *imperium quanto di un dominum*". Così, L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 660.

definisce le caratteristiche e le finalità, giustificando gli istituti giuridici previsti a protezione della sua stessa unità, e determinando in questo modo l'impossibilità di scindere un ordinamento giuridico dalle vicende sociali, politiche ed economiche che interessano il territorio su cui è costituito.

La relazione che si instaura, così, tra popolo e territorio conduce alla definizione di spazi legati ad un insieme di precise specificità, di interessi localizzati, siano essi di carattere storico e culturale – e, quindi, più immediatamente riconducibili alla natura dei luoghi ed alle tradizioni che gli stessi possono originare<sup>9</sup> – ovvero siano essi di carattere economico e sociale, in quanto maggiormente legati alle potenzialità di sviluppo del territorio stesso, tanto da produrre in questo senso “*sommovimenti ben più profondi sui modi di concepire il significato della dimensione territoriale nella vita degli esseri umani*”<sup>10</sup>.

Ed è in questa accezione che viene in evidenza l'aspetto materiale del territorio, inteso come spazio, come luogo ove emergono le esigenze di sviluppo sia sociale (esigibilità dei diritti) che economico (crescita della ricchezza) della comunità di riferimento, le esigenze di appartenenza e di valorizzazione delle diverse realtà territoriali, e che diviene dunque un ambiente mai scevro da interessi che il territorio di per sé origina, destinati per propria natura a superare i confini definiti dalla geografia costituzionale<sup>11</sup>.

Ed infatti, il legame che si viene a creare tra le aree territoriali, le risorse e la comunità all'interno di uno stesso Stato, “*determina quelle costellazioni di interessi costituite dalla presenza di più contesti socio-economici*”<sup>12</sup>, enfatizzando così il legame che viene inevitabilmente a costituirsi tra il territorio e la raccolta di interessi che su di esso vengono allocati, e riflettendo anche la vocazione propria dell'economia di inseguire nuovi spazi di scambio che siano conseguenti alle dinamiche del mercato<sup>13</sup>.

In questo senso, si rileva che le relazioni di carattere economico si possono così sviluppare in qualsiasi luogo<sup>14</sup>, perseguendo una logica di realizzazione della ricchezza che tende ad

---

<sup>9</sup> Come sosteneva C. SCHMITT, *Il nomos della terra, ne diritto internazionale dello “jus publicum europaeum”*, trad. it. di E. CASTRUCCI, Adelphi, Milano, 1991, p. 67, non è possibile separare la scienza giuridica dalla cultura, dalla storia o se si preferisce, dal nomos di un popolo.

<sup>10</sup> S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 116, il quale osserva altresì che per certi versi la dimensione territoriale assume “*connotati evanescenti, recessivi, di fronte a dimensioni a-territoriali, virtuali dell'esistenza, tendendo quindi a divenire (almeno per alcuni e in dati contesti) recessiva, puramente convenzionale, giocandosi le coordinate della vita in altri ambiti (si pensi alle mentalità manageriali, alle folle senza radici delle grandi megalopoli, al commercio via internet) e in una prospettiva di crescente mutevolezza e generale instabilità*”.

<sup>11</sup> L. LANZONI, *Il territorio tra diritto nazionale ed europeo. Contesto istituzionale e politiche di sviluppo regionale*, ESI, Napoli, 2013, p.4, la quale osserva, altresì, “*come le stesse Costituzioni degli Stati contemporanei non abbiano mai trascurato la complessità legata alla regolazione delle risorse territoriali, traducendone sovente l'efficacia attraverso l'attribuzione di un esteso ventaglio di competenze e funzioni agli enti di governo sub-statali, nel tentativo di creare, con riguardo a specifiche materie, una adeguata corrispondenza tra la dimensione istituzionale e le esigenze di sviluppo legate alla realtà territoriale di riferimento*”.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 7. L'Autrice richiama gli autorevoli studi di M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1976, p. 15, il quale allude ai “*centri di costellazione*”, cioè espressamente agli enti esponenziali territoriali diversamente denominati negli ordinamenti giuridici.

<sup>13</sup> Sul punto, l'acuta riflessione di L. COSTATO, *Il libero mercato e lo Stato*, in *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, nn. 2-3, 2015, pp. 89 ss.

<sup>14</sup> S. ORTINO, *La struttura delle rivoluzioni economiche*, Bari, 2010, p.52.

estendersi oltre i vincoli ed i confini del territorio<sup>15</sup> necessariamente stabiliti all'interno di ciascun ordinamento giuridico<sup>16</sup>, spezzando così il circuito che lega lo stesso territorio alla politica e al diritto, creando un paradigma *spaziale* che guarda alla dimensione in cui gli interessi economici possono svilupparsi.

Dunque questi luoghi cui ci si riferisce, assumono caratteristiche che parzialmente trascendono il concetto di territorio inteso in senso giuridico tradizionale, in cui esso rappresenta ancora “l'elemento fondante del fenomeno giuridico”<sup>17</sup>, per divenire, invece, un concetto diverso e non necessariamente coincidente con il territorio inteso in senso fisico, evidenziando in questo modo l'inadeguatezza delle definizioni classiche attribuite al concetto di “confini territoriali”, siano essi nazionali o sovranazionali.

E a ciò può facilmente collegarsi il concetto di territorio a partire dalla fase di avvio della costruzione europea: infatti, più che sul concetto di territorio, che non è elemento fondante dell'Unione<sup>18</sup>, l'accento è stato posto sul concetto di *spazio*<sup>19</sup>, nell'ottica del perseguimento di uno *spazio* senza confini interni (che costituisce il nucleo essenziale del mercato comune), inteso non come territorio più vasto<sup>20</sup>, ma come uno *spazio* per così dire artificiale nel quale avvengono produzione e scambi economici che “per intimo sviluppo e per inesauribile ricerca del profitto, non conoscono i vincoli della territorialità”<sup>21</sup>, tanto è vero che “i confini territoriali degli Stati non coincidono più con la dimensione dei mercati”<sup>22</sup>. I Trattati europei infatti, “sciogliendosi dalla territorialità degli Stati, costruiscono uno spazio senza frontiere, un mercato governato dalla libera concorrenza”<sup>23</sup>.

