

PAOLO COLASANTE*

La riduzione dei divari territoriali come obbligo costituzionale: eguaglianza, diritti e politiche pubbliche**

ABSTRACT (EN): This contribution aims to investigate the reduction of territorial disparities as an expression of the constitutional ought-to-be concerning the effectiveness of substantive equality and the uniform guarantee of fundamental rights. In this perspective, territorial divides are understood as inequalities of citizenship, capable of affecting the concrete enjoyment of essential services and the participation in the political community. Territorial cohesion thus emerges as a crucial test for the unity of the Republic and for the functioning of cooperative regionalism, within the constitutional framework of Articles 5, 117 and 119 of the Italian Constitution. The experience of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), read in the broader context of Next Generation EU, highlights an evolution towards models of multi-level governance increasingly oriented to performance, monitoring, and the accountability of institutional actors. The essay therefore provides a systematic analysis of the main rebalancing instruments, questioning the extent to which a lasting institutional grammar may emerge capable of connecting constitutional principles with concrete outcomes. Finally, the reflection opens to a comparative perspective (Germany, Spain, and the United Kingdom), in order to identify convergences and criticalities within European models of territorial solidarity and cooperation.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo intende indagare la riduzione dei divari territoriali quale espressione del dover essere costituzionale in tema di effettività dell'eguaglianza sostanziale di garanzia uniforme dei diritti fondamentali. In tal senso, i divari territoriali vengono intesi come diseguaglianze di cittadinanza, capaci di incidere sulla concreta fruibilità di prestazioni essenziali e sulla partecipazione alla vita della comunità politica; in tale prospettiva, la coesione territoriale si configura come banco di prova dell'unità della Repubblica e del regionalismo cooperativo, nella cornice degli artt. 5, 117 e 119 Cost. L'esperienza del PNRR, letta nel contesto del Next Generation EU, evidenzia una evoluzione verso modelli di governance multilivello orientati alla performance, al monitoraggio e alla responsabilizzazione degli attori istituzionali. Il saggio propone quindi una sistematizzazione dei principali strumenti di riequilibrio, interrogandosi sulla possibile sedimentazione di una grammatica istituzionale capace di connettere principi e risultati. La riflessione si apre infine a una prospettiva comparata (Germania, Spagna, Regno Unito), al fine di mettere a fuoco convergenze e criticità dei modelli europei di solidarietà territoriale e cooperazione.

* Primo ricercatore in Diritto pubblico – CNR ISSIRFA.

** Articolo sottoposto a referaggio, realizzato nell'ambito dell'attività scientifica finanziata dall'Unione Europea – Next Generation EU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4, Componente 2, Investimento n. 1.1, BANDO PRIN 2022, D.D. 104 del 2 febbraio 2022 – *Territorial Disparities and NRRP: the Development of National Reforms and Regional Policies in the Light of the Next Generation EU*, CUP B53D23010460006. Segnatamente, ai fini dell'elaborazione del contributo, hanno assunto particolare rilevanza i numerosi momenti di riflessione scientifica che hanno avuto luogo nel corso del Progetto, fra cui meritano menzione la partecipazione al Convegno annuale ICONS Mundo di luglio 2024 a Madrid (nel quale è stata organizzato e presieduto il Panel “*Territorial Gaps and Next Generation EU Programme*”) e, soprattutto, il periodo di ricerca presso la University of London – Institute of Advanced Legal Studies (IALS).

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Eguaglianza nel godimento dei diritti e divari territoriali. – 3. Divari territoriali e politiche pubbliche: evidenze empiriche e strumenti di riequilibrio. – 4. Regionalismo cooperativo e nuovi assetti istituzionali. – 5. *Governance* multilivello, monitoraggio e valutazione. – 6. Prospettiva comparata dei “rimedi interni” ai divari territoriali. L’esperienza tedesca, inglese e spagnola a confronto. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Il punto di avvio della presente riflessione risiede nell’interrogativo che oggi occupa, in termini sempre più penetranti, il dibattito scientifico relativo ai divari territoriali e coincide con la domanda circa la misura in cui l’assetto effettivo dell’ordinamento della Repubblica risulti conforme al mandato, di chiara matrice promozionale, sancito dall’art. 3, comma 2, Cost., volto alla rimozione degli ostacoli che, di fatto, comprimono libertà ed eguaglianza e precludono il pieno sviluppo della persona¹. Tali divari, non esaurendosi nella rappresentazione di scarti meramente economici o sociali, incidono – in modo qualificato e sistemico – sulla qualità della cittadinanza, generando condizioni differenziate di accesso ai diritti fondamentali e di partecipazione alla vita della comunità nazionale. Non sorprende, pertanto, che la questione sia divenuta un autentico banco di prova dell’effettività costituzionale e che il discorso istituzionale abbia reiteratamente enfatizzato l’urgenza di “accorciare le distanze” tra i territori, al fine di dare concretezza alla promessa, anch’essa costituzionalmente orientata, di pari diritti e pari opportunità su scala nazionale.

È in questa cornice, d’altra parte, che si colloca il progetto PRIN “*Divari territoriali e PNRR: lo sviluppo delle riforme nazionali e delle politiche regionali alla luce del Next Generation EU*”, il quale ha esplorato in che modo capacità amministrative diseguali, asimmetrie di sviluppo e scelte organizzative incidano sull’attuazione dei principi costituzionali, con peculiare attenzione al ruolo delle autonomie regionali e locali. L’assunto metodologico di fondo risiede nell’idea che tali divari non possano essere considerati come mere eredità storiche, bensì il prodotto di architetture istituzionali, qualità disomogenee delle politiche pubbliche e meccanismi di finanziamento e perequazione talora incompleti o inefficaci. Da ciò, si ritiene, discende pertanto la necessità di un approccio intrinsecamente interdisciplinare – economico, amministrativo e socio-territoriale – benché solidamente radicato nel metodo giuridico, idoneo a misurare la distanza che separa i principi e il dover essere costituzionale dalla plasticità della prassi.

¹ La letteratura sul punto è, come noto, vastissima. Rispetto al rapporto fra eguaglianza sostanziale e differenziazione cfr. ex multis A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni. Note di sintesi*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2023; A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova 2002; M. MASSA, *Diseguaglianza e condizioni personali. Una polemica sull’eguaglianza*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale: atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, (Campobasso, 19-20 June 2015)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2024; C. DE FIORES, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, 2013, Editoriale Scientifica, Napoli; S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, v. I, Milano, 2012, 166; F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2011.

L'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel quadro del programma *Next Generation EU*, ha reso tale indagine ancor più stringente, offrendo al contempo un banco di prova per la tenuta del regionalismo italiano e un'occasione di rinnovamento degli strumenti di *governance* multilivello. La progettazione e l'attuazione del Piano hanno infatti sottoposto a verifica la capacità del sistema istituzionale di coniugare il principio di unità della Repubblica con il riconoscimento e la valorizzazione delle autonomie territoriali, in una verifica concreta di quel regionalismo cooperativo lungamente teorizzato dalla dottrina e progressivamente riaffermato dalla più recente giurisprudenza costituzionale, anche nella prospettiva – decisiva – della omogenea garanzia di diritti sull'intero territorio nazionale. In tale ottica, taluni tratti di accentramento decisionale non possono essere interpretati come indebita compressione dell'autonomia, ma piuttosto come esercizio funzionale dell'unità, ove necessario per assicurare l'effettività delle situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente protette².

Ciò considerato, il presente contributo intende proporre una sistematizzazione dei risultati emersi dal Progetto menzionato *supra* perseguendo una duplice finalità. Da un lato, offrire una chiave interpretativa – non meramente descrittiva – del fenomeno, assumendo il regionalismo cooperativo quale paradigma operativo nella distribuzione delle funzioni, nella progettazione degli strumenti di coesione e nella valutazione degli esiti. Dall'altro lato, interrogarsi sull'eredità istituzionale della stagione del PNRR; chiedersi, cioè, quali elementi siano suscettibili di sedimentazione nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni, contribuendo al miglioramento della capacità amministrativa, della qualità della cooperazione³.

La riflessione si apre, inoltre, a una prospettiva comparata che considera esperienze ritenute paradigmatiche (Germania, Spagna e Regno Unito) nel tentativo di mettere a fuoco convergenze, divergenze e traiettorie evolutive utili a comprendere potenzialità e criticità del modello italiano.

In definitiva, l'obiettivo è verificare se l'insieme di strumenti, procedure e responsabilità sperimentati negli ultimi anni possa consolidare una grammatica istituzionale capace di connettere principi e risultati: standard comuni (LEP e obiettivi territorializzati), perequazione "intelligente" che incida sulle determinanti dei divari, rafforzamento amministrativo quale condizione strutturale della coesione, monitoraggio orientato agli esiti e cooperazione stabilizzata tra livelli di governo. Solo attraverso tale combinazione sarà possibile tradurre il richiamo costituzionale all'eguaglianza sostanziale in diritti effettivi ovunque fruibili.

2. Eguaglianza nel godimento dei diritti e divari territoriali

Sulla base di quanto sino ad ora premesso, il punto di avvio dell'analisi non può che essere individuato nella domanda relativa al modo in cui i divari territoriali si rapportino al mandato

² V. SATTA, *PNRR, dirigenza scolastica, dimensionamento e autonomia regionale. Nota a Corte cost. n. 223/2023*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2024, spec. §2, sull'accentramento necessario nel PNRR per garantire uniformità dei diritti e standard essenziali.

³ A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'assetto del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, 145.

sancito dall'art. 3, comma 2, Cost., il quale impone alla Repubblica l'obbligo di rimuovere gli ostacoli di fatto limitativi delle libertà e dell'eguaglianza sostanziale⁴. Se tale prospettiva viene assunta come criterio ordinatore, emerge con immediata evidenza come la nozione stessa di divario territoriale non si identifichi con una semplice differenza neutra in termini di sviluppo economico, bensì configuri un meccanismo selettivo idoneo a trasformare gli squilibri socio-economici in forme di diseguaglianza di cittadinanza. In tutti i casi in cui l'accesso all'istruzione, alla salute, alla mobilità, ai servizi essenziali e alle opportunità lavorative risulti variabile in ragione del luogo di nascita o di residenza, non ci si trova più di fronte a meri scarti statistici, ma a veri e propri ostacoli alla partecipazione alla vita della comunità politica⁵.

