

MATTEO CIASCHI* – LORENZO SARTORATO**

PNRR e coesione territoriale: verso una politica strutturale nazionale***

ABSTRACT (EN): This paper critically examines the NRRP's impact on territorial disparities, highlighting tensions between centralization, uneven administrative capacity and multilevel governance. It calls for institutionalizing the innovations that emerged and creating a National Cohesion Policy to strengthen territorial capacities and reduce citizenship gaps.

ABSTRACT (IT): Il contributo analizza criticamente l'impatto del PNRR sulla riduzione dei divari territoriali, evidenziando le tensioni tra centralizzazione, capacità amministrative diseguali e governance multilivello. Propone l'istituzionalizzazione delle innovazioni emerse e l'avvio di una Politica Nazionale della Coesione, orientata a rafforzare le capacità territoriali e ridurre il divario di cittadinanza.

SOMMARIO: 1. Introduzione – Il PNRR tra emergenza e sperimentazione. – 2. L'architettura della governance: multilivello o verticale? – 3. Le asimmetrie territoriali: tra vincoli strutturali e responsabilità frammentate. – 4. Politiche di coesione e autonomia differenziata: un equilibrio possibile? – 5. Dalla parentesi al paradigma: come istituzionalizzare l'innovazione e rafforzare la governance multilivello. – 5.1. Policy brokers locali e Public Innovation Labs. – 5.2. Dalla spesa all'impatto: valutazione outcome-based e accountability territoriale. – 6. Conclusioni: verso una politica nazionale strutturale della coesione.

1. Introduzione – Il PNRR tra emergenza e sperimentazione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta una delle più grandi mobilitazioni di risorse pubbliche della storia italiana recente. Nato in risposta alla crisi pandemica, il Piano è stato concepito per affrontare fragilità strutturali del Paese e avviare una trasformazione profonda della sua economia, società e pubblica amministrazione. Fra i suoi obiettivi trasversali, la coesione territoriale assume un rilievo strategico, non solo come finalità redistributiva, ma anche come leva per innescare processi di sviluppo endogeno, rafforzamento delle competenze locali e innovazione istituzionale nelle aree più fragili del Paese.

L'emergenza sanitaria ha messo a nudo e aggravato disuguaglianze storiche, rivelando la persistente frattura tra centro e periferia, tra Nord e Sud, tra città e aree interne. Le regioni del Mezzogiorno e i comuni minori si sono trovati ad affrontare la crisi con strumenti amministrativi e risorse umane spesso inadeguate. In tale contesto, il PNRR ha offerto non solo finanziamenti, ma anche l'occasione per sperimentare nuove modalità di governance, di

* Responsabile dell'Area territoriale di Ricerca di Bologna – Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR).

** Ricercatore Indipendente.

*** Articolo sottoposto a referaggio.

cooperazione tra livelli di governo e tra pubblico e privato, e di innovazione nei processi decisionali. In particolare, esso ha rappresentato un banco di prova per verificare la capacità dello Stato di intervenire in modo differenziato e tempestivo, adattando strumenti e strategie ai diversi contesti territoriali. Resta tuttavia aperta una domanda cruciale: il PNRR rappresenta l'avvio di un nuovo paradigma di programmazione e coesione territoriale, oppure resterà confinato alla dimensione emergenziale, come una parentesi irripetibile e non strutturale?

2. L'architettura della governance: multilivello o verticale?

L'architettura del PNRR si è caratterizzata per un'impostazione fortemente accentrata. La responsabilità centrale è rimasta saldamente nelle mani della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del MEF, attraverso una struttura di missione dedicata e un sistema di monitoraggio, controllo e rendicontazione che ha limitato gli spazi di autonomia e di progettualità degli enti territoriali.