Il territorio in questa concezione si identifica dunque con nuove forme di spazialità, ed è così che si migra verso la direzione dei c.d. *soft spaces*<sup>24</sup>, che comportano la ricomposizione dello

---

<sup>15</sup> Sul tema dei confini, si vedano nel loro complesso le analisi di S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006, e ID., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?* Bologna, 2016.

<sup>16</sup> M. A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 2014, p. 2, rileva infatti che “i fondamenti teorici della territorialità intesa come garanzia della generalità rispetto agli interessi particolari delle persone e dei gruppi e, in quanto tale, presupposto della sovranità e della rappresentanza politica, sono progressivamente erosi e mutano di conseguenza i risvolti pratici attinenti all'organizzazione e all'azione dei pubblici poteri, se è vero che i medesimi processi a diffusione mondiale mettono in moto cambiamenti cruciali non solo nei rapporti tra gli Stati ma anche all'interno degli Stati”.

<sup>17</sup> *Ibidem*, cit., p. 1.

<sup>18</sup> Infatti, come ben chiarisce G. DELLA CANANEA, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, cit., p.68, “siccome sono gli Stati membri a esercitare la signoria sul proprio territorio, quello dell'Unione si definisce per remissione, in modo residuale. È la risultante del territorio sottoposto al potere degli Stati che vi aderiscono”.

<sup>19</sup> L'Unione europea non è da considerarsi uno Stato e per tale ragione non possiede un proprio territorio. Sarebbe più corretto parlare di “sfera di applicazione territoriale” dei Trattati negli Stati Membri dell'Unione. Si veda in proposito J. ZILLER, *European Union and the Territorial Scope of European Territories*, in *Victoria U. Wellington Law Review*, n.38, 2007, p.51.

<sup>20</sup> Il territorio dell'Unione europea appare composito e differenziato, e la caratteristica che accomuna gli Stati che ne fanno parte, da un punto di vista denotativo, è certamente la continuità geografica del territorio dell'Unione, la prossimità spaziale, in ultimo, l'idea di continentalità e di centralità.

<sup>21</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari-Roma, 2001, pp. 8-10.

<sup>22</sup> O. SPATARO, *Le politiche per lo sviluppo tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2002.

<sup>23</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma, 1998, p. 23.

<sup>24</sup> A. FALUDI, *Beyond Lisbon: soft european spatial planning*, in *The Planning Review*, 46, 182, 2010, p. 18; ID., *Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union Treaties: a critique of the “Territorialism” underlying*, in *Regional studies*, n. 9, p. 1601, 2012. Inoltre, si veda anche P. ALLMENDINGER, G. HAUGHTONN, F. OTHENGRAFEN, *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*, Londra-New York, 2015.

spazio fisico sulla base di obiettivi, programmi, piani, progetti e temi specifici, che seguono diverse e molteplici declinazioni.

Tuttavia, l'affermazione sempre più marcata del fenomeno della globalizzazione<sup>25</sup> ha evidenziato una vera e propria cultura del confine, aprendo il campo al cd. *diritto globale*<sup>26</sup>, espressione che sottolinea la perdita della dimensione territoriale, spezzando irrimediabilmente il legame tra norma e territorio, arrivando a far propria la dimensione di sconfinatezza<sup>27</sup>.

Il percorso verso la perdita di confini a causa della globalizzazione ha mostrato, nell'ordinamento europeo ad esempio, una rinnovata attenzione per la dimensione territoriale vedendo emergere e radicarsi regole di identità territoriale, in quanto «il diritto ha bisogno del *dove*»<sup>28</sup>.

Il territorio, dunque, in questo senso, viene inteso come luogo di identificazione, di coesione territoriale, culturale, economica, sociale e rientra nella visione del legislatore europeo, oltre che dei legislatori nazionali.

E dunque, cosa lega gli ambiti di azione richiamati? È proprio il radicamento territoriale, è la considerazione e la valorizzazione delle caratteristiche e delle peculiarità del territorio, è l'implementazione “di un rapporto di circolarità virtuosa nel quale il territorio conferisce un *quid pluris di particolare valenza agli occhi dei consumatori, dei produttori, o meglio della società in generale e a sua volta riceve, dalle attività e dalle politiche attivate su di esso o grazie ad esso, delle ricadute positive in termini di sviluppo, salvaguardia, prestigio, valorizzazione*”<sup>29</sup>. E così, il territorio e la comunità che vi si insedia divengono due facce della stessa medaglia, destinatari di un necessario intervento volto sia al *dove*, sia al *chi*<sup>30</sup>.

A voler tracciare un *fil rouge* del discorso sin qui svolto, si osserva che la rinnovata attenzione alle esigenze specifiche dei territori di riferimento può essere intravista, in primo luogo, nella

---

<sup>25</sup> Sul fenomeno della globalizzazione la bibliografia è amplissima e di carattere interdisciplinare: *ex multis*, si vedano gli studi di A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2002; J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2003; M. ARCELLI (a cura di), *Globalizzazione dei mercati e orizzonti del capitalismo*, Laterza ed., Roma-Bari, 1997; M. D'ALBERTI *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2008; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria: dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza ed., Roma-Bari, 2012; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Laterza ed., Roma-Bari, 2015; ID. *Dimensione nazionale del diritto amministrativo, erosione della sovranità, globalizzazione*, in G. DELLA CANANEA – C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia. Liber Amiconum per Mario Pilade Chiti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, pp. 201 ss.

<sup>26</sup> Parlano di diritto globale, S. CASSESE, *Il diritto globale: giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009 e M. R. FERRARESE, *Prima Lezione di diritto globale*, Laterza ed., Roma-Bari, 2012.