Letto in questa chiave, dunque, il concetto di divario territoriale investe direttamente il nucleo assiologico e teleologico dell'art. 3 Cost., coinvolgendo tanto la dimensione formale dell'eguaglianza – che postula pari dignità e identico trattamento dinanzi alla legge – quanto, e soprattutto, la dimensione sostanziale, che fa discendere dalla Repubblica un dovere di attiva rimozione degli ostacoli di fatto che impediscono la piena realizzazione dei diritti. In dottrina, peraltro, ricorre con sempre maggiore frequenza a formule che in diverso modo riconducono alla categoria del “divario di cittadinanza”, allo scopo di sottolineare come la cittadinanza non si esaurisca nello *status* giuridico formale, ma si misuri nella concreta fruibilità dei diritti fondamentali⁶. Sotto questo profilo, vengono inevitabilmente a collidere – ma, al contempo, richiedono un'opera di ricomposizione sistematica – i due poli che il costituente ha inteso armonizzare: da un lato, l'unità e indivisibilità della Repubblica; dall'altro, il riconoscimento e la valorizzazione delle autonomie territoriali. L'unità, infatti, non si traduce in un'automatica uniformità amministrativa, bensì implica che le differenze territoriali non degenerino in disparità di trattamento tali da compromettere i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.⁷.

In tale direzione si è progressivamente mossa anche la giurisprudenza costituzionale, che ha assunto in vario modo i divari territoriali come parametro di ragionevolezza e proporzionalità nella valutazione della legittimità delle scelte legislative. Più di recente, la Corte ha ulteriormente chiarito che la coerenza dell'unità nazionale deve essere misurata, in via prioritaria, sulla capacità delle istituzioni di assicurare servizi e diritti omogenei sull'intero territorio. Emblematica, a tal riguardo, è la sentenza n. 192 del 2024, la quale ha richiamato la natura cooperativa del modello di regionalismo repubblicano e ha ribadito che le relazioni tra

⁴ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni. Note di sintesi*, cit., 573–574: «Le parole del secondo comma dell'art. 3 non si limitano ad affermare un principio, ma chiedono di realizzarlo, chiedono che le istituzioni (in particolare le istituzioni politiche e amministrative e i loro strumenti) siano «attive», capaci di modificare l'esistente. L'eguaglianza in senso sostanziale è un programma di trasformazione sociale che deve tendere verso il pieno sviluppo della persona (la sua «liberazione», e l'effettiva circolazione delle chances di vita, che non riguarda solo le debolezze e gli svantaggi economici, ma l'intero quadro delle condizioni personale e sociali nelle quali si manifesta l'immagine reale dell'uomo, le sue difficoltà, le sue speranze».

⁵ P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2024, 71–75; A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, spec. 275 ss.

⁶ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni*, cit., 573–575.

⁷ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2024, spec. 142 ss.

i livelli di governo devono essere orientate alla rimozione degli squilibri territoriali⁸. Ne discende una significativa torsione interpretativa: dalla considerazione del divario quale categoria concettuale prettamente economica si passa alla sua qualificazione come questione ordinamentale, capace di informare – seppure indirettamente – la riflessione costituzionalistica sul riparto delle competenze, sulla valutazione delle scelte di *policy* e sugli strumenti di *governance* multilivello.

Per cogliere appieno la complessità del fenomeno, risulta altresì utile distinguerne una duplice dimensione. Da un lato, la dimensione statica, che fotografa la distribuzione diseguale di risorse, infrastrutture, servizi e opportunità; dall'altro lato, la dimensione dinamica, nella quale operano processi auto-rinforzanti – quale, ad esempio il circuito che collega povertà educativa, minore occupabilità, minore gettito fiscale, servizi meno efficienti – suscettibili di cristallizzare nel tempo la disuguaglianza. È su tale terreno che il disposto dell'art. 3, comma 2, Cost. acquista pregnanza operativa, giacché la rimozione degli ostacoli importa non solo l'approntamento di interventi che abbiano effetti immediati, ma soprattutto un'attenzione verso la rimozione di cause strutturali di disuguaglianza attraverso politiche mirate, differenziate e durature⁹.

In questa prospettiva, ad esempio, la tradizionale “questione meridionale” assume per il costituzionalista il ruolo di rinnovato oggetto di attenzione come vera e propria questione istituzionale. La persistenza di squilibri territoriali, infatti, sollecita una riflessione approfondita sull'architettura stessa dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, sui meccanismi di finanziamento e perequazione e sulla qualità delle procedure cooperative; riflessione che, tuttavia, si ritiene debba essere condotta non secondo le logiche dell'emergenza bensì attraverso un ripensamento complessivo delle responsabilità che incombono su ciascun livello di governo per la garanzia effettiva dei diritti su tutto il territorio nazionale¹⁰. Sotto questo profilo, se la riforma del Titolo V ha certamente valorizzato il ruolo delle Regioni in settori cruciali – quali la sanità, l'istruzione e il governo del territorio – ha allo stesso tempo anche attribuito allo Stato il compito, talvolta non esercitato con sufficiente efficacia, di definire standard comuni e di assicurare un'adequata perequazione fra i diversi territori. In assenza di strumenti finanziari e cooperativi robusti, l'autonomia rischia in questo senso di tradursi non nella valorizzazione delle differenze, bensì nella cristallizzazione di divari strutturali¹¹.

In tale contesto, la solidarietà territoriale assume la funzione di cerniera concettuale tra unità e autonomia. Essa non si configura come un precetto meramente etico, bensì come un principio giuridico che orienta l'esercizio delle funzioni pubbliche e la distribuzione delle risorse, fondandosi sull'art. 5 in combinato disposto con l'art. 119 Cost. Il sistema costituzionale si articola, infatti, su tre pilastri: autonomia impositiva e di spesa, perequazione e interventi speciali. La perequazione, lungi dall'essere una mera compensazione contabile, rappresenta uno strumento volto a promuovere l'eguaglianza, incidendo sulle determinanti dei divari – capacità

⁸ Sul punto cfr. C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024, 7 ss.

⁹ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni*, cit., 576.

¹⁰ P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione*, cit., 73.

¹¹ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, cit., 159.

amministrativa, dotazione di servizi, condizioni di accessibilità – e non soltanto sui c.d. *output* finali¹².

Non si può non osservare, infatti, che – se i livelli essenziali delle prestazioni sono volti a fissare una soglia uniforme in tema di garanzia dei diritti civili e sociali – essi tuttavia non esauriscono le virtualità prescrittive derivanti dall'applicazione del principio di solidarietà, in quanto la garanzia dei livelli appunto *essenziali* non è in grado di assicurare di per sé la rimozione dei divari territoriali. Non a caso, la Corte costituzionale ha più volte sottolineato che il riparto delle risorse e la definizione dei LEP devono essere funzionali alla coesione territoriale, evitando di cristallizzare le disuguaglianze, e ha ammesso, entro limiti ragionevoli, un esercizio attivo dei poteri statali di coordinamento per garantire l'uniformità della tutela¹³.

Tale assetto valoriale trova inoltre un significativo rafforzamento nell'ambito del contesto eurounitario. Se da una parte, infatti, gli artt. 174-178 TFUE qualificano la coesione economica, sociale e territoriale come obiettivo primario dell'Unione, la politica di coesione, dall'altra, ha gradualmente superato la logica del trasferimento compensativo per assumere la fisionomia di una politica trasformativa, centrata anche sulla capacità istituzionale, sulla qualità amministrativa, sull'innovazione e sulla programmazione multilivello secondo il principio del partenariato¹⁴. È in questa traiettoria che si inserisce pure il *Recovery and Resilience Facility* (da qui, RRF), in funzione integrativa del processo di rafforzamento della coesione e attraverso l'introduzione di elementi di discontinuità rilevanti: condizionalità basate su *milestones* e *targets*, monitoraggio orientato agli esiti e non soltanto alla spesa, un ruolo statale rafforzato nella regia complessiva e un coinvolgimento territoriale meno strutturato rispetto ai Fondi europei. Pur nella sua natura straordinaria e temporanea, il RRF evidenzia che il riequilibrio territoriale richiede riforme strutturali, semplificazione amministrativa e modernizzazione istituzionale, poiché – senza amministrazioni efficienti – la pur garantita presenza di risorse non assicura immediatamente l'effettività dei diritti¹⁵.

Su questo sfondo l'orientamento alla *performance* quale criterio definitorio delle nuove politiche di riequilibrio si offre come decisivo elemento di innovazione. L'attenzione, infatti, si sposta dagli *input* – ovvero dalla quantità di risorse allocate – agli *output* e, soprattutto, agli *outcome*, ossia ai mutamenti effettivi percepiti come tali dai cittadini. In questi termini, il riferimento alla *performance* implica obiettivi chiari, tempistiche definite, monitoraggio trasparente e responsabilizzazione degli attori istituzionali. In tale prospettiva, solidarietà e *performance* non si pongono in contraddizione, giacché la prima individua le ragioni dell'intervento rispondendo all'esigenza di interventi di rimozione degli ostacoli di cui all'art. 3, comma 2, Cost., e la seconda ne definisce le modalità di controllo. L'esperienza RRF/PNRR risulta allora paradigmatica nella misura in cui si apprezzi il modo in cui la condizionalità legata ai risultati ha stimolato il rafforzamento dei sistemi di valutazione e del coordinamento centrale.

¹² Ivi, 171.

¹³ Ivi, 142 ss.

¹⁴ Diffusamente G.P. MANZELLA, *Europa e «sviluppo armonioso». La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation Ue*, Il Mulino, Bologna, 2022; A. SCIORTINO, *PNRR e divari territoriali tra previsione e attuazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, 83 ss.

¹⁵ A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali*, cit., 270 ss.

Tuttavia, chi scrive ritiene pure di dover esplicitare l'avvertenza relativa al pericolo offerto dall'acritico avallo a due derive speculari; vale a dire, da un lato, il pericolo che la solidarietà si riduca a una distribuzione difensiva di risorse e tuttavia priva di reale capacità trasformativa; dall'altro, che la *performance* si traduca in una competizione selettiva penalizzante per i contesti più fragili.

La via costituzionalmente coerente è rappresentata, al contrario, da una concezione della *performance* siccome orientata all'eguaglianza, che integri forme di perequazione amministrativa in modo tale da non valorizzare soltanto chi già è in grado di operare con efficacia ed efficienza, bensì supportando anche i soggetti istituzionali più deboli.

3. Divari territoriali e politiche pubbliche: evidenze empiriche e strumenti di riequilibrio

Indicate le direttrici di svolgimento del programma di attuazione costituzionale dell'obbligo di rimozione degli ostacoli di ordine sociale ed economico, un'ulteriore questione si pone rispetto alle conseguenze che una simile ricostruzione obbliga ad esplicitare.

In altri termini, appare non oblitterabile una riflessione sulla circostanza per cui – se il precetto costituzionale viene assunto con la serietà che la sua formulazione esige – le evidenze empiriche relative ai divari territoriali cessano di costituire un mero corollario tecnico della programmazione economica e si configurano, per converso, come indicatori essenziali circa il *modus* dell'attuazione costituzionale¹⁶.