Questa scelta ha garantito una maggiore capacità di coordinamento, velocità nell'assunzione delle decisioni e maggiore uniformità nelle procedure, ma ha indebolito la dimensione partecipativa e collaborativa della governance pubblica. La concentrazione del potere decisionale in capo alle strutture centrali ha infatti lasciato poco spazio alla valorizzazione delle competenze e delle istanze provenienti dai territori, in particolare quelli più deboli dal punto di vista amministrativo.

Tale impostazione ha prodotto tensioni con il principio della governance multilivello, sostenuto dai regolamenti europei e considerato fondamentale per la legittimità democratica e l'efficacia degli interventi di policy. La debolezza di canali strutturati di partecipazione degli enti locali ha comportato una frammentazione nell'implementazione e, in molti casi, una riduzione dell'efficacia degli interventi. La logica del "chi prima arriva meglio alloggia", sottesa a molte misure del Piano, ha penalizzato i territori con minore capacità progettuale e amministrativa, ostacolando la riduzione dei divari territoriali e consolidando le disuguaglianze esistenti.

Va inoltre evidenziato che le modalità con cui il PNRR è stato costruito e attuato hanno spesso escluso i livelli intermedi, come le Regioni e le Città Metropolitane da un coinvolgimento effettivo nei processi decisionali. Ciò ha impedito la costruzione di politiche integrate e sinergiche tra investimenti europei e nazionali, limitando l'effetto leva del Piano e rischiando di creare duplicazioni, sovrapposizioni o contraddizioni tra strumenti di programmazione differenti. Ne è derivata una frammentazione degli obiettivi e una debole integrazione tra riforme e investimenti, che ha penalizzato l'efficacia delle misure in termini di impatto strutturale.

A fronte di tali criticità, è emersa con chiarezza la necessità di rafforzare la cooperazione interistituzionale, costruire sedi permanenti di confronto tra centro e periferia, valorizzare i partenariati locali come strumenti di programmazione e di co-progettazione degli interventi. Occorre, in particolare, superare il paradigma emergenziale attraverso la definizione di un assetto stabile della governance, fondato su responsabilità condivise, dialogo continuativo e capacità istituzionale distribuita. Il modello emergenziale non può essere la base per una politica ordinaria della coesione, che richiede invece stabilità istituzionale, capacità programmatoria

condivisa e strutture di governance che favoriscano il dialogo tra livelli di governo e attori territoriali.

3. Le asimmetrie territoriali: tra vincoli strutturali e responsabilità frammentate

Uno degli aspetti più rilevanti – e più controversi – del PNRR riguarda l’obiettivo dichiarato di ridurre i divari territoriali. Tuttavia, l’attuazione del Piano ha mostrato come la capacità di utilizzo delle risorse sia rimasta fortemente diseguale. A fronte dell’obbligo del 40% di allocazione al Mezzogiorno, stabilito dalla normativa nazionale, si sono registrati notevoli scostamenti tra territori in termini di assorbimento, avanzamento procedurale e qualità progettuale.

Le difficoltà incontrate da molti Enti locali – in particolare nei comuni minori e nelle aree interne – sono riconducibili a criticità strutturali: carenza di personale qualificato, turnover elevato, inadeguatezza dei sistemi informativi, mancanza di esperienze pregresse in progettazione integrata. Queste condizioni rendono evidente la presenza di una "asimmetria istituzionale", ovvero la capacità diseguale di trasformare input normativi e finanziari in output amministrativi efficaci.

Come rilevato anche da IFEL¹, oltre il 60% dei piccoli comuni ha manifestato difficoltà nel rispettare le tempistiche previste, soprattutto per le misure più complesse. A ciò si aggiunge una responsabilità frammentata tra amministrazioni centrali, strutture di missione, soggetti attuatori e beneficiari, che ha alimentato incertezze interpretative, rallentamenti operativi e un surplus di adempimenti formali a scapito della sostanza attuativa.