<sup>27</sup> U. VINCENTI, *Diritto senza identità. La crisi delle categorie giuridiche tradizionali*, Laterza ed., Roma-Bari, 2007. Si veda altresì N. IRTI, *Crisi mondiale e diritto europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 4, 2009, p. 1251, il quale osserva che “la crisi riconduce la sconfinatezza dell'economia alla confinatezza dei territori statali”.

<sup>28</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi*, cit., p. 1. Significativi nel percorso indicato sono stati gli interventi del legislatore europeo e gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia, insieme agli atti di *soft law*, con i quali nell'Unione europea si sono poste le basi per la successiva affermazione di importanti principi e *policies*.

<sup>29</sup> P. SACCOMANNO, *La dimensione territoriale e i suoi più recenti sviluppi nella dinamica europea*, cit., p. 82.

<sup>30</sup> Alcuni importanti studi sociologici richiamano questo concetto evidenziando che il territorio non si configura come un contesto geografico neutro (G. PASQUI, *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale e pratiche di pianificazione*, Milano, 2001) nel quale gli individui trovano una propria collocazione e all'interno del quale le politiche agiscono, ma viene inteso come «la relazione che un gruppo intrattiene con una porzione di spazio» (C. RAFFESTIN, *Per una geografia del potere*, Milano, 1981, p. 65).

evoluzione di una crescente consapevolezza delle Istituzioni sovranazionali e nazionali, tra loro sempre più integrate dalla *multilevel governance*, dell'esistenza di un divario tra i livelli di sviluppo delle regioni europee non solo nell'ambito di confini istituzionali interni agli Stati; in secondo luogo, il *focus* sui territori si concentra nella quanto più necessaria realizzazione di uno sviluppo equilibrato dei sistemi economici e sociali nella loro dimensione territoriale (ispirato al principio di solidarietà, perno della politica di coesione). Ed in ultimo, come evidenziato, la considerazione del territorio e dei "luoghi che non contano" assume una valenza specifica e particolare sulla base del loro potenziale di sviluppo inteso come crescita economica e come affermazione dei diritti di cittadinanza.

Quindi, se da un lato è necessario che il territorio sia l'elemento centrale di destinazione dell'intervento pubblico, occorre evidenziare che diviene necessario che le Istituzioni, a qualunque livello, ed in maniera complementare, oltre ad intercettare le esigenze che via via emergono, devono allo stesso tempo mettere in campo efficienti ed efficaci azioni che consentano un'uniformità nelle *performances*<sup>31</sup>.

### 3. Il problema della capacità amministrativa nel contrasto ai divari territoriali

Ad assumere una centrale rilevanza nell'analisi è proprio quest'ultimo aspetto e cioè quello della capacità amministrativa<sup>32</sup> come fattore determinante di cui i vari Paesi dell'Unione europea (tra cui l'Italia) dispongono per portare avanti un'adeguata attuazione della politica di coesione volta alla riduzione delle disparità territoriali<sup>33</sup>,

È opportuno rilevare, infatti, come la capacità dello Stato di far fronte alle esigenze collettive e di assicurare la produzione di beni e servizi essenziali per rendere concretamente fruibili i diritti sanciti dalle Carte costituzionali, nonché per garantire un adeguato livello di qualità della

---

<sup>31</sup> C. ONESTI, *La capacità amministrativa delle Regioni italiane in un'ottica comparativa*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3, 2020, p. 514.

<sup>32</sup> Una consolidata definizione di capacità amministrativa è fornita da W. H NORTH, *Capacity Building and Technical Cooperation: Managing the Connection*, UNDP, New York, NY, 1992, ma più recentemente, ed in termini generali di omnicomprensivi, S. FUKUDA-PARR, C. LOPES, K. MALIK, *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*, Earthscan Publications Ltd, 2002, sostengono che la capacità amministrativa sia "l'abilità di eseguire le funzioni, risolvere i problemi, fissare e raggiungere gli obiettivi" e le variabili che più di tutte contribuiscono alla sua evoluzione sono tre: le strutture, le risorse umane e i sistemi procedurali. Nel contesto dell'attività amministrativa, il concetto di "strutture" fa riferimento all'intero apparato organizzativo incaricato della gestione pubblica, includendo la ripartizione funzionale delle competenze tra i diversi organi e livelli istituzionali. Le "risorse umane" rappresentano, invece, il patrimonio professionale dell'amministrazione, composto da personale qualificato e competente, in grado di adempiere efficacemente ai compiti assegnati. I "sistemi procedurali", infine, comprendono l'insieme di strumenti operativi - quali linee guida, protocolli, manuali e metodologie - che facilitano l'attuazione concreta delle funzioni amministrative. Tale articolazione concettuale, che individua le principali componenti della capacità amministrativa, è stata recepita e sviluppata anche in ambito europeo, divenendo uno dei parametri di valutazione per i Paesi candidati all'adesione e confluendo progressivamente nell'*acquis communautaire* quale elemento essenziale del processo di integrazione.

<sup>33</sup> Questa problematica è stata oggetto di un intenso dibattito a partire dagli anni '90 ed ha ripreso vigore a partire dai negoziati per la definizione dell'ultimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 e del programma di risposta alla pandemia *Next Generation EU*. Sul punto si veda L. POLVERARI, *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, nn. 3-4, 2020, p. 743.

vita ai cittadini, sia divenuta una questione di crescente centralità nel dibattito pubblico degli ultimi decenni<sup>34</sup>. Se dal secondo dopoguerra le democrazie occidentali hanno progressivamente ampliato la loro sfera di intervento pubblico, si evidenzia che le crisi economiche e sociali che si sono susseguite a partire dagli anni '70 fino ad oggi, l'espansione del debito pubblico ed il processo di integrazione europea con i conseguenti vincoli finanziari, hanno portato in alcuni frangenti ad una razionalizzazione delle risorse disponibili per le politiche pubbliche.