Le più recenti rilevazioni statistiche attestano, infatti, che il Mezzogiorno non si confronta soltanto con un ritardo in termini di crescita economica, ma è segnato da una diseguaglianza strutturale e persistente, che si traduce in minori opportunità educative, in un accesso più problematico ai servizi essenziali, in prospettive occupazionali più deboli e in una peggiore tutela del diritto all'accesso all'assistenza sanitaria¹⁷. La lettura integrata degli indicatori consente di rappresentare tale realtà con particolare nitidezza.

L'abbandono scolastico precoce, strutturalmente più elevato nelle regioni meridionali, non segnala soltanto un profilo di minori competenze individuali, ma incide sulla pari dignità sociale e sull'effettiva possibilità di prendere parte alla vita economica e civile del Paese¹⁸. Parimenti, la carenza di servizi per la prima infanzia – spesso al di sotto delle soglie che consentirebbero un accesso effettivamente universale – si traduce, da un lato, in ostacoli alla conciliazione tra lavoro e cura, colpendo in misura particolare le donne, e, dall'altro lato, in

¹⁶ A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali*, cit. par. 1, dove la riduzione dei divari territoriali è qualificata come vincolo non negoziabile del PNRR e cartina di tornasole dell'effettività del dettato dell'art. 3, comma 2, Cost.; sul punto v. anche P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione*, cit., 73 ss.

¹⁷ ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, 2023, spec. 17 ss. e le considerazioni conclusive, ove si evidenziano scarti strutturali tra Mezzogiorno e Centro-Nord nell'accesso ai servizi sanitari, nella spesa pro capite e nei LEA; in termini più generali, sulla connessione tra PNRR, coesione e rimozione degli ostacoli socio-economici, v. anche A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali*, cit; v. pure A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, 148 ss.

¹⁸ ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR*, cit., 4 ss., laddove vengono messi in luce i livelli più bassi di apprendimento e di istruzione nel Mezzogiorno e le loro ricadute sulla qualità del capitale umano e sulle opportunità di partecipazione economica e civica.

barriere di fatto all'ingresso e alla permanenza nel mercato del lavoro. Anche in questo caso, il nesso con l'art. 3, comma 2, Cost. appare diretto in quanto è la conformazione dei servizi a produrre ovvero a rimuovere ostacoli all'eguaglianza sostanziale¹⁹.

Sul versante della salute, la minore speranza di vita in buona salute registrata nel Mezzogiorno segnala differenze territoriali rilevanti nella tutela effettiva del diritto garantito dall'art. 32 Cost.; differenze che non attengono soltanto alle dotazioni ospedaliere, ma investono la prevenzione, la presenza e l'efficienza della medicina territoriale, nonché le condizioni ambientali e sociali complessive. Un quadro coerente emerge anche dall'indicatore BES relativo alla qualità dei servizi pubblici locali, che restituisce livelli mediamente più bassi in ampie aree del Sud con riferimento a mobilità inadeguata, accesso complicato all'assistenza e servizi educativi discontinui²⁰.

Il mercato del lavoro, dal canto suo, completa e rafforza tale rappresentazione. Tassi di occupazione inferiori, in particolare nella fascia d'età 20-64 anni, implicano una ridotta capacità di autodeterminazione e una maggiore difficoltà nel consolidare progetti di vita stabili. L'elevata incidenza dei NEET tra i 15 e i 29 anni non rappresenta soltanto un indicatore di disagio giovanile, ma costituisce il sintomo di una forma di esclusione silenziosa dalla cittadinanza attiva, con effetti cumulativi sulla mobilità sociale e sulla tenuta delle comunità locali²¹. Anche la circostanza che PIL pro capite sia più basso nel Mezzogiorno deve essere letto in chiave sistemica: pur non traducendosi automaticamente in una violazione diretta di diritti, esso limita il gettito e restringe gli spazi di autonomia finanziaria delle Regioni, condizionando la capacità delle istituzioni territoriali di garantire livelli adeguati delle prestazioni.

Infine, le difficoltà nella spesa efficace delle risorse pubbliche, nazionali ed europee, rendono manifesto un *deficit* di capacità amministrativa – in termini di personale, competenze, procedure, continuità organizzativa – che incide in modo determinante sul grado di effettività dei diritti²².

In questo snodo, il punto decisivo coincide con il riconoscimento che, in assenza di amministrazioni capaci, la perequazione finanziaria non si traduce in un'automatica eguaglianza di opportunità.

Vale osservare, inoltre, che le diverse dimensioni sopra richiamate non operano in modo parallelo e indipendente, ma appaiono alimentarsi vicendevolmente, dando vita a un circuito auto-rinforzante. Un'offerta educativa debole tende a produrre un aumento dei tassi di abbandono scolastico; il quale a sua volta avrà un impatto sull'occupabilità; la bassa

¹⁹ Ivi, 15 ss.

²⁰ Cfr. P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione*, cit., 74 ss.

²¹ L'incidenza dei fenomeni di esclusione giovanile, in particolare attraverso la crescita dei NEET nel Mezzogiorno, è approfondita in chiave comparativa e strutturale nei lavori statistico-istituzionali dedicati ai divari territoriali e alle opportunità lavorative dei giovani, con riferimento specifico alle ricadute sui percorsi di mobilità sociale e sulla coesione delle comunità locali; cfr. diffusamente ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR*, cit.

²² Sul nesso tra capacità amministrativa, efficacia della spesa pubblica e garanzia dei diritti di cittadinanza, con particolare riferimento all'impatto del PNRR sulla possibilità delle amministrazioni territoriali di assicurare prestazioni omogenee e livelli essenziali, v. C. GOLINO, *Divari di cittadinanza e capacità amministrativa: l'impatto del PNRR sul territorio*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, spec. 7 ss.

occupazione, dal canto suo restringe la base imponibile con un effetto diretto sulla qualità dei servizi e sulla capacità amministrativa.

Il risultato è una sorta di equilibrio regressivo che l'art. 3, comma 2, Cost. impone di spezzare attraverso politiche mirate, differenziate e strutturali. In questa prospettiva, dunque, la misurazione dei divari territoriali si configura come strumento di *accountability* giacché ciascun indicatore si traduce in una domanda di giustizia sociale rivolta alla Repubblica.

La conseguenza metodologica di una simile osservazione è che, allora, le politiche di coesione non possono essere trattate come un semplice settore della spesa pubblica, ma devono essere intese quale criterio trasversale di ordinamento dell'intero ciclo decisionale, dalla progettazione normativa alla ripartizione delle risorse, fino al monitoraggio degli esiti di ciascun intervento²³. D'altra parte, il principio di solidarietà territoriale, che trova fondamento negli artt. 5 e 119 Cost., esige che la perequazione non si traduca in trasferimenti indifferenziati, bensì in investimenti sulle determinanti dei divari: rafforzamento e anticipazione dei servizi educativi e contrasto alla povertà educativa; potenziamento della sanità territoriale e delle politiche di prevenzione; sviluppo di infrastrutture materiali e immateriali (mobilità, connettività, competenze digitali); sostegno alle amministrazioni locali nelle funzioni chiave di programmazione, attuazione e controllo.

Le aree interne costituiscono, da questo punto di vista, un laboratorio paradigmatico, ove si consideri che, là dove la distanza dai servizi essenziali è strutturale, l'esercizio della cittadinanza risulta materialmente più oneroso: frequentare la scuola, curarsi, spostarsi, partecipare alla vita pubblica richiede più tempo, maggiori risorse economiche, una più complessa organizzazione della vita quotidiana. La Strategia nazionale per le aree interne ha avuto il merito di spostare il baricentro dall'ottica della compensazione economica a quella della ricostruzione dei servizi di cittadinanza e del rafforzamento delle capacità delle comunità locali: scuole presidio, medicina di prossimità, mobilità minima garantita, oltre a progetti di sviluppo coerenti con le vocazioni territoriali specifiche. Si tratta di un vero e proprio cambio di paradigma con il quale si punta su alleanze istituzionali e dispositivi di *governance* multilivello, al fine di evitare che la marginalità geografica si traduca in marginalità democratica²⁴.

In questa stessa logica, innovazione e transizione digitale devono essere concepite come leve abilitanti e non come obiettivi autosufficienti. Telemedicina, didattica mista di qualità, sportelli pubblici digitali, piattaforme per la partecipazione civica e per i servizi alle imprese sono potenzialmente in grado di comprimere la distanza e accrescere l'inclusione. Tuttavia, anche in questo caso la variante tecnologica agisce pure come moltiplicatore, e così – senza connettività affidabile, competenze diffuse, processi amministrativi semplificati e personale adeguatamente formato – essa rischia di accentuare il divario²⁵. La bussola costituzionale impone, pertanto, di

²³ Sulla configurazione delle politiche di coesione come principio trasversale dell'intervento pubblico, non riducibile a un mero settore della spesa ma funzionale alla strutturazione dell'intero ciclo decisionale – dalla programmazione al monitoraggio, cfr. ancora, A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, cit.

²⁴ Riguardo al ruolo delle aree interne come laboratorio paradigmatico dei divari territoriali e sulla necessità di assicurare servizi essenziali come condizione per l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza, con particolare attenzione alle implicazioni democratiche della marginalità territoriale, cfr. F. LEONZIO, *PNRR ed aree interne: impatto e criticità di un modello di sviluppo territoriale sbiadito*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, 203 ss.

²⁵ V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, 11-12.

governare la digitalizzazione fissando *standard* minimi del servizio digitale, prevedendo sostegni mirati alle amministrazioni fragili (assistenza tecnica, *task force*, sportelli territoriali), promuovendo un'alfabetizzazione diffusa, garantendo interoperabilità dei sistemi e apertura dei dati ai fini del monitoraggio civico²⁶.

La medesima impostazione si riflette nel paradigma delle *smart cities*. Intese non come vetrine tecnologiche, ma come città “costituzionalmente intelligenti”, esse combinano innovazione, sostenibilità e partecipazione, trasformando mobilità, energia, gestione dei rifiuti, sicurezza, spazi pubblici e servizi culturali in vettori di eguaglianza sostanziale²⁷. Anche qui, tuttavia, la concreta possibilità di attuazione è condizionata dalla capacità istituzionale: occorrono pianificazione integrata, adeguate competenze, partenariati pubblico-privato e strumenti efficaci di valutazione d'impatto. In assenza di tali prerequisiti, il rischio è che l'innovazione urbana si concentri esclusivamente nei contesti dotati di ecosistemi già maturi, contribuendo ad ampliare le differenze esistenti²⁸.

Come noto, il PNRR ha sottoposto questi profili a un vero e proprio *stress test*. La logica del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza ha richiesto alle amministrazioni non solo capacità di spesa, ma anche e soprattutto capacità di conseguimento di risultati, rendendo evidente che la coesione non è conseguibile in assenza di amministrazioni in grado di progettare, eseguire e mantenere gli investimenti. Dove strutture organizzative, competenze e procedure risultano solide, gli interventi avanzano e producono valore; dove, viceversa, tali elementi sono fragili, emergono ritardi, rinunce, rischi di cristallizzazione dei divari. Si tratta di una lezione che supera l'orizzonte emergenziale; perequazione finanziaria, definizione dei livelli essenziali e investimenti devono, infatti, essere accompagnati da una parallela perequazione amministrativa – assunzioni mirate, mobilità e comandi di personale qualificato, centrali di progettazione a supporto, standardizzazione e semplificazione delle procedure, piattaforme condivise, *audit* cooperativi e meccanismi di apprendimento tra pari – affinché la solidarietà non si traduca in un centralismo paternalistico.