Questa dinamica non è nuova: già nella letteratura sulla politica di coesione europea² si è sottolineata l’importanza di accompagnare il trasferimento di risorse con un investimento continuo nel rafforzamento delle capacità amministrative e nella costruzione di comunità locali in grado di governare lo sviluppo. Il PNRR, se non accompagnato da strumenti strutturali di supporto tecnico e rafforzamento organizzativo, rischia dunque di lasciare indietro proprio quei territori che avrebbe dovuto emancipare.

In questo quadro, assume rilevanza la proposta avanzata in ambito accademico e istituzionale di superare l’approccio unicamente fondato sulla “capacity building” top-down, promuovendo invece ecosistemi territoriali di innovazione pubblica. Ciò significa rafforzare i legami tra amministrazioni locali, università, centri di competenza e imprese, al fine di creare condizioni favorevoli per un apprendimento istituzionale diffuso. In particolare, si potrebbe sostenere la creazione di “Public Innovation Hubs” nelle aree più fragili, pensati come spazi permanenti di progettazione condivisa, assistenza tecnica, formazione continua e valutazione collaborativa delle politiche.

Solo in questo modo sarà possibile ridurre il rischio di regressione amministrativa al termine del ciclo straordinario del PNRR e promuovere un consolidamento delle competenze e delle

¹ IFEL (2024), Rapporto annuale sui piccoli comuni, Fondazione IFEL – ANCI, pp. 101-111

² F. BARCA, *Un’agenda per la riforma della politica di coesione: un approccio place-based per l’Unione Europea*, Commissione Europea, Bruxelles, 2009, pp. 187-188.

infrastrutture istituzionali, contribuendo a colmare i divari di cittadinanza e a garantire una presenza pubblica efficace, equa e capace di visione nei territori più vulnerabili.

4. Politiche di coesione e autonomia differenziata: un equilibrio possibile?

Il tema della coesione territoriale si intreccia oggi con uno dei nodi più delicati del dibattito politico-istituzionale italiano: l'attuazione dell'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, comma 3, della Costituzione. La prospettiva di un regionalismo asimmetrico solleva interrogativi cruciali sul futuro della solidarietà interterritoriale, in un contesto in cui i divari sono ancora ampi e la capacità amministrativa profondamente diseguale.

Il PNRR non ha affrontato esplicitamente il tema dell'autonomia differenziata, ma ha evidenziato i rischi connessi a una gestione frammentata delle politiche pubbliche. La molteplicità di attori coinvolti, la sovrapposizione di strumenti e la debole integrazione tra livelli di governo hanno mostrato come l'assenza di una regia forte possa ostacolare l'efficacia degli interventi. In tale contesto, appare evidente l'urgenza di definire una politica nazionale della coesione dotata di strumenti autonomi, stabili e flessibili, capace di dialogare tanto con i fondi europei quanto con i futuri assetti istituzionali.

L'evoluzione del quadro costituzionale e l'implementazione di forme di autonomia differenziata in alcune Regioni impongono una riflessione strategica sul rischio di ampliare i divari esistenti. In assenza di meccanismi forti di perequazione, accompagnamento e monitoraggio, si potrebbe assistere a una disarticolazione del sistema nazionale delle politiche pubbliche, con gravi conseguenze in termini di equità, efficienza e sostenibilità.

È quindi necessario rafforzare il ruolo dello Stato centrale non tanto come decisore unico, ma come garante dell'equità territoriale, promotore di capacità amministrativa diffusa e facilitatore di alleanze multilivello. A tale scopo, appare cruciale istituire un quadro strategico di lungo periodo per la coesione, integrato con la programmazione europea e fondato su una chiara visione nazionale dello sviluppo territoriale.

Una tale politica dovrebbe fondarsi su alcuni pilastri fondamentali: innanzitutto, una cabina di regia permanente presso la Presidenza del Consiglio, che assicuri coerenza strategica, coordinamento interministeriale e raccordo con i territori. In secondo luogo, occorre superare l'approccio "a bando", che premia i territori già dotati di competenze tecniche e risorse, in favore di piani di sviluppo integrati, costruiti con il coinvolgimento attivo delle comunità locali e calibrati sui bisogni territoriali.

La logica emergenziale e prestazionale del PNRR ha avuto il merito di imprimere un'accelerazione alla spesa pubblica, ma ha trascurato in molti casi la qualità dell'investimento e l'effettiva capacità di generare impatti duraturi. L'integrazione tra politiche sociali, territoriali e amministrative rappresenta oggi una delle sfide cruciali per la resilienza democratica e lo sviluppo equo. In assenza di una strategia unitaria, il rischio è di assistere a una moltiplicazione di interventi discontinui, inefficaci e scarsamente valutabili.

Infine, un'efficace politica nazionale per la coesione dovrebbe dotarsi di un'infrastruttura informativa integrata, basata su dati territoriali aperti, interoperabili e tempestivi, per consentire un monitoraggio accurato degli impatti e una valutazione outcome-based. Ciò contribuirebbe

non solo alla trasparenza e alla rendicontabilità, ma anche alla costruzione di una cultura della programmazione pubblica fondata su evidenze.

5. Dalla parentesi al paradigma: come istituzionalizzare l'innovazione e rafforzare la governance multilivello

La straordinarietà del PNRR ha generato una mobilitazione inedita di competenze, strumenti e risorse, aprendo uno spazio di sperimentazione che rischia, tuttavia, di esaurirsi con la fine del ciclo di programmazione. È quindi necessario riflettere su come trasformare le innovazioni prodotte in asset stabili della governance pubblica, affinché l'eccezione diventi norma. In particolare, il consolidamento di una cultura amministrativa orientata al risultato, la valorizzazione dei partenariati territoriali e la promozione dell'innovazione istituzionale rappresentano tre assi portanti per superare l'impianto emergenziale del Piano.

5.1. Policy brokers locali e Public Innovation Labs

Nel contesto del PNRR, Università, Centri di Ricerca, Fondazioni e Società pubbliche hanno svolto spesso un ruolo di "intermediari di policy", facilitando l'incontro tra fabbisogni territoriali e strumenti tecnici. Questa funzione di "policy brokering" dovrebbe essere istituzionalizzata, riconoscendo a questi attori un ruolo permanente nella progettazione, valutazione e supporto all'implementazione delle politiche territoriali. Come rilevato da Lippi³, i laboratori di innovazione pubblica possono fungere da piattaforme stabili di co-progettazione, apprendimento interistituzionale e diffusione di buone pratiche.

Proponiamo quindi la creazione, nelle aree fragili e nei piccoli comuni, di "Public Innovation Labs Territoriali", finanziati da fondi strutturali e nazionali, che fungano da spazi permanenti di innovazione istituzionale. Tali hub dovrebbero integrare competenze multidisciplinari e favorire il dialogo tra amministrazioni, cittadini, università, imprese e terzo settore. La loro funzione andrebbe oltre la mera assistenza tecnica: si tratterebbe di generare capitale sociale, rafforzare l'autoefficacia amministrativa e costruire coalizioni locali per lo sviluppo.

5.2. Dalla spesa all'impatto: valutazione outcome-based e accountability territoriale

Un ulteriore asse di trasformazione riguarda la necessità di superare la logica del "spendi e rendiconti", che ha guidato gran parte dell'attuazione del PNRR. È urgente promuovere una cultura della valutazione basata sugli impatti (outcome-based), capace di misurare il cambiamento generato dalle politiche pubbliche e non solo la conformità procedurale.

Ciò implica l'adozione di strumenti teorici ed empirici consolidati, come la teoria del cambiamento, l'analisi controfattuale, la misurazione del valore pubblico, oltre alla costruzione di un'infrastruttura informativa interoperabile che consenta di monitorare in tempo reale gli

³ A. LIPPI, *Laboratori di innovazione per le politiche pubbliche: sfide e limiti*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, DOI: 10.7425/IS.2020.02.05.

effetti territoriali degli investimenti. In questo quadro, è fondamentale che la valutazione non resti confinata ai livelli centrali, ma diventi parte integrante delle competenze delle amministrazioni locali, attraverso la formazione di figure professionali specializzate e la creazione di comunità di pratica.

Un caso interessante è rappresentato dalle esperienze regionali di valutazione partecipata, come il progetto della Regione Emilia-Romagna sulla valutazione collaborativa dei progetti del FESR 2014-2020, che ha coinvolto stakeholder locali nella definizione e misurazione degli impatti. Iniziative simili potrebbero essere sistematizzate e rese strutturali attraverso un quadro nazionale di supporto tecnico-metodologico.

È inoltre necessario rafforzare i legami tra valutazione e accountability pubblica, rendendo i risultati accessibili, comparabili e comunicabili a cittadini e portatori di interesse. Il rafforzamento delle capacità di analisi dei dati e la diffusione di dashboard territoriali interattive rappresentano strumenti essenziali per promuovere la trasparenza, contrastare la disinformazione e accrescere la fiducia nelle istituzioni pubbliche.

Come sottolinea Cottarelli⁴, la capacità di programmare per obiettivi e misurare i risultati è condizione imprescindibile per garantire la sostenibilità nel tempo delle riforme pubbliche. Il PNRR ha rappresentato un'occasione unica per avviare questa trasformazione: sta ora alla politica istituzionalizzarla, affinché il cambiamento non si esaurisca con il venir meno della spinta emergenziale.

6. Conclusioni: verso una politica nazionale strutturale della coesione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha rappresentato per l'Italia una sfida epocale. Per la prima volta dopo decenni, le politiche pubbliche si sono confrontate con l'esigenza non solo di spendere, ma di trasformare. Questa trasformazione non è stata però omogenea né universalmente efficace: i divari territoriali, le asimmetrie di capacità amministrativa, le rigidità di una governance troppo verticale hanno limitato in parte il potenziale trasformativo del Piano. Tuttavia, nel corso della sua attuazione si sono anche generate sperimentazioni significative, nuove alleanze istituzionali, strumenti inediti che non possono andare dispersi.

La sfida ora è consolidare quanto emerso nel periodo emergenziale in un disegno ordinario e strutturale di politica pubblica per la coesione; occorre evitare che l'esperienza del PNRR venga archiviata come una parentesi straordinaria e disconnessa dalla normale azione di governo. Al contrario, è necessario fare di questa parentesi un paradigma, assumendo il principio della coesione come asse strategico permanente della programmazione italiana, e non come vincolo episodico legato a vincoli europei.

Per farlo, è urgente costruire una vera e propria Politica Nazionale della Coesione, fondata su: capacità amministrativa stabile e distribuita territorialmente; una visione integrata dello sviluppo che superi i compartimenti stagni tra settori; un'infrastruttura informativa interoperabile, trasparente e orientata alla misurazione degli impatti; un sistema multilivello che non si limiti al coordinamento formale, ma promuova effettive pratiche di co-decisione.

⁴ C. COTTARELLI, *All'inferno e ritorno. Per la nostra rinascita sociale ed economica*, Milano, Feltrinelli, 2021, pp. 131 e ss.



Occorre anche ripensare i tempi della programmazione: la coesione non può essere vincolata a cicli triennali o emergenziali, ma richiede continuità, pazienza istituzionale e capacità di adattamento. È in questo senso che la proposta di una cabina di regia permanente presso la Presidenza del Consiglio appare oggi imprescindibile: non solo per coordinare strumenti e fondi, ma per garantire coerenza, visione e responsabilità politica sull'intera questione territoriale.

Infine, è necessario restituire ai territori un ruolo attivo nella definizione delle priorità. Il principio di sussidiarietà, spesso evocato ma poco praticato, deve tradursi in processi concreti di ascolto, deliberazione partecipata e coprogettazione. Solo così si potrà superare la logica emergenziale e costruire una coesione territoriale che sia veramente strutturale, intelligente e resiliente.