Nonostante questo contesto, a partire dalla crisi pandemica, pur mantenendo vivo lo sforzo di contenere i livelli di debito pubblico entro i limiti della sostenibilità<sup>35</sup>, si è aperta una fase diversa, un'epoca inedita caratterizzata dalla possibilità per gli Stati membri dell'Unione europea, ed in particolar modo per l'Italia, di impiegare una quantità imponente di risorse (tra QFP 2021-2027 e *Next Generation EU*)<sup>36</sup>.

Questo ha dato una rinnovata enfasi al tema della capacità amministrativa, ponendo, da un lato, una crescente attenzione sul ruolo del settore pubblico nel dare risposta agli effetti socioeconomici derivanti dalle crisi e nel delineare strategie di investimento e riforma volte a rafforzare la competitività dei sistemi economici e la coesione dei territori. La questione coinvolge non solo l'efficienza e l'efficacia delle politiche di sviluppo, ma anche la qualità e l'uniformità dell'esigibilità dei diritti (soprattutto i diritti sociali). Ciò risulta di particolare rilevanza in un contesto nazionale segnato da forti disomogeneità territoriali, come quello italiano, dove le condizioni di accesso ai diritti variano sensibilmente tra le diverse aree del Paese<sup>37</sup>.

Dall'altro lato, è emersa altrettanta considerazione<sup>38</sup> del ruolo cruciale svolto dalle amministrazioni pubbliche nell'attuazione efficace delle decisioni strategiche e delle politiche elaborate dai governi, aspetto particolarmente rilevante in un contesto, quello italiano ad esempio, caratterizzato da marcate disuguaglianze territoriali, dove la linea di frattura tra Nord e Sud del Paese è ancora oggi molto marcata. Inoltre, la proliferazione di enti e istituzioni a livello globale, unitamente all'affermazione di inediti interessi collettivi di natura

---

<sup>34</sup> S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 2020, pp. 141-158 e D. DE MASI, *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Rizzoli, Milano, 2020.

<sup>35</sup> Lo sforzo per mantenere i livelli del debito entro i parametri europei durante il periodo pandemico è stato supportato dalla COM(2020) 123, 20/03/2020, Comunicazione della Commissione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale (*General Escape Clause*) del Patto di stabilità e crescita, con la quale si è deciso di congelare la procedura di infrazione per il superamento della soglia percentuale del rapporto deficit/Pil nella valutazione di conformità alle disposizioni dettate dal Patto, con il fine di garantire agli Stati membri spazi di manovra per politiche fiscali espansive e, pertanto, fronteggiare anti-ciclicamente lo *shock* simmetrico causato dalla pandemia.

<sup>36</sup> È importante rilevare come le risorse derivanti dal *Next Generation EU* sono state distribuite agli Stati membri in relazione all'impatto che ciascuno di essi ha subito dalla crisi pandemica ed alle loro difficoltà strutturali, in particolare relative alla presenza di alti tassi di disoccupazione. Si veda sul punto G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli, Firenze, 2023, p. 13.

<sup>37</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024: L'economia e la società nel Mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, Roma, 2025, pp. 95 ss.

<sup>38</sup> R. A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959; W. E. OATES, *Fiscal Federalism*, E. Elgar Publishing, Cheltenham, 1972 e 2011; più recentemente, M. MAZZUCATO, *The Entrepreneurial State. Debunking Public v. Private Sector Myths*, Penguin Publishing Gr., London, 2024.

transnazionale, ha ulteriormente accentuato la complessità della frammentazione normativa e istituzionale.

Nel corso degli anni, l'espansione delle funzioni attribuite alla pubblica amministrazione e il progressivo aumento delle sue dimensioni strutturali avrebbero reso necessaria una profonda revisione e modernizzazione degli strumenti e delle metodologie gestionali per costruire una capacità amministrativa in grado di affrontare sfide via via più difficili.

A partire dal dibattito scientifico<sup>39</sup>, nell'ambito del quale – come detto – si è consolidato il convincimento della rilevanza del contesto istituzionale e amministrativo come fattore determinante per la crescita sociale ed economica dei territori, si rileva come vengano utilizzate spesso nozioni vicine tra loro, come *good governance*, *capacity building*, qualità istituzionale, qualità del governo, capacità di governo, capacità dello Stato, *policy capacity*, determinando in maniera evidente come non ci sia sempre una precisione concettuale rispetto al tema della capacità amministrativa. In questo contesto, la capacità dell'attore pubblico “viene spesso concepita come un concetto a strati, all'interno del quale la capacità amministrativa è una sotto-dimensione della più ampia capacità dello Stato o del governo”<sup>40</sup>, non venendo spesso declinata e implementata in maniera puntuale e, quindi, decisiva.

In un'ottica di analisi giuridico-istituzionale, appare infatti evidente che, nel contesto attuale, caratterizzato da un'elevata complessità e da una crescente integrazione multilivello, la pubblica amministrazione non si limiti a svolgere funzioni meramente esecutive, ma assume un ruolo proattivo lungo l'intero ciclo delle politiche pubbliche. Essa partecipa alla definizione delle strategie, interagisce sistematicamente con soggetti istituzionali e *stakeholder*, e contribuisce alla valutazione e alla comunicazione dei risultati della sua azione. In tale quadro, il concetto di capacità amministrativa tende a configurarsi in maniera sempre più articolata e sfumata, incorporando non solo variabili endogene al sistema amministrativo, ma anche elementi esogeni quali la stabilità del quadro politico, i livelli di corruzione e il grado di fiducia istituzionale espresso dalla cittadinanza<sup>41</sup>. Ciò ne determina una crescente permeabilità semantica, che finisce per ridurre l'utilità analitica e operativa del concetto stesso.

A questi elementi teorici, si aggiunge che, nonostante i numerosi tentativi di riforma intrapresi nel tempo<sup>42</sup>, l'apparato amministrativo continua a presentare evidenti criticità, tra cui l'inefficienza operativa e l'inadeguatezza dei metodi organizzativi impiegati, oltre ad una persistente predominanza di un'impostazione giuridico-formalistica, che limita l'introduzione e

---

<sup>39</sup> Il tema della capacità amministrativa è stato affrontato nell'ambito di numerose discipline, seppur vicine tra loro, come diritto amministrativo e pubblico, *public management*, *public governance*.