In definitiva, il quadro offerto dalle evidenze empiriche mostra con chiarezza dove e come il diritto ad una cittadinanza eguale rischi di essere condizionato dal territorio preso a riferimento di volta in volta.

4. Regionalismo cooperativo e nuovi assetti istituzionali

Una volta esplicitata la direzione dell'attuazione costituzionale mediante la contestuale attenzione al dato normativo e alle cause di fatto dei divari territoriali, si impone come conseguente oggetto di riflessione quello relativo a quale forma di regionalismo consenta, oggi, di dare una realizzazione più fedele al disegno costituzionale: se un regionalismo costruito sulla mera separazione delle competenze o un regionalismo che, muovendo dall'unità della

²⁶ C. COLAPIETRO, *Digitalizzazione e Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, 110 ss.

²⁷ P. LOMBARDI, *Diario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, cit., 77 ss, che analizza il paradigma delle *smart cities* come strumento integrato di innovazione, sostenibilità e partecipazione, idoneo a rafforzare la coesione territoriale e a migliorare la qualità dei servizi pubblici essenziali.

²⁸ Y. GUERRA, *Le smart cities: alcune questioni di diritto costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2024, 102 ss.

Repubblica e dalla solidarietà, faccia della cooperazione il proprio principio ordinatore²⁹. Se si guarda alla traiettoria storica, il regionalismo originario, di impronta prevalentemente legislativa, ha ancorato l'autonomia alla produzione normativa, salvo poi essere attraversato da robuste clausole attrattive che ne hanno limitato la portata. La riforma del Titolo V del 2001 ha provato a ribaltare l'asse, valorizzando la sussidiarietà come criterio di allocazione delle funzioni, le Regioni al fianco dello Stato quali elementi costitutivi della Repubblica, la promozione del pluralismo istituzionale³⁰. Tuttavia, la mancata attuazione compiuta del federalismo fiscale, l'uso intensivo di strumenti di garanzia della prevalenza della volontà statale e la sequenza di crisi (prima quella economica, poi quella pandemica) hanno eroso la centralità della dimensione legislativa dell'autonomia, rendendo evidente che senza strumenti cooperativi e finanziari l'ampliamento formale delle competenze non produce, da solo, effetti rilevanti rispetto alla garanzia di una cittadinanza più eguale³¹.

È in questo spazio che è emerso, per stratificazione di prassi e di diritto vivente, quello che viene spesso definito come regionalismo cooperativo³². Le Conferenze, le politiche di coesione e, più di recente, il lessico della giurisprudenza costituzionale hanno reso chiaro che la garanzia dell'unità e dell'eguaglianza sostanziale non sono antinomiche rispetto all'autonomia ma al contrario ne rappresentano il presupposto funzionale. La differenziazione, dunque, è possibile solo entro un quadro che ne prevenga gli esiti disgregativi e che anzi la indirizzi a servizio del bene comune, della coesione e della tutela dei diritti. Ed è proprio in questa direzione, d'altra parte, che si colloca la sentenza n. 192 del 2024, la quale ha "ricontestualizzato" l'art. 116, terzo comma, dentro l'intera forma di Stato, considerando la differenziazione come un segmento del regionalismo cooperativo che si misura sull'effetto che produce su livelli essenziali, risorse, solidarietà, e si alimenta di procedimenti governati dal principio di leale collaborazione. L'unità,

²⁹ Come noto, il regionalismo cooperativo trova una delle sue elaborazioni più recenti e sistematiche nella sentenza n. 192 del 2024, nella quale la Corte costituzionale qualifica il modello italiano come un regionalismo non duale ma cooperativo, fondato sull'intreccio tra autonomia, solidarietà, sussidiarietà e unità della Repubblica, sul punto cfr. A. FERRARA, *Corte costituzionale n. 192/2024: il modello regionale tra unità e decentramento*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, 192 ss.

³⁰ L'interpretazione della riforma del 2001 e della centralità del principio di sussidiarietà, come criterio di allocazione funzionale fondato sull'adeguatezza e non su logiche espansive statali – è ricostruita nel quadro della recente giurisprudenza dalla dottrina, che sottolinea la flessibilità del modello e il suo ancoraggio alla valorizzazione del pluralismo territoriale; cfr. A. SORPRESA, *Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. (a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024)*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, 204 ss.

³¹ Sull'insufficiente attuazione del federalismo fiscale, evidenziata più volte dalla dottrina, e sull'incidenza rispetto alla capacità del regionalismo di garantire effettiva eguaglianza sostanziale, soprattutto in assenza di una piena attivazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, cfr. G. BOGGERO, *Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent'anni dalla riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2022, 439 ss.

³² La nozione di regionalismo cooperativo, quale modello emerso da prassi e diritto vivente, è ricostruita nella dottrina recente, che sottolinea come la Corte costituzionale abbia progressivamente affermato un sistema nel quale autonomia e unità si integrano attraverso strumenti cooperativi e procedimentali, cfr. L. VIOLINI, *Regioni e democrazia: la rivisitazione del regionalismo cooperativo nell'era post-Covid. A proposito del Convegno patavino sui cinquant'anni della Rivista*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, 211 ss.; C. TUBERTINI, *Regionalismo differenziato, regionalismo cooperativo e leale collaborazione nella sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2025, 99 ss.; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, disponibile su www.giustiziainsieme.it, 28 gennaio 2025.

in questi termini non si offre come clausola di chiusura centralistica, bensì come leva per impedire che la competizione tra Regioni mini l'uniformità nella garanzia dei diritti³³.

Dal canto suo, l'esperienza del PNRR ha accelerato questa trasformazione, mostrando in concreto che, in presenza di obiettivi comuni, il sistema tende a richiedere una regia unitaria e che garantisca efficienza e visibilità del potere al fine di garantirne la responsabilità. Come noto, inizialmente la Presidenza del Consiglio si è posta come fulcro di indirizzo, impulso e coordinamento e la riforma del 2023 ha stabilizzato questa architettura, confermando la collocazione degli snodi decisionali presso la Presidenza e rafforzando il dialogo bilaterale con la Commissione³⁴. Ne discende una verticalizzazione che, se da un lato ha consentito rapidità delle decisioni, presidio degli standard esecutivi, integrazione tra riforme e investimenti, dall'altro ha rischiato di spostare la legittimazione dal circuito politico interno a un circuito euro-nazionale, attenuando la collegialità e comprimendo il ruolo co-decisorio dei livelli territoriali, soprattutto nella fase di programmazione³⁵.

Per evitare che questo assetto degeneri in regionalismo esecutivo – con le Regioni ridotte a meri attuatori di decisioni altrui e conseguente marginalizzazione delle assemblee regionali – occorre allora riportare al centro il principio di leale cooperazione come criterio funzionale e non solo come metodo. La differenziazione, intesa in questo senso, è dunque il risultato di processi negoziati tra Stato e Regioni, presidiati dal Parlamento, e non invece la proiezione unilaterale di una parte (lo Stato) sull'altra (le Regioni)³⁶.

Il nodo, in ultima analisi, è quello della rappresentanza istituzionale delle Regioni nelle sedi decisionali nazionali. Se la Cabina di regia è “a geometria variabile” e il Tavolo per il partenariato ha funzioni principalmente consultive, la rappresentanza territoriale ne risulta fortemente indebolita. La stessa sentenza n. 192/2024, nel richiedere accordi Stato-Regioni approvati a maggioranza assoluta, partecipazione alla definizione dei livelli essenziali e certezza delle risorse trasferite, disegna un perimetro istituzionale in cui la rappresentanza regionale non possa che essere intesa in senso effettivo, ovvero nell'ambito di processi di co-decisione³⁷.

³³ La stessa sentenza n. 192 del 2024 chiarisce che «[c]ertamente qualsiasi sistema regionale ha in sé degli elementi di competizione tra le regioni, perché dà modo a ciascuna di esse, nell'ambito delle attribuzioni costituzionali, di seguire politiche differenti nella ricerca dei migliori risultati. Tuttavia, l'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori, che può anche giovare a innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato –, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia».

³⁴ G. TRENTA, *L'incidenza della governance del PNRR nei rapporti endogovernativi*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2024, 172 ss.

³⁵ A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, cit., 276 ss.; sul punto v. pure E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, 265 ss.; M. CECCHETTI, *L'incidenza del Pnrr sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, 281 ss.

³⁶ D. SCOPELLITI, *Il tramonto dell'autonomia politica delle Regioni visto attraverso il «metodo PNRR»*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, 235 ss.

³⁷ M. CIASCHI, L. SARTORATO, *PNRR e coesione territoriale: verso una politica strutturale nazionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, spec. 182.

Sullo sfondo si staglia, dunque, una tensione che attraversa l'intero sistema: da un lato, l'esigenza di unità dell'indirizzo politico-amministrativo per rispettare tempi e *standard* europei; dall'altro, la necessità di autogoverno per calibrare gli interventi sulle peculiarità dei contesti e per preservare pluralismo e partecipazione democratica³⁸. Un regionalismo meramente esecutivo sbilancerebbe il sistema verso il primo polo, causando il depotenziamento della funzione legislativa regionale, un disallineamento tra responsabilità di attuazione e potere di conformazione, e l'incapacità di trasformare le risorse in risultati perché gli interventi non sono appropriati ai fabbisogni territoriali. Il regionalismo cooperativo, invece, cerca l'equilibrio nella progettazione condivisa mediante la definizione non verticalizzata degli obiettivi, la chiarezza di ruoli e responsabilità, e la predisposizione di poteri sostitutivi mirati e temporanei come *extrema ratio* quando l'uniformità dei diritti sia in pericolo³⁹.

In questa prospettiva, il regionalismo cooperativo non si esaurisce in una formula descrittiva delle relazioni tra Stato e Regioni, ma diviene criterio operativo per la costruzione di architetture istituzionali e procedurali idonee a fronteggiare i divari territoriali. Proprio l'esperienza del PNRR, con la sua combinazione di obiettivi comuni, condizionalità stringenti e forte regia nazionale, rappresenta il banco di prova nel quale si misurano, da un lato, la capacità del sistema di dare attuazione ai principi di eguaglianza sostanziale e solidarietà territoriale e, dall'altro, la tenuta degli strumenti cooperativi di coinvolgimento dei livelli sub-statali. È muovendo da questo snodo che occorre analizzare più da vicino la governance multilivello, i meccanismi di monitoraggio e gli strumenti di valutazione che hanno accompagnato l'attuazione del Piano, al fine di verificare se e in che misura essi siano coerenti con il disegno costituzionale fin qui ricostruito.

5. Governance multilivello, monitoraggio e valutazione

Alla luce del quadro sin qui delineato, occorre portare l'attenzione sulle concrete tecniche di governo mediante le quali il sistema istituzionale ha cercato di dare attuazione al combinato disposto degli artt. 3, 5 e 119 Cost., nel contesto segnato dal PNRR. Se nei paragrafi precedenti si è mostrato come i divari territoriali assumano il significato di vere e proprie disuguaglianze di cittadinanza, e come la solidarietà territoriale costituisca la cerniera concettuale tra unità e autonomia, il piano della governance e della valutazione rappresenta il terreno sul quale tali principi vengono tradotti – con esiti non sempre lineari – in procedure, forme di responsabilità e strumenti di monitoraggio.

L'esperienza del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza si colloca, sotto questo profilo, in una posizione paradigmatica. Essa, infatti, introduce una discontinuità significativa rispetto alle tradizionali modalità di finanziamento delle politiche pubbliche, fondate prevalentemente sulla logica della spesa autorizzata ed effettuata, imponendo agli Stati membri di misurarsi con un modello nel quale l'erogazione delle risorse è condizionata al conseguimento di risultati predeterminati. È in questo passaggio – dal controllo dell'*input*

³⁸ S. MANGIAMELI, *La legge regionale tra disposizioni costituzionali e ordinamento concreto*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, 96 ss.

³⁹ G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, 171 ss.

finanziario alla verifica di *output* e, soprattutto, di *outcome* – che si gioca una parte decisiva della capacità del sistema di utilizzare il PNRR come strumento di riequilibrio territoriale e non soltanto come occasione di mobilitazione straordinaria di risorse⁴⁰.

Sul piano costituzionale e istituzionale la conseguenza è duplice: da un lato, l'Unione europea assume un ruolo di supervisione politico-tecnica di intensità del tutto inedita⁴¹; dall'altro lato, agli Stati membri è richiesto un accrescimento delle rispettive capacità istituzionali – in termini di progettazione, attuazione e misurazione – che trascende la dimensione della mera correttezza contabile. Il metodo, che può qualificarsi come quello di un procedimento euro-nazionale⁴², si struttura in un dialogo costante e bilaterale tra Commissione e Stato membro lungo l'intero ciclo di vita del Piano. Ne deriva pertanto un vincolo particolarmente stringente, giacché, in assenza del raggiungimento verificabile degli obiettivi concordati, le *tranche* di finanziamento non vengono sbloccate. La coesione, in questa prospettiva, si allontana dall'essere prevalentemente un trasferimento compensativo e assume le sembianze di un processo di trasformazione strutturale, fortemente orientato alla dimensione della *performance*.

In tale contesto, gli attori del monitoraggio si distribuiscono su tre livelli tra loro reciprocamente connessi. La Commissione europea valuta i Piani, negozia gli indicatori e le modalità di verifica, controlla la fase esecutiva e propone i pagamenti; il Consiglio, mediante decisioni di esecuzione, approva i Piani e i successivi esborsi, esercitando così un controllo politico sull'operato della Commissione e, indirettamente, sugli adempimenti dei singoli Stati membri; le autorità nazionali, infine, rimangono responsabili dell'attuazione, alimentando con dati e rendicontazioni l'intero circuito. Tale architettura istituzionale attribuisce alla Commissione un potere di sorveglianza effettivo – in quanto correlato alla sua valutazione su *milestones* e *targets* – mentre al Consiglio spetta una funzione di contrappeso e di garanzia del principio di attribuzione, oltre che di salvaguardia della solidarietà interstatale. Sul versante interno, gli uffici di monitoraggio e rendicontazione incardinati presso i ministeri si trasformano in cerniere operative che raccolgono i dati, verificano la conformità agli *standard* concordati e coordinano l'azione dei livelli territoriali⁴³.

⁴⁰ Sulla trasformazione introdotta dal Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, che segna il passaggio da un modello di controllo dell'input finanziario a uno centrato sulla verifica di *output* e soprattutto di *outcome*, si veda N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo "metodo di governo" delineato dal Next Generation EU*, in *Diritto e Società*, n. 3, 2025, 563 ss., ove si sottolinea come «a differenza di altri strumenti finanziari dell'Unione, in questo caso il flusso dei pagamenti effettivi non è legato ai costi sostenuti, ma è unicamente connesso al "conseguimento soddisfacente" di milestone e target relativi a riforme e investimenti, attestato dalla Commissione europea, in esito ad una apposita valutazione. In altre parole, le riforme e gli investimenti sono specificati in Piani a medio termine, di orizzonte massimo quinquennale, basati sulla performance, in modo che i pagamenti non siano legati ai costi sostenuti, ma al completamento di tutte le misure precedentemente concordate, una volta che il loro "conseguimento soddisfacente" sia stato confermato dalla Commissione europea».

⁴¹ Su cui diffusamente C. FASONE, N. LUPO, *A new method of government for the EU's economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS Research*, Paper n. 4, 2023, 3 ss.

⁴² N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 2 ss.

⁴³ G. TRENTA, *L'incidenza della governance del PNRR nei rapporti endogovernativi*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2024, pp. 176, il quale pure fa riferimento alla circostanza per cui «per dare attuazione a tale adempimento con l'art. 33 del d.l.

Nel contesto italiano, la governance del PNRR riproduce tale impostazione orientata ai risultati attraverso un'architettura istituzionale incentrata sulla Presidenza del Consiglio dei ministri e sul Ministero dell'economia e delle finanze. In capo alla prima sono collocate funzioni di indirizzo politico, impulso e coordinamento: la Cabina di regia – organo collegiale a composizione variabile – formula linee guida, monitora lo stato di avanzamento del Piano, raccorda i diversi livelli di governo e riferisce periodicamente alle Camere, al Consiglio dei ministri e alle Conferenze. La funzione decisionale ultima rimane formalmente attribuita al Consiglio, ma la Cabina orienta, in modo sostanziale, la programmazione e la gestione delle criticità. Parallelamente, presso la Ragioneria generale dello Stato, il Servizio centrale PNRR presidia il coordinamento operativo, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo, gestendo la piattaforma ReGiS per la tracciabilità dei dati e fungendo da interfaccia tecnica con la Commissione⁴⁴. Ciascuna amministrazione titolare di misure PNRR ha, a sua volta, istituito specifiche unità dirigenziali di missione, preposte alle funzioni di progettazione, monitoraggio e controllo: si è così delineata una rete che, da un lato, uniforma i flussi informativi e garantisce la necessaria tracciabilità; dall'altro lato, pare tuttavia accentuare la dipendenza gerarchica dal centro decisionale.

Come già anticipato, questa configurazione, nella sua architettura originaria, ha evidenziato tratti marcatamente centralizzanti. In risposta alle critiche emerse, il legislatore ha successivamente ampliato la platea dei soggetti coinvolti⁴⁵: è stata prevista la partecipazione dei Presidenti di ANCI e UPI e dei rappresentanti del partenariato nelle sedute relative a questioni di diretto interesse locale; presso il Dipartimento per gli affari regionali è stato istituito un Nucleo PNRR Stato-Regioni per garantire un raccordo stabile con le autonomie. Si tratta di aperture significative, che tuttavia non sovvertono la logica di fondo giacché il baricentro della direzione rimane ancorato al livello nazionale e le autonomie continuano a essere chiamate prevalentemente a eseguire progetti elaborati al centro, con margini ridotti di adattamento alle specificità territoriali⁴⁶.

Il nodo così delineato si intreccia con il profilo dell'*accountability*. Il sistema di rendicontazione – incentrato sulla piattaforma ReGiS e sul Servizio centrale – presenta indubbi punti di forza in termini di integrità dei dati e certezza procedurale; difatti, ogni amministrazione titolare alimenta il flusso informativo, al MEF è affidata la verifica della conformità ai requisiti europei e il Governo riferisce al Parlamento mediante relazioni

152/2021 è stato istituito, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Nucleo PNRR Stato-Regioni. La struttura ha il compito di coordinare le amministrazioni titolari degli interventi previsti dal Piano con le autonomie territoriali offrendo un supporto tecnico alle amministrazioni regionali e locali».

⁴⁴ Per un focus sul funzionamento del sistema, cfr. G. IACCARINO, *L'attività di rendicontazione delle spese negli interventi del PNRR Cultura*, in *Economia della Cultura*, n. 1, 2024, 180 ss.

⁴⁵ Sul punto cfr. U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, 57 ss.; G. ARMAO, *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (Pnrr): competenze e ruolo delle Regioni nella programmazione ed attuazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e la coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2023, 66 ss. V. pure B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. BIANCHI, B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, 7-17.

⁴⁶ G. MULAZZANI, *La governance multilivello nell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza dopo la revisione: il ruolo dello stato nell'amministrazione disaggregata*, in *MUNUS*, n. 3, 2024, 894 ss.

periodiche⁴⁷. Tuttavia, la molteplicità degli attori coinvolti rende complessa l'attribuzione univoca delle responsabilità per ritardi o inadempienze, mentre la concentrazione delle funzioni di monitoraggio presso Presidenza del Consiglio e MEF rischia di comprimere la trasparenza verso le assemblee regionali e locali. Le relazioni pubbliche e i *report* privilegiano, di regola, indicatori aggregati, funzionali alla *compliance*, ma meno idonei a rappresentare l'impatto territoriale delle misure. Ciò produce l'emersione di una difficoltà nel misurare in che modo ciascun investimento incida sui differenti contesti sub-regionali e, soprattutto, sui diritti e sulle opportunità dei cittadini⁴⁸.

In tale prospettiva emerge il limite sistemico degli indicatori attualmente impiegati. *Milestones* e *targets* assicurano effettivamente misurabilità e orientamento ai risultati, ma captano prevalentemente la conformità procedurale più che l'effettività sostanziale delle politiche⁴⁹. Difettano, oppure risultano frammentarie, metriche solide di valutazione d'impatto nel medio-lungo periodo, con indicatori disaggregati a livello regionale e infraregionale (aree interne, periferie metropolitane, isole minori). Inoltre, la componente "riforme" del Piano – pur essendo condizione imprescindibile per i pagamenti – presenta tempi di attuazione e "sedimentazione" istituzionale più lunghi e risulta meno facilmente quantificabile, con il rischio di essere valutata attraverso metriche semplificatorie. Le istituzioni di controllo hanno reiteratamente segnalato ritardi nella trasmissione dei dati, disomogeneità negli indicatori di risultato e scarsa tracciabilità degli effetti territoriali⁵⁰.