<sup>40</sup> L. POLVERARI, *La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive*, Quaderno SVIMEZ n. 63, Roma, 2020, p. 35.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>42</sup> Si veda M. SAVINO, *Le riforme amministrative. La parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2015, pp. 641-690, e più recentemente N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del PNRR*, in *Studi Urbinate, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 72(3-4), 2022, pp. 25-56. È importante rilevare, tra l'altro, che il periodo di *austerità* avviato a partire dalla crisi del 2011, a seguito della definizione degli stringenti vincoli di finanza pubblica europea, ha contribuito a concentrare l'intervento del governo più nella politica del rigore caratterizzato da ampi tagli alla spesa pubblica che su politiche di riforma, di ammodernamento e di potenziamento strutturale delle amministrazioni e sul potenziamento infrastrutturale.

la diffusione di competenze tecnico-scientifiche essenziali per affrontare le sfide contemporanee. Infatti, *“le norme sovranazionali e quelle costituzionali consacrano il «buon andamento» e il «diritto ad una buona amministrazione», ma l’efficienza giuridificata rimane una promessa*”, tanto che *“l’arretratezza organizzativa fa diventare l’amministrazione un freno al progresso del Paese”*<sup>43</sup>. Queste caratteristiche incidono in maniera significativa sulla funzionalità dell’amministrazione pubblica, limitandone la capacità di programmare e attuare in modo efficiente gli interventi relativi allo sviluppo infrastrutturale (e non solo) del Paese. Al contempo, essa rappresenta un fattore di rallentamento per i processi di semplificazione e di razionalizzazione delle procedure amministrative funzionali all’esercizio delle attività economiche e produttive.

Allargando la visuale all’ambito della capacità amministrativa legata allo sviluppo territoriale, e quindi all’attuazione della politica di coesione dell’Unione europea, la questione in esame si configura come elemento cruciale, sia in ragione delle finalità della riduzione dei divari territoriali, che delle peculiari caratteristiche strutturali che tale politica presenta<sup>44</sup>. Tra queste ultime si annoverano, in particolare, l’impianto di gestione condivisa tra istituzioni europee, nazionali e regionali con l’adozione di un approccio di *governance* multilivello e la dimensione multi e intersettoriale degli interventi. E dunque, tali tratti distintivi determinano la necessità, da un lato, di acquisire competenze tecniche e gestionali avanzate da parte delle strutture amministrative, dall’altro, la necessità di costituire meccanismi stabili di coordinamento tra diversi livelli di governo, oltre che tra i diversi attori coinvolti nell’attuazione delle politiche. Questo al fine di sviluppare una capacità amministrativa in grado definire al meglio gli obiettivi strategici e settoriali di programmazione e di assorbire efficacemente i fondi che dalla politica di coesione derivano, così da migliorare la competitività territoriale<sup>45</sup>.

A ben vedere, tali aspetti sono così rilevanti da aver spinto l’Unione europea ad introdurre due principali modalità di intervento. La prima si è manifestata durante il processo di allargamento, in occasione dell’ingresso dei nuovi Stati membri, quando sono state richieste riforme amministrative come prerequisito per l’adesione, con un’azione particolarmente incisiva ed efficace. La seconda modalità ha riguardato la predisposizione di linee di finanziamento destinate a incentivare risorse e investimenti, come nel caso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche. In quest’ultimo caso, tuttavia, l’efficacia dell’intervento si è

---

<sup>43</sup> S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, cit., p. 149.

<sup>44</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *IX Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, marzo 2024, p.36, dove è enfatizzato che *“una buona governance, istituzioni forti, il rispetto dello Stato di diritto e una forte capacità amministrativa sono condizioni preliminari per una progettazione e un’attuazione efficaci ed efficienti di qualsiasi strategia di sviluppo e, più in generale, per il progresso economico e sociale. Le carenze amministrative e di governance impediscono ad alcuni Stati membri e regioni di sfruttare appieno i vantaggi della politica di coesione, in particolare a causa delle difficoltà nella preparazione e nell’attuazione degli investimenti”*.

<sup>45</sup> In questa direzione andava il Rapporto Barca (F. BARCA, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Commissione Europea, 2009), con la proposta di una riforma della politica di coesione europea fondata su un approccio *place-based*, che valorizza le specificità territoriali, attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa degli attori coinvolti e un utilizzo più efficiente ed efficace dei fondi. Il Rapporto critica la prevalente gestione burocratica e suggerisce un orientamento ai risultati, l’introduzione di condizionalità *ex-ante* e una *governance* multilivello più inclusiva, tutti elementi inseriti nella normativa sui cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027.

rivelata molto più variabile dovuta ad una differente determinazione degli Stati nazionali nel promuovere le riforme<sup>46</sup>. Forse proprio in ragione di questa eterogeneità di approcci, l'Unione Europea non ha adottato, per le riforme amministrative, una linea d'azione unica e uniforme, come invece è avvenuto in altri settori. A partire dal ciclo di programmazione 2007-2013, infatti, la Commissione ha iniziato a fissare obiettivi per il rafforzamento della capacità amministrativa, senza però delineare un modello specifico di riferimento, riconoscendo così la diversità dei modelli organizzativi presenti negli Stati membri.

Tuttavia, all'interno dei cicli di programmazione, l'Unione europea ha previsto dei requisiti da rispettare: ha, infatti, introdotto il principio di condizionalità (sia *ex ante* che *ex post*) affinché gli Stati, per ricevere le risorse derivanti dalla politica di coesione, garantiscano una serie di caratteristiche dell'assetto amministrativo e organizzativo volto a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro in tutte le sue articolazioni<sup>47</sup>, e a prevedere una riforma strutturale della pubblica amministrazione<sup>48</sup>. Nella medesima direzione va il percorso intrapreso - nell'ambito del programma *Next Generation EU* - dal PNRR per il quale l'efficacia progettuale e gestionale della pubblica amministrazione è considerata come uno strumento di rilancio della competitività del Paese, anche nella direzione della riduzione dei divari territoriali, per i quali - come detto -, l'Italia da tempo impiega il suo intervento pubblico con enfasi diverse a seconda del periodo storico di osservazione<sup>49</sup>.

#### 4. L'impatto della capacità amministrativa sull'attuazione (territoriale) del PNRR: "trappola" o meccanismo virtuoso?

Da quanto sin qui emerso appare evidente che l'analisi dei divari territoriali in Italia, alla luce delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), offra un punto di osservazione privilegiato per riflettere sul ruolo (e sulla capacità) delle amministrazioni pubbliche che renda possibile l'accesso ai diritti di cittadinanza. Infatti, uno degli aspetti più rilevanti e, al contempo critici del PNRR, riguarda la capacità delle amministrazioni pubbliche locali di implementare efficacemente le misure e gli investimenti previsti. Questo aspetto è determinante non solo per garantire una distribuzione equa dei benefici economici e sociali derivanti dal Piano, ma anche per salvaguardare l'accesso universale ai diritti di cittadinanza, guardando alle differenze territoriali che caratterizzano il Paese.

<sup>46</sup> A. HEICHLINGER, A. THIJS, N. HAMMERSCHMID, G. ATTSTOR, *Public Administration Reform in Europe: Conclusions, Lessons Learned and Recommendation for Future EU Policy*, Bruxelles, 2018, p. 28.

<sup>47</sup> Ad esempio, il Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio per il ciclo di programmazione 2021-2027, stabilisce le regole comuni per l'utilizzo dei fondi FESR, FSE+, Fondo di Coesione e Fondo per una Transizione Giusta (JTF), e introduce al par.33 la capacità amministrativa come elemento chiave per garantire la gestione efficiente dei fondi, e la condizionalità per assicurare che i fondi siano utilizzati in linea con gli obiettivi stabiliti.

<sup>48</sup> A rafforzare queste previsioni, la Commissione europea, nel 2018 ha lanciato un'azione pilota (Rafforzamento del buon governo e della capacità amministrativa per la politica di coesione), avviata in collaborazione con l'OCSE, con l'obiettivo di "anticipare lo sviluppo della capacità amministrativa in vista del periodo di programmazione 2021-2027"

<sup>49</sup> Per una disamina sull'evoluzione dell'intervento pubblico per la riduzione dei divari territoriali tra Nord e Sud in Italia si veda l'intensa attività della SVIMEZ nei suoi Rapporti annuali. Inoltre, E. FELICE, *Perché il Sud è rimasto indietro?*, il Mulino, Bologna, 2016.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, è opportuno sottolineare come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si distingua, rispetto ad analoghi strumenti adottati in diverse fasi della storia repubblicana, per una serie di tratti marcatamente discontinui rispetto al passato, rappresentando il più importante intervento pubblico diretto nell'economia italiana dopo quello straordinario per il Mezzogiorno<sup>50</sup>.

Tale carattere di novità si fonda, in primo luogo, sul contenuto del Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del cosiddetto Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. Quest'ultimo rappresenta un meccanismo inedito nell'ordinamento dell'Unione europea, in quanto concepito, da un lato, per sostenere programmi di riforma e di investimento pubblico coerenti con le *Country Specific Recommendations*, formulate nell'ambito del Semestre europeo<sup>51</sup>, ma anche, dall'altro lato, per rafforzare la capacità degli Stati membri di rispondere in modo efficace a crisi sistemiche di natura eccezionale, come quelle che si sono verificate nel corso del XXI secolo. In questa prospettiva, il PNRR si configura come uno strumento di raccordo tra *governance* economica europea e politiche nazionali di sviluppo, offrendo un'occasione strategica per affrontare, sia squilibri macroeconomici sia per superare divari strutturali di cittadinanza che ostacolano la crescita economica e la piena realizzazione dei principi di eguaglianza sostanziale e coesione sociale sanciti dalla Costituzione<sup>52</sup>.

In secondo luogo, altra caratteristica peculiare è rappresentata dall'intero impianto del PNRR (che prevede un'ingente quantità di risorse da impiegare nel rispetto di stringenti scadenze trimestrali sino al 2026), costruito su tre Assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e coesione sociale), articolato in sei Missioni, e attraversato da tre priorità trasversali che devono essere perseguite obbligatoriamente, qualunque sia l'ambito di intervento in cui si opera, e che il Piano unifica sotto l'espressione *divari di cittadinanza*: parità di genere, protezione e valorizzazione delle giovani generazioni, superamento dei divari territoriali<sup>53</sup>. Il Piano delinea altresì, oltre ad un insieme massiccio di investimenti perlopiù dedicato ad interventi infrastrutturali, un programma di riforme di particolare rilevanza, che prevede: azioni *orizzontali* che riguardano l'amministrazione e la giustizia, *abilitanti* che sono funzionali all'attuazione del Piano (semplificazione e promozione della concorrenza), *settoriali* e cioè interne alle singole Missioni, *di accompagnamento* come la riforma fiscale e quella degli ammortizzatori sociali. A ben vedere, e sotteso alla logica del Piano, è stato evidenziato che *“queste riforme non sono semplicemente pensate in vista di un dopo migliore, ma sono strettamente intrecciate con l'attuazione del Piano come insieme di investimenti”* e in altri termini *“sono in parte un risultato da conseguire, in parte uno strumento per conseguire il risultato”*<sup>54</sup>.

Inoltre, l'effettiva messa a terra del PNRR dipende anche, da un punto di vista organizzativo e gestionale, dalla capacità dello Stato di interagire con l'Unione europea "verso l'alto" e con i

<sup>50</sup> S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario del Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaia, Manduria, 2000.

<sup>51</sup> Il dataset “Raccomandazioni del Consiglio EU (CSR) all'Italia per misura del PNRR” individua le raccomandazioni specifiche Paese 2019-2023 (CSR, Country Specific Recommendations) a cui le misure e sub misure del PNRR rispondono. Le raccomandazioni specifiche Paese sono adottate dal Consiglio dell'Unione Europea all'Italia per indirizzare le politiche economiche degli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo dello stesso anno.

<sup>52</sup> A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 272.

<sup>53</sup> L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., pp. 10-13.

<sup>54</sup> G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021, pp. 716-717.

cosiddetti soggetti attuatori (Ministeri, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) "verso il basso". Questi ultimi, in conformità con l'assetto costituzionale dello Stato e le disposizioni del PNRR, sono responsabili della concreta realizzazione degli interventi previsti, operando all'interno di un sistema multilivello che implica un necessario (e complesso) coordinamento tra i diversi attori di governo<sup>55</sup>. In questo quadro, il PNRR, in linea con la politica di coesione dell'Unione Europea, mira a ridurre i divari territoriali seguendo una logica che privilegia l'efficienza economica di ciascun intervento. Su questa base, viene individuato il livello di governo ritenuto più idoneo per l'attuazione delle misure previste, non tenendo in considerazione, di fatto, la rilevanza della partecipazione delle autonomie territoriali nella fase preliminare di definizione dei programmi di investimento e riforma. Sebbene l'Unione europea conceda agli Stati membri una significativa discrezionalità nell'individuare le priorità trasversali e nel determinare il grado di coinvolgimento degli enti territoriali, è evidente che tale coinvolgimento sia stato limitato, tanto nella fase di formulazione dei contenuti quanto nel modello di *governance* adottato per il Piano, tanto che è stato osservato che "si procede per linee settoriali, a canne d'organo, quasi mai incrociate con i territori dove verranno realizzati gli investimenti"<sup>56</sup>. Questa centralizzazione è vista come una criticità e appare in contrasto con il fatto che le materie trattate dal PNRR abbiano un impatto diretto sullo sviluppo economico e sociale dei territori che vedono "cadere dall'alto" i progetti, e che molte delle aree di intervento previste rientrino nella competenza delle Regioni<sup>57</sup>. Questa architettura si scontra inevitabilmente con la nuova concezione di territorio prima descritta, che lo considera come l'elemento centrale di destinazione dell'intervento pubblico<sup>58</sup>.

Ora, per i fini che interessano questo lavoro, se il PNRR ha dunque tra i suoi diversi obiettivi, da un lato, quello (trasversale alle linee di intervento) della riduzione dei divari territoriali, per i quali sono assegnati alle Regioni del Mezzogiorno non meno del 40 per cento degli investimenti con una destinazione territoriale specifica<sup>59</sup> e, dall'altro, quello di attuare riforme che vadano nella direzione del rafforzamento della pubblica amministrazione<sup>60</sup>, occorre osservare se effettivamente, nella sua attuazione, l'intreccio di questi aspetti inneschi, o meno, quel meccanismo virtuoso diretto al raggiungimento dei risultati attesi, osservando sullo sfondo

<sup>55</sup> S. VINCI, *Il sistema di gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): disegno istituzionale e cambiamenti organizzativi alla luce della teoria sulla multilevel governance*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4, 2022, pp. 994-995.

<sup>56</sup> G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia*, cit., p. 37.

<sup>57</sup> M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022.

<sup>58</sup> Vedi *supra*, § 2.

<sup>59</sup> Questa soglia rappresenta un obiettivo più ambizioso di quello per i fondi ordinari: a legislazione vigente – nell'ambito dei programmi di investimento nazionali – devono essere infatti assegnate alle regioni del Mezzogiorno risorse in misura almeno proporzionale alla popolazione residente (pari a circa il 34 per cento della popolazione italiana). La normativa relativa alla governance del PNRR disciplina i meccanismi di verifica del rispetto del vincolo di destinazione territoriale, e prevede che in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi, almeno il 40 per cento delle risorse che possono essere ripartite territorialmente, anche attraverso bandi, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Sul punto, G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2022, pp. 309-310.

<sup>60</sup> La riforma della pubblica amministrazione è da tempo una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle *Country Specific Recommendations* (da ultimo, CSR 2019, n. 3; CSR 2020, n. 4).

in che modo l'impianto istituzionale multilivello di gestione del Piano stia funzionando nel migliore dei modi, anche alla luce delle sue modifiche<sup>61</sup>.

Volendo privilegiare come lente di osservazione l'impatto della capacità amministrativa come possibile meccanismo virtuoso o, invece, come "trappola" per la riduzione dei divari territoriali, si osserva che è compito del PNRR individuare questo aspetto come una delle possibili soluzioni idonee al superamento delle disuguaglianze. Si rileva così che, addentrandosi nel *mare magnum* del Piano, il termine "capacità amministrativa" ricorre molto frequentemente all'interno del documento ed è visto come l'elemento centrale dell'ambizioso programma di riforme previste. Infatti, *"la riforma della pubblica amministrazione migliora la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforza i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentiva la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Si basa su una forte espansione dei servizi digitali, negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia. L'obiettivo è una marcata sburocratizzazione per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini"*<sup>62</sup>, e ciò viene in particolare evidenziato come un obiettivo rispetto al Mezzogiorno, al fine di consentire un maggiore assorbimento di risorse, che, come noto, rappresenta uno degli elementi più critici in termini di attuazione di programmi di sviluppo europei<sup>63</sup>. Inoltre, il rafforzamento della capacità amministrativa è finalizzato alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione che *"abroga o modifica leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. Infatti, "la riforma interviene sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza, e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi"*<sup>64</sup>.

A ben vedere, dunque, le debolezze della capacità amministrativa del settore pubblico italiano, viste come ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni, devono essere affrontate dal PNRR al fine essenziale di attuare nel miglior modo possibile l'ambiziosa agenda di riforme prevista, cosicché uno dei lasciti più preziosi del PNRR sia *"l'aumento permanente dell'efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale"*<sup>65</sup>. E così il quadro delle iniziative di sostegno alle amministrazioni è parte di una strategia di rafforzamento complessiva, in sinergia e complementarità con le altre azioni di

---

<sup>61</sup> Infatti, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio europeo in data 8 dicembre 2023, la revisione del PNRR, con l'inserimento del nuovo capitolo REPowerEU, è divenuta effettiva; senza considerare le ulteriori variazioni, prevalentemente di carattere tecnico, assentite dalla Commissione europea il 26 aprile 2024, il complesso delle modifiche apportate è molto ampio ed incide su tutte le caratteristiche principali del Piano. Per una disamina delle modifiche si veda CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, maggio 2024.

<sup>62</sup> PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021, p. 6.

<sup>63</sup> Come emerge anche dalla *IX Relazione sulla Coesione economica, sociale e territoriale* (2024) della COMMISSIONE EUROPEA, l'Italia ha un bisogno urgente di rafforzare le proprie politiche di coesione per promuovere uno sviluppo territoriale più equilibrato. Le Regioni meridionali, in particolare, continuano a essere penalizzate da carenze infrastrutturali, bassa crescita economica e difficoltà nell'assorbire i fondi europei.

<sup>64</sup> PNRR, p. 6.

<sup>65</sup> PNRR, p. 50.

capacità amministrativa previste nell'ambito delle politiche di sviluppo, incluse quelle di coesione<sup>66</sup>.

Venendo all'attuazione di quanto è stato fatto sinora riguardo alle componenti qui in osservazione, si rileva che ad oggi lo stato di attuazione del PNRR in relazione alla riforma della pubblica amministrazione e alla riduzione dei divari territoriali evidenzia progressi disomogenei e criticità persistenti. La riforma, dunque, prevista come leva strategica per migliorare l'efficienza amministrativa e l'erogazione dei servizi, ha conosciuto alcune importanti attuazioni, tra cui il D.L. n. 80 del 2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 113/2021 e successivamente integrato dal D.L. n. 152/2021, che introduce un insieme organico di misure volte a potenziare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, e che si sviluppano su più direttrici rispondendo sia alle esigenze emergenti connesse alla realizzazione del PNRR, sia a criticità strutturali e storicamente consolidate nell'apparato pubblico<sup>67</sup>. Inoltre, al fine di dotare le amministrazioni titolari delle misure del PNRR e i soggetti attuatori di più efficienti strumenti giuridici ed operativi il legislatore, con l'art. 8 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 che prevede ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano, convertito con modificazioni dalla L. 29 n. 56/2024), ha introdotto misure tese al rafforzamento della capacità amministrativa di tali soggetti.

Tuttavia, nonostante le misure descritte, si rileva che il rafforzamento amministrativo non ha ad oggi avuto – nella messa a terra del Piano – l'effetto auspicato: infatti, soprattutto nel Mezzogiorno, permane una chiara criticità nell'assorbire efficacemente i fondi PNRR, aggravando i divari strutturali preesistenti, criticità che si ritrova anche nella gestione delle risorse del Piano da parte degli enti locali italiani mettendo in luce significative difficoltà operative, soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni<sup>68</sup> e nelle Regioni del Mezzogiorno<sup>69</sup>.

Alla luce di quanto sinora emerso, possiamo evidenziare come gli elementi centrali di questo lavoro – territorio e capacità amministrativa – abbiano trovato senza dubbio un riconoscimento formale all'interno del PNRR. Tuttavia, la sua attuazione ha evidenziato numerose difficoltà da parte di Regioni e Comuni nell'implementare le azioni e gli investimenti previsti,

---

<sup>66</sup> CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 23 dicembre 2021, p. 30.

<sup>67</sup> In particolare, le misure prevedono un potenziamento amministrativo dei Comuni, contratti a personale specializzato e supporto tecnico specifico per supportare gli enti territoriali del Mezzogiorno, istituzione del Fondo per la progettazione territoriale.

<sup>68</sup> La capacità amministrativa degli enti locali è considerata uno degli elementi più critici nell'implementazione degli investimenti previsti dal PNRR. Innanzitutto, il rischio è di mancare totalmente l'obiettivo di appianamento dei divari territoriali. Spesso sono infatti i piccoli comuni delle aree interne e del sud ad avere le maggiori difficoltà. Si veda sul punto OPENPOLIS, *Il Governo deve intervenire sulla capacità amministrativa dei Comuni*, 12 febbraio 2024.

<sup>69</sup> OPENPOLIS, *I nuovi dati sul PNRR confermano difficoltà e ritardi*, 27 febbraio 2025, dove si rileva che “a livello regionale si osserva che la percentuale dei pagamenti rendicontati finora ci parla di uno stato di avanzamento dei progetti tutto sommato molto contenuto. La Regione più avanti da questo punto di vista è il Veneto che però si ferma al 28% delle risorse già erogate. Seguono il Trentino-Alto Adige (24%) e la Liguria (22%). La Lombardia completa l'elenco delle Regioni con una percentuale di pagamenti superiore al 20%. Come rilevato, nel Mezzogiorno i progetti fanno più fatica a ingranare. Con la sola eccezione della Valle d'Aosta (13%), infatti le percentuali più basse si registrano in Calabria (10%), Campania (13%), Sicilia (13%) e Sardegna (14%)”.



ripresentando, quindi, una difficoltà storica della *multilevel governance* italiana, che da decenni fatica nel costruire un intervento pubblico realmente efficace nei territori, e soprattutto nei cd. “luoghi che non contano”. E così, dai risultati che effettivamente si riusciranno a raggiungere con il PNRR, oggi ancora lontani dagli obiettivi previsti, sarà possibile una svolta virtuosa (e definitiva) nel rafforzamento strutturale dell’amministrazione pubblica italiana, ma soprattutto una diversa postura dello Stato centrale nell’affrontare i divari territoriali, coinvolgendo in un ruolo diverso, meno frammentato e più coordinato, gli Enti locali nella costruzione delle politiche di sviluppo?