Da questo insieme di criticità discende un'agenda di correttivi costituzionalmente necessari, se si vuole che la logica della *performance* venga effettivamente posta al servizio dell'eguaglianza sostanziale. In primo luogo, occorre affiancare agli indicatori di avanzamento misure idonee a rilevare gli *outcome* connessi alla qualità della cittadinanza, con disaggregazione almeno a livello sub-regionale⁵¹. In secondo luogo, si rende necessario rafforzare il controllo democratico multilivello, prevedendo *format* standardizzati per le relazioni, tali da consentire a Parlamento, Consigli regionali e Consigli comunali di seguire non soltanto le curve di spesa, ma le traiettorie di impatto⁵². In terzo luogo, occorre consolidare canali di co-programmazione con Regioni ed

⁴⁷ Sulle modalità di controllo cfr. diffusamente G. MULAZZANI, *La governance multilivello nell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza dopo la revisione: il ruolo dello stato nell'amministrazione disaggregata*, cit.

⁴⁸ Sul punto cfr. ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, cit., con particolare riferimento all'assenza di dati territoriali completi e sull'importanza di valutare gli effetti sub-regionali.

⁴⁹ Sul carattere prevalentemente procedurale di *milestone* e *target*, nonché sulla scarsità di indicatori di *outcome* e di metriche territorializzate, cfr. N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo «metodo di governo»*, cit., pp. 570-571, ove si evidenzia la difficoltà per gli indicatori del RRF di indicare gli esiti sostanziali delle politiche.

⁵⁰ A. SCIORTINO, *PNRR e divari territoriali tra previsione e attuazione*, cit., 94, per cui «[l]e difficoltà attuative sono ascrivibili a molteplici fattori: uno dei più evidenti riguarda i disallineamenti tra i dati dichiarati dai ministeri e quelli forniti dagli enti responsabili della realizzazione dei progetti. L'analisi dei pagamenti effettuati sui singoli progetti mostra incongruenze con la spesa complessiva rendicontata, spesso a causa di ritardi nella trasmissione delle informazioni o errori nei sistemi di monitoraggio».

⁵¹ Sulla necessità di costruire indicatori territoriali disaggregati anche a scala infra-regionale, con particolare attenzione alle aree interne e alle aree marginali, cfr. ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, cit.

⁵² Rispetto alla possibile marginalizzazione dei Parlamenti e delle autonomie territoriali nei processi di governance e monitoraggio del PNRR – e quindi sulla necessità di strumenti di controllo più strutturati e trasparenti – cfr. N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo «metodo di governo euro-nazionale»*, cit., 575.

enti locali – non limitati alla mera consultazione – affinché la regia unitaria si combini con la progettazione condivisa di obiettivi territorializzati, riducendo il rischio di un regionalismo meramente esecutivo⁵³. In quarto luogo, è indispensabile investire nella capacità amministrativa dei soggetti attuatori più deboli, così da evitare che la *performance* si traduca in una selezione naturale a vantaggio dei soli attori dotati di strutture robuste⁵⁴.

Infine, viene in rilievo il profilo della trasparenza. Un metodo euro-nazionale fondato sui risultati deve, per coerenza, rendere pubblici e interrogabili i dati effettivamente rilevanti. Ciò implica una evoluzione di ReGiS e dei portali nazionali verso sistemi di *open data* granulari e tempestivi, con metriche comparabili, vocabolari condivisi e strumenti di visualizzazione capaci di consentire a cittadini, studiosi e organi di controllo di “vedere” l’impatto delle misure in termini di riduzione dei divari. La trasparenza, in questa accezione costituisce una inderogabile condizione di efficacia: in assenza di misurabilità, la *performance* rischia di ridursi a mera *compliance* procedurale; se, invece, accompagnata da dati aperti e leggibili, essa può trasformarsi in un potente strumento di coesione, idoneo a orientare risorse e responsabilità verso l’obiettivo costituzionale di rendere effettivi, in maniera uniforme, i diritti fondamentali⁵⁵.

6. Prospettiva comparata dei “rimedi interni” ai divari territoriali. L’esperienza tedesca, inglese e spagnola a confronto

Alla luce del percorso sin qui ricostruito – nel quale si è messo in evidenza come i divari territoriali si traducano in disuguaglianze di cittadinanza, come il regionalismo cooperativo costituisca il paradigma costituzionalmente più coerente per affrontarle e come la stagione del PNRR abbia attivato un insieme di strumenti orientati alla *performance*, alla responsabilità e alla co-progettazione – si impone ora un ulteriore livello di analisi. La ricognizione del quadro interno e del contesto eurounitario, infatti, non esaurisce le prospettive interpretative utili a comprendere la portata e le potenzialità degli attuali processi di riequilibrio: è proprio nella dimensione comparata che si rendono più visibili tanto le inerzie quanto le opportunità dei sistemi politico-amministrativi chiamati a fronteggiare disuguaglianze territoriali profonde e persistenti. In tale prospettiva, il ricorso alla comparazione non risponde a un’esigenza meramente illustrativa, ma si configura come strumento analitico essenziale per individuare modelli funzionali, rischi sistemici e vincoli strutturali che accomunano le democrazie avanzate quando la coesione territoriale è posta in tensione da fratture economiche e istituzionali. Il dato empirico e normativo emerso nei paragrafi precedenti – secondo cui la riduzione dei divari non può prescindere da sistemi perequativi solidi, da capacità amministrative diffuse, da assetti

⁵³ Sul rischio che il metodo PNRR produca un regionalismo “esecutivo”, con riduzione degli spazi di co-programmazione e preminenza delle strutture tecniche e governative centrali, v. D. SCOPELLITI, *Il tramonto dell'autonomia politica delle Regioni visto attraverso il «metodo PNRR»*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, 221 ss.

⁵⁴ Con riguardo alle profonde asimmetrie di capacità amministrativa fra territori e sul rischio che tali divari si traducano in una selezione sistemica a favore degli enti più forti, cfr. C. GOLINO, *Divari di cittadinanza e capacità amministrativa: l'impatto del PNRR sul territorio*, cit., 11 ss.

⁵⁵ A. SACCHI, P. RUBINO, *Il disegno e l'attuazione del PNRR: investimenti, dimensione territoriale e percorsi di sviluppo*, in *Argomenti. Rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, n. 24, 2023, spec. 23 ss.

cooperativi e da un monitoraggio orientato agli esiti – trova infatti un’eco immediata (e talvolta un contrappunto) nell’esperienza comparata.

I tre ordinamenti considerati – Germania, Spagna e Regno Unito – consentono di osservare, da angolature differenti, il modo in cui sistemi istituzionali caratterizzati da elevate asimmetrie territoriali o da dinamiche centripete e centrifughe abbiano tentato di affrontare squilibri profondi mediante strumenti finanziari, meccanismi cooperativi, programmi di riequilibrio e riforme strutturali⁵⁶. Da un lato, la Germania offre l’esempio più maturo di un federalismo cooperativo nel quale perequazione, limiti costituzionali all’appiattimento delle capacità fiscali e coinvolgimento dei *Länder* concorrono alla stabilità complessiva; dall’altro lato, la Spagna mostra la fragilità di assetti asimmetrici privi di un quadro perequativo pienamente condiviso, mentre l’esperienza britannica rivela quanto politiche centralizzate di riequilibrio – ancorché ambiziose – risultino inefficaci in assenza di un’adeguata capacità amministrativa e di un reale partenariato multilivello. L’obiettivo del presente paragrafo è, dunque, quello di guardare alle esperienze richiamare al fine di comprendere quali elementi di stabilità istituzionale favoriscano la coesione, quali soluzioni si rivelino controproducenti e quali condizioni – normative, finanziarie e amministrative – risultino imprescindibili per rendere effettivo un percorso di riduzione dei divari territoriali.

Iniziando dal modello tedesco, occorre rilevare che il relativo federalismo cooperativo si caratterizza, sotto il profilo strutturale, per la presenza di un articolato e robusto sistema di perequazione finanziaria⁵⁷ – il *Länderfinanzausgleich* – espressamente volto a correggere gli squilibri nelle capacità fiscali dei *Länder*. Ai sensi dell’art. 107 della Legge fondamentale, il *Bund* è tenuto ad erogare contributi supplementari in favore delle regioni economicamente più deboli, al fine di porle in condizione di adempiere in modo adeguato alle proprie funzioni istituzionali. La perequazione si sviluppa, in particolare, lungo tre direttrici: in primo luogo, una distribuzione orizzontale del gettito IVA che tiene conto, in misura significativa, della variabile demografica⁵⁸; in secondo luogo, trasferimenti orizzontali fra i *Länder*, destinati a compensare le differenze di capacità fiscale⁵⁹; in terzo luogo, contributi verticali del *Bund* a favore dei *Länder* più deboli, orientati alla copertura di bisogni generali, di esigenze specifiche connesse al processo di riunificazione e di maggiori costi amministrativi⁶⁰. L’obiettivo perseguito non è quello di pervenire a un livellamento integrale delle disparità – la Corte costituzionale federale ha, infatti, più volte ribadito il c.d. “divieto di livellamento” totale

⁵⁶ Sul tema, oltre alla bibliografia sotto citata, si rinvia alle pertinenti parti dei seguenti contributi contenuti in E. DI SALVATORE (a cura di), *Sistemi costituzionali europei*, Giuffrè, Milano 2021: E. DI SALVATORE, *Germania*, p. 2 ss.; F. ROSA, *Regno Unito*, p. 307 ss.; O. PALLOTTA, *Spagna*, p. 363 ss.

⁵⁷ C. FRAENKEL-HAEBERLE, A. VALDESALICI, *La terza riforma del federalismo tedesco il «Finanzausgleich» tra vecchie e nuove previsioni normative*, in *Le Regioni*, n. 3, 2018, 373 ss. Cfr. pure C. FRAENKEL-HAEBERLE, *Dall’autonomia all’intreccio: il labirinto delle competenze nel federalismo tedesco*, 10 settembre 2025, disponibile su www.ceridap.com.

⁵⁸ M. EILFORT, J. KÖNIG, *Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichreform*, in EZFF (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus*, 2017, Baden-Baden, Nomos, 2017, 77 ss.

⁵⁹ G. STORNAIUOLO, *Il sistema di perequazione fiscale in Germania e gli effetti sulla riduzione dei divari*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3, 2012, 333 ss.

⁶⁰ C. FRAENKEL-HAEBERLE, A. VALDESALICI, *La terza riforma del federalismo tedesco*, cit., 304 ss., sui trasferimenti verticali (*Bundesergänzungszuweisungen*) destinati ai *Länder* più deboli.

(*Nivellierungsverbot*) e la necessità di rispettare la graduatoria delle capacità finanziarie – bensì quello di assicurare a ciascun *Land* strumenti adeguati per offrire prestazioni equivalenti, preservando al contempo gli incentivi all'autonomia e alla responsabilità fiscale⁶¹. La combinazione di solidarietà e responsabilità che ne risulta esprime, in definitiva, l'essenza del federalismo cooperativo tedesco: la perequazione è concepita come dovere di solidarietà, ma è incardinata in un quadro di limiti di rango costituzionale che presidiano l'equilibrio tra unità e autonomia⁶². La costante negoziazione tra governo federale e *Länder* e l'affermazione costituzionale dei principi di equità e di riparto delle competenze hanno consentito al sistema di adattarsi alle trasformazioni socio-economiche, rafforzando allo stesso tempo la coesione territoriale⁶³.

Il sistema spagnolo di finanziamento delle *Comunidades Autónomas* si connota, per converso, per una tensione permanente tra autonomia finanziaria e solidarietà interterritoriale⁶⁴. La Costituzione del 1978 riconosce alle entità regionali un'autonomia finanziaria finalizzata alla gestione dei propri interessi e istituisce un Fondo di compensazione, destinato a correggere gli squilibri economici interterritoriali e a contenere le diseguaglianze tra territori (art. 158). L'architettura costituzionale, deliberatamente flessibile, consente la coesistenza di un regime comune di finanziamento e di regimi forali speciali per Paesi Baschi e Navarra, fondati su accordi bilaterali; tale "*indefinición constitucional*"⁶⁵ ha concorso alla formazione di un sistema asimmetrico, all'interno del quale la solidarietà si confronta costantemente con pretese di autonomia rafforzata⁶⁶. La legge organica sulla *financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA) ha sviluppato tale impianto ponendo l'accento, in misura prevalente, sulla spesa piuttosto che sulla capacità tributaria: le Comunità soggette al regime comune dipendono in larga parte dai trasferimenti statali, mentre le risorse proprie rimangono relativamente limitate⁶⁷. Ne deriva come paradosso strutturale che i principi costituzionali di autonomia e solidarietà impongono che i servizi fondamentali siano garantiti in modo equivalente sull'intero territorio nazionale (artt. 2, 138, 156 e 158), ma il sistema di perequazione ha prodotto, in taluni casi, fenomeni di sovra-livellamento (*sobrenivelación*), con regioni – come la Catalogna – che, pur contribuendo in misura significativa al sistema, risultano beneficiarie nette negative⁶⁸.

⁶¹ C. FRAENKEL-HAEBERLE, A. VALDESALICI, *La terza riforma del federalismo tedesco*, cit., pp. 384-385, sul divieto di livellamento (*Nivellierungsverbot*).

⁶² G. STORNAIUOLO, *Il sistema di perequazione fiscale in Germania e gli effetti sulla riduzione dei divari*, cit., 341 ss.

⁶³ Sulla corrispondenza fra sistema normativo e le esigenze economico sociali dei territori cfr. C. FRAENKEL-HAEBERLE, A. VALDESALICI, *La terza riforma del federalismo tedesco*, cit., 408 ss.

⁶⁴ G. NAGLIERI, *Il federalismo fiscale differenziato e la solidarietà interterritoriale: una lettura dell'autonomia differenziata italiana con la lente del regionalismo asimmetrico spagnolo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1, 2023, 490 ss.

⁶⁵ Così ne parla F. BALANGUER CALLEJÓN, *La financiación de las Comunidades Autónomas y la constitucionalización del Estado autonómico*, in M. A. GARCÍA HERRERA, J. M. VIDAL BELTRÁN (a cura di), *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Madrid, 2005, 618.

⁶⁶ G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, cit., 468.

⁶⁷ G. NAGLIERI, *Il federalismo fiscale differenziato*, cit., 492.

⁶⁸ G. NAGLIERI, *Il federalismo fiscale differenziato*, cit., 489 ss., sull'effetto di sovra-livellamento e sulle dinamiche che hanno condotto la Comunità catalana ad assistere ad «un apporto, cioè, alle entrate fiscali dello Stato, superiore al totale delle risorse ricevute: al netto dell'applicazione dei meccanismi di livellamento previsti dal previgente fondo

La solidarietà, definita come contributo delle regioni più sviluppate a favore di quelle più deboli attraverso il circuito fiscale, viene così costantemente messa alla prova da un dualismo tra modelli finanziari e da una struttura di potere che tende spesso a privilegiare la centralizzazione delle risorse, alimentando conflitti politici e periodiche rivendicazioni di revisione del patto costituzionale.

Nel Regno Unito, il processo di *devolution* avviato a partire dagli anni Novanta ha attribuito poteri legislativi e di spesa alle nazioni costitutive (Scozia, Galles e Irlanda del Nord) e, in misura più limitata, ad alcune realtà territoriali inglesi⁶⁹. Tale processo, tuttavia, non ha inciso in modo risolutivo sulle profonde disuguaglianze territoriali, in quanto lo sviluppo economico rimane fortemente concentrato nel Sud-Est e nell'area londinese, mentre ampie porzioni del Nord dell'Inghilterra e delle altre nazioni continuano a registrare livelli ridotti di reddito, produttività e salute⁷⁰. È noto, infatti, come, nel contesto britannico, le disuguaglianze di opportunità e di giustizia sociale risultino particolarmente accentuate, giacché la distribuzione delle risorse pubbliche e l'accesso ai servizi essenziali variano in modo considerevole tra aree urbane e rurali, dando luogo a un vero e proprio "divario di cittadinanza" idoneo a incidere sulla coesione sociale⁷¹.

In questa direzione si collocano anche i dati del rapporto annuale di IPPR North, secondo i quali il divario di ricchezza tra Nord e Sud dell'Inghilterra è destinato ad ampliarsi ulteriormente. Le stime indicano, infatti, che entro il 2030 la differenza potrebbe raggiungere 228.800 sterline *pro capite*, mentre l'occupazione e la speranza di vita in molte aree settentrionali permangono significativamente al di sotto della media nazionale⁷². Tali disparità si sono accentuate nonostante gli sforzi compiuti in direzione della *devolution*, suggerendo che, in assenza di adeguati meccanismi di perequazione e di una strategia nazionale coerente, essa rischia di tradursi in un federalismo competitivo, nel quale le regioni più deboli sono costrette a inseguire quelle più forti.

In tale quadro si inserisce il *Levelling Up White Paper*, presentato dal governo britannico nel 2022, con l'obiettivo dichiarato di ridurre le disparità geografiche e di consentire a ogni

de Suficiencia, la Catalogna registrava un rapporto negativo tra il reddito familiare disponibile e il PIL regionale. risultare contributore netto, nonostante capacità fiscale superiore alla media nazionale».

⁶⁹ V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 1999. Si veda anche G. POGGESCHI, *Il processo di devolution: una storia che parte da lontano*, in C. MARTINELLI (a cura di), *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Giappichelli, Torino, 125 ss.

⁷⁰ M. FRANZINI, *Divari territoriali, disuguaglianza di opportunità e giustizia sociale nel Regno Unito*, in DPCE online, n. 3, 2024, 1823 ss.

⁷¹ Ivi, 1831, nonché A. BOITANI, M. FRANZINI, E. GRANAGLIA, *Disuguaglianza, merito e meritocrazia*, in *Pandora rivista*, n. 2, 2023, 58 ss.

⁷² M. JOHNS, J. MARSHALL, L. MYER, P. HEBDEN, R. SWIFT, and Z. BILLINGHAM, *State of the North. Charting the course for a decade or renewal*, IPPR North, 2024, «The gap between levels of wealth in the North and Midlands, and the rest of England is growing. The North East is the region with the lowest overall an average wealth levels, and median wealth remains lower there now than in 2006 in real terms. The highest wealth per person is found in the South East, where wealth per head is £415,200, approximately £195,400 higher than the North's £219,750. Our analysis below finds that this difference between the South East and the North could reach around £228,800 by the end of the decade, as the increasing inequality observed since 2010 continues to concentrate wealth in one corner of the country».

individuo di “fiorire” ovunque viva⁷³. Il documento riconosce che l’esperienza del Regno Unito costituisce un esempio complessivamente di successo, ma che, tuttavia, non tutti i cittadini beneficiano delle medesime opportunità, affermando – forse un po’ troppo retoricamente – che il talento è equamente distribuito mentre le opportunità non lo sono. Tra le azioni prospettate figurano investimenti in banda larga, trasporti, istruzione, competenze, sanità e rigenerazione urbana per un ammontare pari a decine di miliardi di sterline⁷⁴.

Ad oggi, tuttavia, le valutazioni si sono rivelate prevalentemente critiche. L’*Institute for Fiscal Studies* ha osservato che, pur trattandosi di un documento programmaticamente ambizioso, i progressi compiuti verso le dodici *missions* risultano assai limitati, con scarsi miglioramenti in settori chiave quali l’occupazione, l’istruzione primaria e la soddisfazione di vita; in alcuni casi, il divario tra le regioni si è addirittura ampliato⁷⁵. Un rapporto della Commissione per i Conti pubblici della Camera dei Comuni ha rilevato che, al settembre 2023, le autorità locali avevano impegnato solo 1,24 miliardi di sterline (poco più del 10%) dei 10,47 miliardi stanziati dai tre principali fondi di *levelling up*, numerosi progetti risultavano in ritardo e il Dipartimento per l’uguaglianza territoriale è stato costretto a prorogare le scadenze, sollevando dubbi sulla capacità di spesa e sulla trasparenza delle procedure⁷⁶. Parallelamente, l’*Institute for Government* ha segnalato che il successo della strategia richiede una chiara definizione degli obiettivi, una *governance* interdipartimentale forte, una collaborazione effettiva con i governi devoluti e un solido sistema di evidenze e valutazione⁷⁷. La combinazione di ambizione politica e fragilità amministrativa, unitamente alla mancanza di un quadro finanziario pluriennale stabile, consente di spiegare perché la *levelling up strategy* non abbia, finora, prodotto i risultati attesi e perché il nuovo esecutivo, insediatosi nel 2024, abbia annunciato l’abbandono di gran parte del programma⁷⁸.

Il raffronto tra i tre sistemi consente di mettere in luce approcci tra loro differenziati al rapporto tra autonomia e solidarietà territoriale. Il federalismo cooperativo tedesco combina un’intensa perequazione finanziaria con la tutela dell’autonomia regionale, laddove la solidarietà come principio costituzionalmente affermato e i meccanismi di compensazione sono bilanciati da limiti che impediscono la completa livellazione delle capacità fiscali, preservando al contempo gli incentivi all’efficienza. La Spagna, per contro, adotta un modello asimmetrico, nel quale, accanto al regime comune, permangono regimi speciali che alimentano rivendicazioni identitarie; la solidarietà interterritoriale è formalmente sancita dalla

⁷³ *Levelling Up the United Kingdom White Paper*, 2022, disponibile su www.assets.publishing.service.gov.uk: «While talent is spread equally across our country, opportunity is not. Levelling up is a mission to challenge, and change, that unfairness. Levelling up means giving everyone the opportunity to flourish. It means people everywhere living longer and more fulfilling lives, and benefitting from sustained rises in living standards and well-being».

⁷⁴ *Ivi*.

⁷⁵ INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES, *Progress towards “levelling up” missions has been glacial – and on some measures the UK is going backwards*, London, 2023.

⁷⁶ HOUSE OF COMMONS, PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *Levelling up funding to local government*, Sixty-Third Report of Session 2022–23, London, The Stationery Office, 2023.

⁷⁷ INSTITUTE FOR GOVERNMENT, *“Levelling up” from the centre: Six tests for a government serious about reducing regional inequalities*, London, 2023.

⁷⁸ H. ZEFFMAN, *‘Levelling up’ phrase to be erased, says minister*, in www.bbc.com, 9 luglio 2024.

Costituzione, ma la dipendenza dalle trasferenze statali e l'assenza di una redistribuzione equa delle risorse generano conflitti ricorrenti. Il sistema del Regno Unito presenta una ulteriore e differente configurazione, in cui la *devolution* è stata affiancata da programmi centralizzati di riequilibrio che, pur qualificandosi come politiche di *levelling up*, hanno mostrato limiti amministrativi e carenze, con esiti insoddisfacenti sotto il profilo della riduzione effettiva dei divari. La comparazione permette, altresì, di cogliere come il successo di un sistema dipenda in misura decisiva dalla capacità di integrare accentramento funzionale e cooperazione politica su più livelli: in Germania, la partecipazione dei Länder alle decisioni federali e la chiarezza delle regole sostengono la coesione; in Spagna, l'ambiguità del quadro normativo e l'asimmetria strutturale alimentano tensioni; nel Regno Unito, infine, la mancanza di un vero coordinamento tra governo centrale e territori limita l'efficacia delle politiche di riequilibrio.

L'analisi comparata suggerisce, in definitiva, alcune lezioni di rilievo per l'ordinamento italiano.

In primo luogo, la perequazione finanziaria deve essere concepita come dovere costituzionale orientato alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale, ma non può spingersi fino ad annullare integralmente le differenze né a disincentivare l'autonomia. Il modello tedesco mostra come una perequazione robusta possa convivere con incentivi all'efficienza, a condizione che siano previsti limiti e controlli.

In secondo luogo, appare opportuno evitare le criticità emerse nel sistema spagnolo, ove l'asimmetria strutturale e la forte dipendenza dai trasferimenti alimentano conflitti e squilibri; si rende pertanto necessario definire criteri chiari di finanziamento, assicurando che le regioni dispongano di risorse adeguate e che la solidarietà non si traduca in fenomeni di sovra-livellamento.

In terzo luogo, l'esperienza britannica evidenzia che le politiche di riequilibrio non possono fondarsi esclusivamente su programmi centralizzati, privi di un forte coinvolgimento dei territori e di un'effettiva *accountability*.

Per l'Italia, il regionalismo cooperativo delineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024 richiede dunque la coniugazione di coesione, responsabilità e flessibilità, ovvero il rafforzamento dei meccanismi di cooperazione interistituzionale, la garanzia effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni e la dotazione delle Regioni di risorse e competenze adeguate, così da evitare che l'autonomia degeneri in diseguaglianza e che la solidarietà si trasformi in mera centralizzazione. Solo attraverso un regionalismo cooperativo responsabilizzato (e responsabilizzante) sarà possibile incidere in modo effettivo sui divari territoriali e realizzare, su base nazionale, l'eguaglianza sostanziale.

7. Conclusioni

Il percorso argomentativo ricostruito conduce, in definitiva, a una conclusione difficilmente eludibile. Nel contesto costituzionale italiano il regionalismo cooperativo non si presenta come una mera opzione politico-istituzionale, bensì come l'unico orizzonte sistemico compatibile con il combinato disposto dei principi di unità, eguaglianza e solidarietà. La Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 192 del 2024, ha chiarito che l'art. 116, terzo comma, Cost. deve essere

interpretato alla luce dell'intero assetto costituzionale e non consente forme di differenziazione tali da porre in pericolo l'unità della Repubblica; al contempo, ha ricondotto autonomia, solidarietà, eguaglianza e sussidiarietà entro un medesimo quadro assiologico, nel quale la differenziazione è ammissibile solo se funzionalizzata al miglioramento della qualità dei servizi e allo sviluppo effettivo della persona, e non già a una redistribuzione meramente quantitativa di competenze e risorse. In questa prospettiva, il regionalismo viene correttamente configurato come strumento per la realizzazione della coesione territoriale e non come fattore di possibile disgregazione.

L'esperienza degli ultimi decenni ha, del resto, mostrato come un'autonomia priva di adeguate risorse finanziarie e di solidi strumenti cooperativi tenda a cristallizzare le disuguaglianze piuttosto che ridurle. La stessa sentenza n. 192 del 2024 delinea un perimetro di compatibilità nel quale l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e la coesione territoriale fungono da condizioni per la pienezza della cittadinanza, con la conseguenza che il regionalismo cooperativo – inteso come collaborazione istituzionale orientata a obiettivi condivisi di eguaglianza – deve assurgere a criterio ordinante dell'intera architettura repubblicana, in grado di informare tanto le dinamiche della differenziazione quanto la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei meccanismi perequativi.

Su tale sfondo, l'esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha introdotto nel sistema italiano un modello di governo marcatamente orientato alla politica dei risultati. Sotto la spinta del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, i Piani nazionali sono stati concepiti come programmi di medio periodo, *results-based*, composti da riforme e investimenti la cui erogazione finanziaria è condizionata al conseguimento di obiettivi verificabili. La condizionalità legata a *milestones* e *targets* ha richiesto la costruzione di strumenti di monitoraggio e valutazione più sofisticati e ha istituzionalizzato un dialogo continuo tra Commissione europea e Stati membri, dando vita a un metodo di governo euro-nazionale fondato su finanziamenti legati ai risultati, trasparenza e *accountability*. Al di là della contingenza emergenziale, ne risulta una modalità di *governance* orientata alla *policy* più che alle virtualità della mera produzione normativa, nella quale l'accento si sposta dall'elaborazione legislativa all'attuazione concreta e alla misurazione degli effetti sulle collettività interessate.

In Italia, il PNRR ha certamente rafforzato il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nella definizione e nel coordinamento delle politiche pubbliche, ma, ai fini di queste conclusioni, rileva soprattutto il mutamento di paradigma che esso ha contribuito a innescare, quali la concezione dell'azione pubblica in funzione di obiettivi misurabili; la valorizzazione del monitoraggio e della valutazione del ciclo delle politiche pubbliche; la considerazione della capacità amministrativa dei territori come condizione di effettività dei diritti. Questa, che potremmo forse definire come “fase due” del regionalismo cooperativo post-PNRR, implica uno spostamento del baricentro dall'attenzione al riparto delle competenze all'attenzione ai risultati che dall'esercizio di quelle competenze scaturiscono, anche in vista delle future programmazioni europee (2028-2034), nelle quali è verosimile che prassi di *governance* orientate alla *performance* e alla responsabilità siano ulteriormente consolidate.

La giurisprudenza costituzionale e la prassi amministrativa hanno individuato nel principio di leale cooperazione il cardine dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali. Le sfide poste dal

PNRR e, più in generale, dalla gestione di politiche pubbliche ad alta complessità suggeriscono, tuttavia, la necessità di andare oltre una lettura meramente procedurale di tale principio. La leale cooperazione, nella sua formulazione tradizionale, opera principalmente come regola di integrazione procedurale, imponendo consultazione e ricerca di soluzioni concordate; l'orientamento alla *performance* richiede di affiancarle un ulteriore criterio, qui definibile come di "responsabilità cooperativa", intendendo con tale espressione un modello di responsabilità condivisa non solo rispetto ai processi decisionali, ma anche – e soprattutto – rispetto agli esiti delle politiche, garantendo che ciascun livello di governo risponda del contributo offerto (o negato) al conseguimento di obiettivi di coesione, riduzione dei divari e tutela effettiva dei diritti fondamentali.

Sul piano istituzionale, tale responsabilità cooperativa implica la definizione di indicatori condivisi, l'assunzione di impegni reciprocamente vincolanti e la previsione di meccanismi di valutazione e di correzione degli scostamenti rispetto ai traguardi prefissati. Sul piano politico, essa esige un mutamento di visione, giacché la cooperazione non può esaurirsi in sedi formali di confronto, ma deve tradursi in un'*accountability* effettiva nei confronti dei cittadini. Le esperienze estere esaminate in chiave comparata mostrano che, in assenza di una chiara *leadership*, di priorità politiche definite, di strutture intersettoriali adeguate e di una collaborazione effettiva con i livelli subnazionali, i programmi di riequilibrio tendono a produrre risultati modesti o deludenti.

In questa prospettiva, l'impostazione della politica di coesione oltre la programmazione 2021-2027 e oltre l'orizzonte temporale del PNRR diviene banco di prova decisivo. Gli elementi emersi nel corso del presente lavoro suggeriscono almeno quattro linee direttrici.

In primo luogo, la definizione di un sistema stabile di indicatori territoriali, omogenei e comparabili, che consenta di misurare divari, progressi e impatto delle politiche non solo in termini di spesa, ma anche di capacità amministrativa, effettività dei diritti e sviluppo sostenibile. Senza strumenti condivisi di misurazione non vi è né trasparenza né *accountability*.

In secondo luogo, la trasformazione della cooperazione da pratica essenzialmente consultiva a meccanismo vincolante, in cui le sedi di coordinamento – cabina di regia, tavoli permanenti, piani di monitoraggio – siano accompagnate da obblighi reciproci e da poteri sostitutivi mirati, onde evitare quella "coesione a geometria variabile" di cui l'esperienza britannica della *levelling up strategy* offre un monito significativo.

In terzo luogo, la politica di coesione post-2026 dovrà assumere in modo esplicito il rafforzamento delle capacità amministrative e delle infrastrutture istituzionali dei territori più deboli come componente essenziale, e non accessoria, degli interventi: l'eguaglianza sostanziale presuppone amministrazioni territoriali in grado di progettare, attuare e mantenere politiche complesse, e ciò implica investimenti in personale, competenze, organizzazione e strumenti abilitanti.

In quarto luogo, la coesione dovrà essere concepita come processo continuo e non come sequenza di ondate straordinarie di finanziamento. Non può continuare a ignorarsi la circostanza per cui la riduzione dei divari territoriali esige un ciclo permanente di programmazione, attuazione e valutazione, sostenuto da risorse pluriennali e da un quadro normativo stabile.



Solo nell'orizzonte concettuale che consideri regionalismo cooperativo come struttura, responsabilità cooperativa come criterio, coesione come processo permanente sarà possibile tradurre in termini di effettività il mandato dell'art. 3, comma 2, Cost., connettendo in modo non meramente proclamatorio il richiamo all'eguaglianza sostanziale con la fruibilità effettiva dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale.