

UMBERTO RONGA*

Divari territoriali e transizione digitale. Obiettivi e rendimento delle politiche del PNRR**

ABSTRACT (EN): The research explores the theme of digital transition and related policies in the NRRP in relation to territorial disparities. The work starts from an analysis of sector data, obtained at European and national level, to reconstruct the relationship between digital and territorial divides and consider, in this context, the fields of application, the repercussions and the potential of the transition underway; therefore, by reconstructing its governance, the study defines the implementation trends of the Plan and the related models; finally, it reconstructs the performance of the digital transition on territorial disparities and reflects on the related equalization solutions, declaring the need for an approach that is not only performance-based but also cultural and political in a broader sense.

ABSTRACT (IT): La ricerca approfondisce il tema della transizione digitale e delle relative politiche nel PNRR in relazione ai divari territoriali. Il lavoro muove dall'analisi dei dati di settore, ricavati in sede europea e nazionale, per ricostruire il rapporto tra divari digitali e territoriali, e considerare, in questo ambito, i campi di applicazione, le ricadute e le potenzialità della transizione in corso; dunque, ricostruendone la *governance*, lo studio definisce le tendenze attuative del Piano e i relativi modelli; infine, ricostruisce il rendimento della transizione digitale sui divari territoriali e riflette sulle relative soluzioni perequative, dichiarando la necessità di un approccio non solo prestazionale ma culturale e politico in chiave più ampia.

SOMMARIO: 1. Perimetro tematico e scopo del lavoro. – 2. La transizione digitale: i dati sui divari e gli obiettivi del PNRR. – 3. La *governance* del PNRR: la preminenza dell'Esecutivo. – 3.1. Modelli di governo del Piano. – 3.2. Tendenze attuative: notazioni. – 4. La perequazione digitale: un primo rendimento. – 5. Conclusioni.

1. Perimetro tematico e scopo del lavoro

Lo studio approfondisce il tema della *transizione digitale* e dei livelli di impatto da essa prodotti sul piano dei divari territoriali – il cui superamento, com'è noto, è tra i principali obiettivi strategici delle politiche ad essa connesse all'interno del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*¹.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Napoli Federico II.

** Articolo sottoposto a referaggio. Esso è stato sviluppato nel contesto del PRIN indicato nell'introduzione del fascicolo e in quello del PRIN 2022 “La sorte del Parlamento oltre l'emergenza da Covid-19” – PI prof. U. Ronga.

¹ L'obiettivo di fondo della transizione digitale, infatti, è «migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dall'*Indice di digitalizzazione dell'economia e della società* (DESI) e dagli obiettivi delineati nella Comunicazione della Commissione “Progettare il futuro digitale dell'Europa”», come si legge nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, p. 12.

Muovendo da una serie di dati – utili a meglio perimetrare la portata dei *divari digitali*, a partire da quelli di tipo *infrastrutturale* e *culturale*² – il contributo analizza i modi di realizzazione di tale transizione per verificare il rendimento degli obiettivi di perequazione e la relativa capacità di incidenza sulla composizione dei divari medesimi³. In tal senso, l'obiettivo principale del lavoro è quello di indagare se – e in che misura – la transizione sia riuscita, o possa ancora riuscire, a ridurre le asimmetrie territoriali, anche alla luce di una più efficiente capacità conformativa delle politiche legislative in essi prodotte, nonché dei relativi progetti e investimenti.

Preliminarmente – al fine di delineare i campi di incidenza di tale processo – è parso utile recarne un inquadramento, pur minimo, di carattere concettuale: la transizione digitale, com'è noto, nella sua definizione generale resa negli assetti delle relative iniziative europee (il *Next Generation EU*) e nazionali (il *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*), riguarda la conversione di processi analogici in modelli automatizzati e interattivi, guidati dalla elaborazione algoritmica dei dati, con l'obiettivo di migliorarne efficienza, affidabilità e sostenibilità (soprattutto ambientale)⁴, anche attraverso l'impiego di tecnologie avanzate (a partire dalla intelligenza artificiale generativa)⁵.

Il concetto – certo non nuovo⁶ – ha assunto rilevanza crescente nel dibattito pubblico, a partire dalle politiche di digitalizzazione dei primi anni Duemila⁷. Nel corso del tempo,

² A tali divari si connettono quelli relativi alla capacità amministrativa dei territori e all'erogazione di servizi e prestazioni per garantire la effettività dei diritti. Sul punto, per approfondirne le ricadute nella pandemia, si v. P. ZUDDAS, *Covid 19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020, p. 285 ss.; con particolare riguardo alle disuguaglianze nel contesto digitale, si vv. G. CERRINA FERONI, *PNRR, digitale: gli impatti su diritti e ordinamento costituzionale*, in *Agenda digitale.eu*, 2022; V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, p. 1 ss. Per approfondire, in chiave più ampia, cfr. S. STAIANO, *Art. 5 Cost.*, Roma, 2018, p. 15.

³ Al riguardo, si v. M. PIETRANGELO, *Sui "diritti di cittadinanza digitale". Note a margine di un opaco percorso normativo*, in *federalismi.it*, n. 8, 2024, p. 130 ss.; altresì, in una prospettiva che ne considera l'impatto sugli organi costituzionali (a partire dalle sedi legislative), si vv. R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, p. 292 ss.; A. CARDONE, *Decisione algoritmica vs decisione politica*, Napoli, 2021, p. 91 ss.

⁴ Sul rapporto tra le *twin transitions*, si v. U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos*, n. 1, 2023, p. 2 ss. Per un inquadramento concettuale della transizione digitale, si v. D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *federalismi.it*, n. 7, 2022, p. 3.

⁵ Circa l'integrazione delle ICT nella transizione digitale, si v. C. PERLINGIERI, *Intelligenza artificiale tra principi e regole*, in *AI Law*, n. 1, 2025, p. 35 ss.; inoltre, per ulteriori analisi sulle ricadute costituzionali del c.d. metaverso, si v. R. BIFULCO, *Riverberi costituzionali del Metaverso*, in *Media Laws*, n. 3, 2023, p. 42 ss.

⁶ Esso trae le sue radici dal concetto di *digitalizzazione*; tuttavia, se ne distingue per obiettivi e modalità realizzative. Mentre la digitalizzazione, infatti, è (o può essere) settoriale, volta a semplificare le procedure mediante l'impiego integrativo-strumentale della tecnologia rispetto a modalità analogiche; la *transizione digitale*, invece, si riferisce a un più ampio processo di trasformazione che interessa trasversalmente i settori pubblico e privato: cfr. M. PIETRANGELO, *Sui "diritti di cittadinanza digitale"*, cit., p. 130 ss.; C. COLAPIETRO, *Digitalizzazione e costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, p. 110 ss.

⁷ A questo novero si ascrivono iniziative, strategie e politiche per la digitalizzazione che intrecciano le dimensioni nazionale e sovranazionale (a partire da quella europea). In *ambito nazionale*, in particolare, vengono in rilievo: il *Piano per la Società dell'informazione* e il *Piano di e-government* del 2000, volti a rafforzare l'accessibilità alla Pubblica

integrando ulteriori indirizzi connessi allo sviluppo tecnologico, è stato ricondotto a strategie anche di matrice sovranazionale; strategie e politiche, com'è noto, variamente orientate a processi di trasformazione strutturale dei sistemi economici, produttivi, istituzionali, secondo i principi di inclusione sociale, partecipazione democratica, sicurezza, sostenibilità, perequazione territoriale; il tutto, in un disegno almeno formalmente ispirato a equità, in cui la tecnologia diviene strumento di tutela e promozione dei diritti, e di riduzione delle disuguaglianze⁸.

In questo quadro, i campi di intervento e le potenzialità applicative della transizione digitale sono molteplici e trasversali⁹: al centro di questo processo, infatti, non vi sono soltanto gli obiettivi di correzione delle asimmetrie nell'accesso alla rete¹⁰ o di superamento dei problemi di competenze e infrastrutture su scala nazionale; e neppure soltanto quelli relativi all'impiego delle nuove tecnologie nei procedimenti amministrativi o nei processi di decisione politica in una chiave limitata alla maggiore efficienza. La transizione in discorso, secondo la prospettiva di analisi qui assunta, tenta di promuovere un cambiamento più ampio, in cui l'impiego delle soluzioni digitali mira a contribuire alla riduzione delle fratture territoriali, promuovendo una maggiore effettività dei diritti sul territorio nazionale. Sullo sfondo di questo processo, pertanto, vi sono i temi centrali nella riflessione costituzionalistica: la *forma di governo*, quanto alle dinamiche interorganiche che si sono determinate in sede attuativa del Piano; la *forma di Stato*, quanto ai modi di esercizio dei diritti e della partecipazione politica¹¹; e, soprattutto, nella chiave prescelta, il *tipo di Stato*, specie quanto alle prospettive di perequazione indicate – a partire dal

amministrazione attraverso l'impiego di strumenti digitali. In *ambito europeo*, invece, si tratta delle seguenti iniziative: *eEurope 2002* e *2005*, volte alla diffusione delle ICT quanto a infrastrutture, accesso a internet e promozione di soluzioni di *e-government*. Al riguardo: cfr. P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in *federalismi.it*, n. 2, 2018, p. 2 ss.

⁸ Obiettivi venuti in rilievo prima in sede sovranazionale-europea, nell'ambito della *Strategia per il decennio digitale* (e della Comunicazione *2030 Digital Compass* della Commissione del 9 marzo 2021) e nel Regolamento UE n. 2021/241, istitutivo del c.d. *Recovery fund*; e che, poi, sono rifluiti, a livello nazionale, nel PNRR e, segnatamente, nella Missione n. 1 *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*. Sul punto, si vv. A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, in *Diritto Costituzionale*, n. 1, 2023, p. 9 ss.; F. CONTE, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica*, in *federalismi.it*, n. 11, 2023, p. 74 ss.; Rapporto ISTAT, *SDGs 2024. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, 4 luglio 2024.

⁹ Anche riconducibili ad ambiti materiali di competenza concorrente: cfr. art. 117 Cost. e, in particolare, governo del territorio, salute, istruzione, trasporti, lavoro. Vicende che hanno un impatto, diretto e indiretto, anche sulle vicende della forma di governo regionale, su cui, per approfondimenti in chiave più ampia, valga l'analisi, risalente ma ancora attuale, di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2003.

¹⁰ Sui profili costituzionali dell'accesso alla rete, si vv. G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, p. 120 ss.; L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del Diritto*, n. 2-3, 2012, p. 263 ss.; E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, p. 1 ss.

¹¹ Cfr. B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2022, p. 15 ss.; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 199 ss.; S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, n. 14, 2021, p. IV ss.; L. FABIANO, *Crisi dello Stato democratico rappresentativo, partecipazione politica elettronica e consapevolezza della società civile*, in *federalismi.it*, n. 28, 2023, p. 33 ss.

Mezzogiorno e dalle aree interne¹² – variamente incidenti su segmenti problematici del regionalismo italiano.

In questo perimetro, la ricerca si sviluppa su tre piani analitici: il primo piano, in continuità con gli studi delle sue prime fasi¹³, è quello della *governance*, specie in relazione alle dinamiche interorganiche e interistituzionali che si sono determinate nelle vicende del PNRR¹⁴; il secondo è quello degli *effetti* che tale transizione ha determinato e sta ulteriormente determinando sul versante dei divari territoriali; il terzo piano, infine, reca un *bilancio* sulla capacità di tale transizione di determinarsi come fattore di efficienza del sistema e di riduzione delle disuguaglianze territoriali per la garanzia dei diritti, secondo criteri di omogeneità, sul territorio nazionale¹⁵.

2. La transizione digitale: i dati sui divari e gli obiettivi del PNRR

Per comprendere la portata delle questioni in campo, ovvero per cogliere la profondità dei *divari digitali*, è utile prendere le mosse da alcuni dati, a livello europeo e a livello nazionale¹⁶.

Circa la dimensione europea, basti riguardare i dati dell'*Indice di digitalizzazione dell'economia e della società degli Stati membri* del Rapporto Desi 2020 della Commissione europea per verificare che l'Italia già riportava un indice di digitalizzazione di 43,6 punti percentuali (ben 9 al di sotto della media)¹⁷ e di 42 punti per l'alfabetizzazione digitale, mettendo in evidenza delle carenze strutturali, destinate ad incidere sulla garanzia del principio di eguaglianza e del processo di integrazione dell'Italia nel più ampio contesto europeo.

Circa la dimensione nazionale, inoltre, i dati dell'*Indice DESI regionale 2020*¹⁸ hanno rivelato un divario tra le Regioni del Nord (che superavano al 2020 la media europea), e le Regioni del Mezzogiorno (che non raggiungevano gli standard medi nazionali)¹⁹. In continuità, a conferma di una disuguaglianza sistemica e persistente, vengono in rilievo i più recenti dati relativi al *Decennio digitale 2025*, in cui l'Italia si posiziona al ventiquattresimo posto per competenze digitali, al diciassettesimo per copertura di rete e al ventunesimo per utilizzo di internet²⁰; e i

¹² Cfr. A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la transizione digitale*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, p. 257 ss.; da ultimo, sulle asimmetrie con le aree interne, si v. B. OZUNI, *Digital Transition and Territorial Disparities: Legal and Constitutional Dimensions for the Inclusion of Inner Areas*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2025, p. 124 ss.

¹³ Cfr. U. RONGA, *Indirizzo politico e negoziazione interistituzionale nel PNRR*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, p. 3149 ss.

¹⁴ Cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *federalismi.it*, n. 18, 2021, p. 235 ss.

¹⁵ Cfr. S. CARUSO, *Transizione digitale, intelligenza artificiale e "amministrazione 4.0"*, in P. BARGIACCHI, F. VECCHIO (a cura di), *Nuovi diritti e nuove tecniche di tutela in tempi di crisi*, Consulta online, 2024, p. 327 ss.

¹⁶ Cfr. M.C. CAVALLARO, *Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: Il ruolo delle regioni in tempo di crisi*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2, 2021, p. 61 ss.

¹⁷ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020. Italia – Scheda paese*, Bruxelles, 2020.

¹⁸ Cfr. OSSERVATORIO AGENDA DIGITALE, *Il posizionamento dell'Italia e delle sue regioni sul DESI 2020*, Milano, dicembre 2020, p. 7 ss.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Decennio digitale 2025: nota metodologica DESI*, 16 giugno 2025.

dati ISTAT che ripropongono, proprio sui medesimi temi, la portata dei divari territoriali tra Nord e Sud²¹.

Questo comporta – è utile ribadirlo – che al divario digitale corrispondano squilibri territoriali considerevoli, che non si esauriscono sul piano meramente infrastrutturale o culturale²², ma che coinvolgono piani differenti (anche in ragione dei molteplici ambiti di applicazione del digitale) e rivelano asimmetrie ulteriori: la diversa capacità amministrativa e organizzativa dei territori; la differente disponibilità finanziaria degli enti territoriali; l'erogazione, non sempre omogenea, dei servizi sul territorio nazionale; lo sviluppo di politiche pubbliche orientate alla perequazione e alla coesione territoriale, basate sull'integrazione tra i diversi livelli di governo secondo la leale collaborazione interistituzionale²³.

In un quadro così differenziato, la transizione digitale era ed è orientata allo sviluppo di un modello perequativo e alla promozione di un sistema istituzionale più efficiente: per questo essa non produce ricadute esclusivamente di tipo tecnico, ma può in qualche modo incidere, in termini di promozione della coesione territoriale, sulla determinazione delle condizioni di esercizio dei diritti, nonché sull'accesso ai servizi pubblici per cittadini e imprese in condizioni di parità²⁴.

Obiettivi, questi, che hanno trovato campo di applicazione in primo luogo all'interno del PNRR (del quale è un asse strategico)²⁵; e che, insieme alla transizione ecologica, costituiscono una delle *twin transitions*²⁶. Infatti, a ben vedere, a tale transizione corrisponde, *ratione materiae*, la Missione n. 1 *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, che mira alla costruzione di un sistema di infrastrutture e allo sviluppo di competenze digitali per modernizzare il Paese, ridurre il *divario digitale* e promuovere democratizzazione e inclusione sociale. Tale Missione, come noto, si articola in tre distinte componenti: M1C1, rubricata

²¹ Cfr. ISTAT, *Cittadini e ICT. Anno 2024*, 28 aprile 2025, p. 3, in cui si legge che «L'analisi territoriale evidenzia un persistente svantaggio del Mezzogiorno per l'accesso a Internet, con 4,8 punti percentuali in meno rispetto al Centro-nord. Le regioni con la maggiore percentuale di famiglie connesse sono il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia (89,3% per entrambi) e il Trentino-Alto Adige (89,1%). Le regioni con le percentuali più basse sono, invece, la Sicilia (82,3%), il Molise (80,8%) e la Basilicata (79,7%)».

²² Specie quanto alla disponibilità di strumenti o capacità di accesso alla rete: cfr. G. D'IPPOLITO, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21 (bis) al 34-bis*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 81; ID., *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in *Riv. it. di informatica e diritto*, n. 2, 2021, p. 33.

²³ Sul punto, in una prospettiva storica e più ampia, si v. F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, 2005.

²⁴ Considera questi profili: cfr. P. PIRAS, *L'amministrazione digitale tra divari e doveri. "Non camminare davanti a me, ma al mio fianco"*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2022, p. 422; in chiave critica, sull'accesso a internet come diritto: cfr. P. TANZARELLA, *L'accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 39 ss.

²⁵ Cfr. P. CLARIZIA, G. SGUEO, *Lo stato digitale nel PNRR: la digitalizzazione come necessità trasversale*, in *Istituto di ricerche sulla Pubblica amministrazione*, 1° giugno 2021.

²⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Report Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context*, COM(2022), p. 1 ss. Sulla relazione tra transizione ecologica e digitale e sulle relative modalità di attuazione, si v. P. PETRILLO, A. ZAGARELLA, *La transizione ecologica nel PNRR tra climate tagging e do not harm*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 2, 2022, p. 71 ss.; al riguardo, con particolare riferimento alle fonti energetiche rinnovabili, si v. P. COLASANTE, *Il Green Deal e lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili: alla ricerca delle "aree idonee"*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2025, p. 241 ss.

Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA – e specificamente volta alla correzione del divario amministrativo – orientata alla realizzazione di un modello standardizzato per l'accesso ai servizi digitali, al superamento dell'asimmetria tecnologica tra amministrazioni (specie locali), sia sul piano strumentale che sul piano delle competenze del personale di riferimento²⁷; M1C2, *Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo* – volta alla promozione di un modello territoriale competitivo – attraverso l'impiego delle nuove tecnologie per le piccole e medie imprese (specie nelle aree meno industrializzate) e incentivi per la trasformazione digitale delle filiere locali; e M1C3, *Turismo e cultura 4.0* – che opera come fattore di riequilibrio tra centro e periferia – attraverso la digitalizzazione del patrimonio culturale (non solo nei grandi centri urbani), la valorizzazione dei territori minori, l'impiego di strumenti per la fruizione e l'accessibilità ai beni culturali da remoto²⁸. Ciò mette già in evidenza natura e potenzialità trasversali della transizione digitale: dal punto di vista materiale (rispetto ai molteplici ambiti di applicazione: istituzionale, produttivo, economico, culturale); e da quello interno alla struttura del Piano, nell'ambito del quale attraversa variamente tutte le Missioni.

In questo senso, infatti, tale processo di innovazione coinvolge la Missione n. 2 *Rivoluzione verde e transizione ecologica* – volta a promuovere politiche ambientali differenziate, in funzione delle specifiche esigenze territoriali – attraverso l'implementazione di sistemi di monitoraggio, reti intelligenti e maggiori *standard* negli strumenti di governo del territorio²⁹; la n. 3 *Infrastrutture per una mobilità sostenibile* – volta a correggere il divario nell'accesso ai servizi di mobilità – attraverso l'integrazione digitale dei trasporti, l'implementazione infrastrutturale in aree periferiche, sistemi di gestione intelligente (ITS)³⁰; la n. 4 *Istruzione e ricerca* – per correggere il divario relativo al diritto all'istruzione, anche con riferimento agli studenti con disabilità³¹ – attraverso la digitalizzazione della didattica, l'implementazione delle competenze digitali, l'accesso da remoto a risorse e a strumenti per la ricerca e l'insegnamento³²; la n. 5 *Coesione e inclusione* – per promuovere l'accesso a servizi e prestazioni concernenti i diritti sociali³³ – attraverso la riduzione del *digital divide* con interventi mirati nel Mezzogiorno e nelle aree interne³⁴; e la n. 6 *Salute* – con particolare riguardo all'accesso alle cure e all'assistenza sanitaria

²⁷ Ciò in particolare, attraverso l'implementazione di piattaforme e *app web*, l'adozione di strumenti di migrazione *cloud* e modelli di interoperabilità dei dati; e attraverso attività di formazione del personale: cfr. D.U. GALETTA, *Transizione digitale*, cit., p. 3.

²⁸ Al riguardo, si v. A. PERINI, *Appalti verdi: una strategia per lo sviluppo sostenibile*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2022, p. 165 ss.

²⁹ Specie in relazione ai seguenti profili: pianificazione, gestione e controllo pubblico, diseguali tra territori: cfr. A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *federalismi.it*, 8, 2022; M. D'ANGELOSANTE, *Il PNRR e le semplificazioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, fra sviluppo economico sostenibile e protezione ambientale sostenibile*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2022, p. 252 ss.; M. LIBERTINI, *Per una ripresa della cultura della programmazione. A proposito di PNRR e problemi di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, n. 5, 2023, p. 5 ss.

³⁰ Sul punto, si vv. A. SMURRO, *Nuove prospettive in materia di mobilità sostenibile tra revisione costituzionale e PNRR*, in *Nomos*, n. 3, 2025, p. 2 ss.; E. VERDOLINI, *Verso un diritto alla mobilità sostenibile?*, in *federalismi.it*, n. 19, 2024, p. 2 ss.

³¹ Cfr. G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, in *Passaggi costituzionali*, n. 1, 2023, p. 151 ss.

³² Sul punto, si v. N. MINISCALCO, *La tecnologia come fattore di istruzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, p. 572 ss.

³³ Su questi temi, si v. M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 431 ss.

³⁴ Cfr. M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 6 ss.

– attraverso la promozione della telemedicina per rafforzare l’assistenza di prossimità³⁵, l’impiego del fascicolo sanitario elettronico e l’interoperabilità dei dati tra servizi sanitari regionali³⁶. Ciò, complessivamente, allo scopo di promuovere investimenti infrastrutturali, processi culturali e politiche di perequazione, coesione territoriale e inclusione sociale.

In funzione di tali obiettivi, poi, sono costruiti i criteri generali di ripartizione delle risorse del Piano, specificamente orientati alla riduzione dei divari territoriali, anche attraverso la previsione di una riserva di distribuzione del 40% dei finanziamenti a favore delle Regioni del Mezzogiorno³⁷. In tal senso troverebbe conferma la proiezione *politica*, ancor prima che *tecnica*, di tipo perequativo della transizione digitale del PNRR; una proiezione, tuttavia, che occorre verificare dal punto di vista delle sue modalità realizzative (muovendo dalla sua *governance* generale) e del relativo rendimento quale snodo indispensabile per il perseguimento degli obiettivi indicati.

3. La *governance* del PNRR: la preminenza dell’Esecutivo

Come è ormai noto, la fase di programmazione del Piano è stata complessivamente connotata dalla preminenza dell’Esecutivo³⁸: sia nella relazione con il Parlamento³⁹, che è stato per lo più impegnato nell’approvazione di atti di indirizzo e controllo; sia nella relazione con le autonomie, che, pur incluse nella negoziazione interistituzionale in sede di conferenze endo-governative, non sono riuscite a incidere in modo rimarchevole nella definizione del Piano⁴⁰.

³⁵ Sul punto, per ulteriori apprendimenti, si v. F. PIZZOLATO, *Le Case della Comunità e il rapporto tra città e salute*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2022, p. 408 ss.

³⁶ Cfr. G. RAZZANO, *Equità e integrazione: due principi chiave per un nuovo piano sanitario nazionale. Oltre la “Missione Salute” del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2024, p. 52 ss.; R. BALDUZZI, *Diritto alla salute e sistemi sanitari alla prova della pandemia: Le «lezioni» di alcuni Piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, p. 399 ss.

³⁷ Ciò, peraltro, nell’ambito di un vincolo del 20% della spesa a sostegno della transizione digitale: cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Shaping Europe’s Digital Future*, 19 febbraio 2020; dal punto di vista del Mezzogiorno, si v. A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell’attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 239 ss.

³⁸ Tali profili sono considerati in F. POLACCHINI, *Nuove emergenze e (possibili?) modifiche del PNRR: profili sostanziali e procedurali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2022, p. 910 ss.; M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 289; C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, n. 1, 2021, p. 299 ss.; per un approfondimento di tali tendenze nell’emergenza sanitaria, si v. A. LUCARELLI, *La gestione dell’emergenza da Covid-19 tra regole uniformi, istanze di autonomia ed incertezza negli strumenti normativi: nota a Corte cost.*, n. 37 del 12 marzo 2021, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 465 ss.

³⁹ Per un’approfondita analisi sul ruolo delle Camere nell’approvazione del Piano, si v. R. DI CESARE, A. ZITO, *Dall’indirizzo al vincolo, le procedure parlamentari nell’esame del PNRR*, in *federalismi.it*, n. 24, 2022, p. 82 ss.

⁴⁰ Sul ruolo delle Regioni in queste fasi, si v. M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, p. 179 ss.; inoltre, per approfondire il ruolo delle Assemblee legislative regionali, si v. G.M. SALERNO, A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l’attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, p. 1 ss.

Le attività in questione hanno obbedito a modelli di *governance* almeno parzialmente differenti, in ragione degli Esecutivi di riferimento e dei relativi contesti (Governo Conte II⁴¹; Governo Draghi⁴²), di cui ora si prova a dare minimamente conto.

Nel Governo Conte II, chiamato a gestire la (prima) redazione del Piano – in attuazione della strategia europea per affrontare le conseguenze della crisi economico-sociale determinata dalla pandemia⁴³ – l'assegnazione delle funzioni di coordinamento e lo sviluppo delle linee guida è stata affidata al *Comitato interministeriale per gli affari europei* (CIAE), presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri (o, su sua delega, dal Ministro per gli affari europei).

In relazione ad esse, sul versante del Legislativo, Camera e Senato hanno svolto – con modalità diverse⁴⁴ – una propria attività istruttoria per indicare – attraverso atti di indirizzo – le priorità del *Recovery Fund*.

Sul versante delle autonomie, invece, sono state implementate modalità di raccordo informale con la Conferenza delle Regioni⁴⁵, che hanno prodotto un impatto piuttosto debole sulla prima bozza (che, come noto, a pochi giorni dalla presentazione alle Camere, si è confrontata con la crisi che ha messo fine al Governo Conte II)⁴⁶.

Nel Governo Draghi, dal punto di osservazione qui assunto, si è sperimentata una certa continuità: sul versante del Legislativo, le modifiche apportate al Piano hanno richiesto un'integrazione dell'attività conoscitiva svolta in Commissione da entrambe le Camere, con l'adozione di due risoluzioni⁴⁷ che impegnavano il Governo – ma senza riscontri decisivi – a redigere il PNRR tenendo conto dei pareri deliberati dalle Commissioni permanenti e a rendere comunicazioni al Parlamento prima della sua trasmissione ufficiale.

Sul versante dell'interlocuzione con le autonomie – solo quantitativamente maggiore rispetto al precedente Esecutivo – l'attività negoziale⁴⁸, svoltasi prevalentemente nella

⁴¹ In carica dal 5 settembre 2019 al 26 gennaio 2021.

⁴² In carica dal 13 febbraio 2021 al 21 luglio 2022.

⁴³ Al riguardo, approfondendo le ricadute istituzionali della pandemia, specie quanto alle sedi parlamentari e ai rapporti tra queste e le sedi governative, si v. U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, 2022, p. 123 ss. Tale strategia, com'è noto, delineata a partire dal *Next Generation EU* (Regolamento UE n. 241 del 2021), con lo stanziamento di ingenti risorse (800 milioni di euro per il bilancio 2021-2027), ha imposto agli Stati membri una programmazione intesa – tra l'altro – ad affrontare questioni strutturali (compresi i divari territoriali), nell'ambito della quale particolare rilievo assume proprio la transizione digitale.

⁴⁴ Alla Camera la Commissione Bilancio ha predisposto una relazione contenente linee di indirizzo al Governo, prima della presentazione del Piano, assumendo un ruolo di impulso; al Senato, invece, l'attività, incardinata presso le Commissioni Bilancio e Politiche dell'UE, è cominciata dall'esame delle linee guida, con un ruolo di controllo e indirizzo sull'Esecutivo. Sul punto, si v. R. DI CESARE, A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo*, cit., p. 90.

⁴⁵ Specie nel dialogo tra il suo Presidente e il Presidente del Consiglio dei ministri o i ministri. Sul punto, si v. B.G. MATTARELLA, *I problemi del raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, p. 251 ss.

⁴⁶ Sulle implicazioni istituzionali dell'avvicendamento tra Governo Conte e Governo Draghi, si v. M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, p. 406 ss.

⁴⁷ Si tratta delle seguenti: n. 6/00181 al Senato e n. 6/00179 alla Camera.

⁴⁸ Sul modello negoziale e tali ipotesi di decisione, si v. U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione dei processi di decisione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 112 ss.

Conferenza unificata – mera destinataria delle comunicazioni del Governo sul contenuto del Piano – si è risolta con ruolo prevalente di consulenza⁴⁹.

Nonostante ciò, a esito della presentazione definitiva del Piano⁵⁰, è stata approvata una risoluzione che impegnava il Governo ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento nelle fasi successive (definizione della *governance* e attuazione) e a trasmettere la necessaria documentazione per consentire di monitorarne l'andamento; e a promuovere un maggiore coinvolgimento dei territori, anche attraverso la valorizzazione delle relative sedi di coordinamento.

3.1. Modelli di governo del Piano

Queste tendenze si sono riproposte anche nella vicenda attuativa del Piano dal 2021 ad oggi: durante questo periodo sono andati affermandosi, in successione, quelli che in questa sede sono stati individuati come tre modelli di *governance*⁵¹, tutti variamente connotati dalla prevalenza dello Stato nel rapporto con le Autonomie; e del Governo nel rapporto con le Camere (tendenza, questa, accentuata dal progressivo rafforzamento della Presidenza del Consiglio e dei relativi snodi endo-governativi preposti all'attuazione del Piano).

Il primo modello, adottato con il d.l. n. 77/2021, è ascrivibile al Governo Draghi: in questo contesto, il Presidente del Consiglio ha svolto una ampia funzione di coordinamento e presieduto la Cabina di regia⁵², a sua volta dotata di funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento (interistituzionale e rappresentativo degli interessi) del Piano; il Parlamento, invece, ha svolto una prevalente funzione di controllo⁵³; mentre gli enti territoriali hanno operato come soggetti attuatori⁵⁴, ovvero come esecutori materiali. In caso di inerzia, inadempimenti o ritardi nel perseguimento degli obblighi assunti, è stata infatti prevista la possibilità per il Governo di attivazione dei poteri sostitutivi⁵⁵.

⁴⁹ La Conferenza delle Regioni ha più volte stigmatizzato il mancato coinvolgimento da parte del Governo, sia nella fase di elaborazione del Piano che nel sistema di *governance*: cfr. CONFERENZA DELLE REGIONI, *PNRR, Decreto-legge semplificazione e governance: proposte ed emendamenti*, 28 maggio 2021.

⁵⁰ La presentazione del Piano è avvenuta il 26 aprile (alla Camera) e il 27 aprile 2021 (al Senato).

⁵¹ Si tratta dei seguenti, tutti adottati con decreti-legge: quello ascrivibile al d.l. n. 77/2021 del Governo Draghi; e quelli dei dd.ll. n. 13/2023 e n. 19/2024 del Governo Meloni.

⁵² Cfr. art. 3, c. 1, che delinea una composizione variabile, in base alla quale alle sedute della Cabina partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti per tematiche trattate; nonché i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, qualora la materia trattata sia di competenza di una singola Regione o Provincia autonoma, o il Presidente della Conferenza delle Regioni, qualora le questioni coinvolgano più Regioni o Province autonome. Sul punto, si v. 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, p. 57 ss.

⁵³ Le Camere ricevono con cadenza semestrale le relazioni sullo stato di attuazione del PNRR, redatte dalla Cabina di regia: art. 3, c. 2, lett. e).

⁵⁴ Cfr. art. 9, c. 1.

⁵⁵ La procedura dell'art. 12, c. 1, prevede che – su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente – il Presidente del Consiglio assegni un termine per provvedere non superiore (originariamente) a trenta giorni; in caso di perdurante inerzia, il Consiglio individua il soggetto, o nomina il commissario *ad acta*, al quale attribuisce i poteri sostitutivi per l'adozione degli atti necessari o per provvedere all'esecuzione dei progetti. La procedura può essere

In questa fase, anche allo scopo di realizzare una maggiore cooperazione tra Stato ed autonomie, sono state altresì previste: l'attivazione di possibili iniziative di coordinamento, anche nelle sedi delle Conferenze endo-governative, del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie⁵⁶; l'istituzione del *Nucleo PNRR Stato-Regioni* per valorizzare il collegamento tra le Amministrazioni statali titolari degli interventi e gli enti territoriali⁵⁷.

Il secondo modello, adottato con il d.l. n. 13/2023, e il terzo, adottato con il d.l. n. 19/2024, sono ascrivibili al Governo Meloni, nel quadro di un riassetto organizzativo che ha riguardato anche la transizione digitale: in luogo di un Ministro *ad hoc*⁵⁸, infatti, la delega all'innovazione tecnologica è stata affidata al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio⁵⁹, quale vertice del Dipartimento per la Trasformazione digitale presso il quale è stata incardinata una specifica Unità di missione⁶⁰.

In questo ambito, la modifica della *governance* delineata con il d.l. n. 13/2023, ha rafforzato i tratti caratterizzanti del primo modello (d.l. n. 77/2021): sono rimasti fermi gli obblighi informativi a favore delle Camere; ridotti i termini per la messa in mora dei soggetti attuatori (da 30 a 15 giorni) per l'attivazione dei poteri sostitutivi e ulteriori misure sono state previste per il superamento di ipotesi di dissenso, diniego, opposizione⁶¹; è stato valorizzato il ruolo del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR⁶²; è stato soppresso il *Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale*⁶³, i cui componenti integrano la Cabina di regia (convocata con maggiore regolarità); è stata istituita (presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) la *Struttura di missione PNRR*⁶⁴, quale interlocutore nazionale per l'attuazione del Piano⁶⁵ a supporto dell'Autorità politica (il Ministro per gli Affari europei) per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e dell'azione strategica del Governo sul PNRR.

attivata «in caso di mancato rispetto [...] degli obblighi [...] assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti». Al riguardo, si v. C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, n. III, 2021, p. 946 ss.

⁵⁶ Cfr. art. 12, c. 2.

⁵⁷ Cfr. art. 33, d.l. n. 152/2021. Il Nucleo è incardinato presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio.

⁵⁸ Quello che nel Governo Draghi era il Ministro per l'Innovazione tecnologica e la Transizione digitale.

⁵⁹ La delega all'innovazione tecnologica è stata conferita con il d.P.C.M. 25 novembre 2022.

⁶⁰ Cfr. d.P.C.M. 6 giugno 2024.

⁶¹ Il ricorso ai poteri sostitutivi consente al soggetto incaricato l'adozione di ogni atto necessario con ordinanze motivate, immediatamente efficaci e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale, in deroga alla legge (tranne quella penale e garantendo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, del codice delle leggi antimafia e degli obblighi europei). Quando tale deroga riguarda disposizioni della legislazione regionale, l'ordinanza deve essere adottata previa intesa nella Conferenza Stato-Regioni: cfr. A. TABACCHI, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *federalismi.it*, n. 9, 2023, p. 122 ss.

⁶² La delega alle funzioni in materia di PNRR è contenuta nell'art. 1, c. 1, d.P.C.M. 12 novembre 2022.

⁶³ Cfr. art. 4, c. 1.

⁶⁴ Cfr. art. 2, c. 1.

⁶⁵ Cfr. art. 2, c. 1, lett. b), in sostituzione del *Servizio Centrale per il PNRR*, incardinato presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il modello di cui al d.l. n. 19/2024, infine, è stato connesso alle esigenze legate alla revisione italiana del Piano (per l'integrazione del capitolo del *RePowerEU*⁶⁶; e, per questo, ha disposto nuove risorse e funzioni per la *Struttura di missione*⁶⁷; ha previsto la nomina di Commissari per il raggiungimento di determinati obiettivi, e per singoli interventi⁶⁸; ha semplificato le procedure per l'esecuzione del PNRR e del PNC; e rafforzato la capacità amministrativa degli enti locali (per esecuzione e monitoraggio degli interventi)⁶⁹; ha istituito la Cabina di coordinamento presso ogni prefettura⁷⁰, con l'obiettivo di facilitare il monitoraggio e l'attuazione degli interventi del PNRR a livello locale; ha disposto misure di semplificazione amministrativa⁷¹.

3.2. Tendenze attuative: notazioni

Posti siffatti modelli, e i contesti politico-ordinamentali in cui sono venuti in rilievo, è parso utile svolgere qualche notazione, pur minima, per ricostruire le tendenze a essi comuni, specie in relazione ai loro assetti e ai rispettivi livelli di operatività.

Quanto agli assetti: le modalità di *governance* ricostruite si rivelano conformi alla natura del Piano⁷² e, in particolare, al suo stringente cronoprogramma – inteso, come si è detto, alla erogazione delle risorse in corrispondenza degli obiettivi di riforma e di investimento in esso compresi⁷³. In questa chiave va osservato il ruolo di preminenza dell'Esecutivo, che assume, su questi campi, centralità ancora maggiore rispetto alle più generali e consolidate vicende della forma di governo, specie nei suoi segmenti endo-governativi – che si riflettono, dunque, anche sulle modalità attuative della transizione digitale; ancora in questa chiave vanno interpretate, altresì, le modalità di raccordo interistituzionale – segnate, anch'esse, dalla centralizzazione del coordinamento in capo allo Stato – ma in una dimensione (almeno formalmente) orientata alla

⁶⁶ La revisione del Piano comprensiva del capitolo dedicato al *REPowerEU* è stata approvata dal Consiglio, in conferma della decisione della Commissione europea, l'8 dicembre 2023. Sul piano dei processi di governo interistituzionali e interorganici, tale revisione ha mostrato tendenze analoghe a quelle della fase di elaborazione del Piano.

⁶⁷ Cfr. art. 4.

⁶⁸ È il caso dei posti letto per alloggi universitari (art. 5); del recupero e della rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata (art. 6); delle disposizioni per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento di lavoratori agricoli (art. 7).

⁶⁹ Cfr. art. 9, recante *Misure per il rafforzamento dell'attività di supporto in favore degli enti locali*.

⁷⁰ Cfr. art. 9, c. 1.

⁷¹ Cfr. artt. 11, 12, 12-bis e 12-ter. Riguardanti rispettivamente: procedure di gestione finanziaria delle risorse del PNRR (art. 11); contratti pubblici PNRR e procedimenti amministrativi (art. 12); modalità semplificate per la verifica preventiva dell'interesse archeologico per le infrastrutture di rete dei progetti PNRR (art. 12-bis); disposizioni in materia di usi civici (art. 12-ter).

⁷² Da alcuni definita espressione di un indirizzo politico «normativo»: così A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo*, cit., p. 251. Sul rapporto tra indirizzo politico e PNRR, si v. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo COVID e PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, p. 334 ss.; N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 7 settembre 2022, p. 1 ss.

⁷³ Sul PNRR quale strumento di condizionalità, cfr. A. BARAGGIA, *La condizionalità a protezione dello Stato di diritto: tra potenzialità costituzionali e limiti applicativi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2023, p. 291 ss.

partecipazione delle autonomie (in concreto resa debole) e alla relazione con le Camere per le relative attività di controllo.

In questo quadro, pertanto, i decreti-legge sulla *governance* del Piano determinano un processo di progressiva semplificazione dei meccanismi di indirizzo e coordinamento per la sua tempestiva attuazione; un processo che si determina nel passaggio da un assetto multilivello (comunque espressione della prevalenza del Governo e del ruolo strumentale delle autonomie, come quello previsto dal d.l. n. 77/2021) a uno ulteriormente centralizzato (d.l. n. 13/2023 e n. 19/2024): dal punto di vista *politico* (con la centralità della Presidenza del Consiglio dei ministri), *amministrativo* (specie con la valorizzazione della Cabina di regia e della Struttura di Missione come centri nevralgici del coordinamento del Piano, e il ridimensionamento delle sedi di concertazione ad essi esterni) e *procedimentale* (quanto alla semplificazione delle procedure di monitoraggio e al rafforzamento degli strumenti per la correzione delle inadempienze e per la riduzione dei ritardi nell'esecuzione del Piano, anche attraverso l'intervento sostitutivo).

Pertanto, pur innanzi a una complessiva continuità di modelli tra le fasi di elaborazione e quelle di esecuzione, si segnala qualche differenza: dal punto di vista delle autonomie si registra il passaggio da una esclusione, di fatto, nella definizione dei contenuti del Piano (specie in sede di proposta) a una partecipazione prevalentemente esecutiva; per il Parlamento, invece, oltre alle funzioni di controllo già sperimentate nelle fasi di elaborazione, si evidenzia un ruolo in sede negoziale, come co-decisore⁷⁴, specie nella conversione dei decreti-legge adottati dal Governo, e nella definizione di deleghe⁷⁵.

Sul piano operativo, invece, questo assetto, anche per la transizione digitale, ha rivelato nel tempo alcune criticità, a partire da ritardi nella realizzazione delle misure, anche in ragione del difetto di coordinamento tra lo Stato e i soggetti attuatori, e tra soggetti attuatori (ma non solo)⁷⁶.

Ciò produce ricadute non di poco conto sul rendimento di tale transizione che, come si è visto, è condizionata da divari consolidati, che incidono sulla effettività dei diritti dei cittadini; e il fatto che si realizzi su un piano tecnico e secondo una logica "competitiva" (quella che appartiene al PNRR, in relazione a procedure di selezione, per bandi, dei progetti di innovazione proposti) può peraltro determinare un aggravio di tali fratture, premiando enti

⁷⁴ Circa l'attività di co-decisione, questa si è svolta prevalentemente in sede di conversione dei seguenti decreti-legge: nn. 59, 77, 121 e 152 (avvenuti con le leggi, rispettivamente, n. 101, n. 108, n. 156 e n. 233 del 2021); nonché nell'ambito dei procedimenti di delega al Governo. Quanto alla natura della delega di strumento di *negoiazione, co-legislazione e controllo*, si v. U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 162 ss.

⁷⁵ Sull'impiego della delega legislativa come strumento privilegiato per le riforme PNRR, si v. E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 264 ss.

⁷⁶ È un assetto che suscita numerosi interrogativi, sia sul versante del rapporto Parlamento-Governo, sia su quello Stato-autonomie: questo perché la marginalizzazione delle Camere condiziona il necessario equilibrio tra attuazione dell'indirizzo politico (Governo) e rappresentanza politica generale (Parlamento); mentre il debole coinvolgimento delle autonomie, invece, rende difficile il bilanciamento tra esigenze di unitarietà e differenziazione e la definizione di politiche che realizzano la leale collaborazione tra livelli di governo. Sul punto, si v. M.A. SANDULLI, *Problemi generali dell'attuazione del PNRR*, in *federalismi.it*, n. 5, 2023, p. 2 ss.

dotati di maggiore capacità amministrativa e, dunque, capaci di attirare maggiori risorse, in assenza di organi preposti a garantirne una omogenea attuazione.

Si tratta, insomma, di capire ora quale sia stato il rendimento del Piano; e, in particolar modo, secondo l'osservatorio prescelto, quale sia stato il rendimento della transizione digitale e dei suoi obiettivi di perequazione. Vale a dire se, cioè, tale assetto abbia determinato (o, comunque, stia contribuendo a determinare) un sistema efficiente e responsivo per la realizzazione dei progetti di riforma e investimenti connessi alla transizione digitale in discorso; e se questi, in particolare, abbiano consentito di incidere sulla riduzione dei divari territoriali.

4. La perequazione digitale: un primo rendimento

Al fine di verificare portata e impatto della transizione digitale promossa dal Piano, merita in primo luogo considerare i dati quantitativi concernenti la distribuzione delle risorse e i progetti finanziati a livello territoriale all'interno delle Missioni in essa coinvolte; e i dati qualitativi – o almeno le principali tendenze – relativamente allo stato di avanzamento.

Circa i profili *quantitativi*: stando agli ultimi dati disponibili⁷⁷, e in parziale continuità con il citato *favor* per le Regioni del Mezzogiorno⁷⁸, la distribuzione delle risorse sembrerebbe complessivamente risentire della capacità amministrativa dei territori⁷⁹. In termini percentuali, i maggiori stanziamenti sono previsti in favore delle Regioni del Nord (circa il 43%), cui seguono il Mezzogiorno (con circa il 38%) e il Centro (con circa il 19%)⁸⁰; e riscontri analoghi di una distribuzione (in parte fisiologicamente “differenziata”) si determinano nella concentrazione di iniziative finanziate: maggiore al Nord (anche per capacità amministrativa e numero di soggetti attuatori) e nel Mezzogiorno; minore nel Centro⁸¹.

È un assetto che si riflette anche sul piano delle Missioni del PNRR: in particolare, per la Missione n. 1, la quota più elevata di finanziamenti è prevista in alcune Regioni del Centro e del Mezzogiorno⁸²; per la Missione n. 4, la distribuzione è più equilibrata, ancorché con una prevalente concentrazione in Lombardia, Campania e Lazio; per la n. 5, in coerenza con le finalità di coesione sociale, i maggiori finanziamenti investono le Regioni del Mezzogiorno; per la n. 6, invece, si assiste a una distribuzione trasversale, ancorché a prevalenza delle Regioni del Sud che, proprio in questo ambito, manifestano le maggiori carenze.

⁷⁷ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Decade 2025 Country reports - Italy*; ID., *Digital Decade 2024 Country reports - Italy*; ISTAT, *Cittadini e ICT*, cit., 2025.

⁷⁸ Il riferimento è alla citata riserva del 40% a favore delle Regioni del Mezzogiorno.

⁷⁹ Maggiore, in particolare, nei Comuni delle Regioni del Nord: cfr. ANCI, *I Comuni i più performanti nell'attuare i progetti Pnrr*, 13 luglio 2025, sulla base dei dati Regis aggiornati al 31 marzo 2025.

⁸⁰ In particolare, per la Lombardia, 17 miliardi di euro; per la Campania, 13 miliardi; per il Veneto, 11,8; per il Lazio, 11,7; per la Sicilia, 11,3. Tra le Regioni con una minore dotazione, invece: la Valle d'Aosta, con 0,59 miliardi di euro; il Molise, con 1,87 miliardi; la Basilicata, con 2,29; cfr. *Monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. I traguardi e gli obiettivi per il conseguimento dell'VIII rata - Focus sui profili finanziari del Piano e la programmazione nelle Regioni*, 23 luglio 2025, p. 130 ss.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Cfr. *Monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 122.

Tuttavia, come sempre, il dato quantitativo non è sufficiente, e non basta a dare prova della proiezione perequativa del Piano: essa, infatti, viene più chiaramente in rilievo attraverso l'analisi dei dati qualitativi – in questo caso quelli relativi agli obiettivi connessi alla transizione digitale – in termini di progetti realizzati, *milestones* e *target* perseguiti⁸³.

In tal senso, e al fine di verificare tale prospettiva perequativa, si considerano i principali obiettivi conseguiti, dal 2021 ad oggi, in tema di pubblica amministrazione e infrastrutture di rete (Missione n. 1), istruzione (Missione n. 4), politiche del lavoro (Missione n. 5) e sanità (Missione n. 6).

Nell'ambito della Missione n. 1 è stato istituito un ufficio *ad hoc* per la trasformazione digitale della PA⁸⁴; attivato il *Polo Strategico Nazionale* (che affianca la PA nel processo di migrazione verso il *clouding*)⁸⁵; sono stati realizzati interventi di semplificazione normativa (anche al fine di eliminare gli ostacoli all'adozione del *Cloud*)⁸⁶; creata una società di supporto alle amministrazioni centrali per le competenze digitali⁸⁷; attivate procedure di acquisto delle ICT⁸⁸; introdotte misure di sostegno agli appalti nel processo di *eProcurement*, per l'acquisto di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni⁸⁹; è stata aperta la *Piattaforma Digitale Nazionale Dati*⁹⁰; rafforzata la digitalizzazione dei servizi INPS⁹¹; creato uno *Sportello Digitale Unico*⁹²; rafforzate la piattaforma *PagoPA* e l'app *IO*⁹³; migliorate qualità e utilizzabilità dei servizi pubblici digitali⁹⁴; digitalizzate e semplificate procedure concernenti cittadini e imprese⁹⁵. Altri obiettivi ancora, poi, riguardano la *cybersecurity*, con l'istituzione dell'*Agenzia Nazionale per la Cybersicurezza* e l'apertura dei laboratori di certificazione della cybersicurezza⁹⁶; interventi di

⁸³ Si tratta di un ambito in cui, nonostante alcune criticità in sede attuativa, si registra una tendenza complessivamente positiva quanto a obiettivi e finanziamenti conseguiti. Ad oggi l'Italia ha ricevuto il pagamento della ottava rata (30 dicembre 2025).

⁸⁴ Cfr. MIC1 – Riforma 1.2 *Supporto alla trasformazione della PA locale*.

⁸⁵ Cfr. M1C1-3 – *Completamento del Polo Strategico Nazionale*.

⁸⁶ Cfr. MIC1-2 – Riforma 1.3 *Cloud first e interoperabilità*.

⁸⁷ Cfr. M1C1-10 – *Entrata in vigore del processo di creazione del Team per la Trasformazione e della NewCo*.

⁸⁸ Cfr. M1C1-1 – Riforma 1.1 *Processo di acquisto ICT*.

⁸⁹ Cfr. M1C1-75BIS – *Sostegno alla qualificazione eProcurement*.

⁹⁰ Cfr. M1C1-4 – Investimento 1.3.1 *Piattaforma Digitale Nazionale Dati*.

⁹¹ Cfr. M1C1 – 132, M1C1 – 133, Sub-investimento 1.6.3 *Digitalizzazione dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS): servizi/contenuti del portale "One click by design"*; miglioramento delle competenze dei dipendenti in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

⁹² Cfr. M1C1 – Investimento 1.3 *Dati e interoperabilità*.

⁹³ Cfr. M1C1-126 – *Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA*; M1C1-127 – *Rafforzamento dell'adozione dell'applicazione IO*.

⁹⁴ Cfr. M1C1-140 – *Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali*.

⁹⁵ Cfr. M1C1-60 – *Completa implementazione (comprensiva di tutti gli atti delegati) della semplificazione e/o digitalizzazione di un set di 200 procedure critiche afferenti ai cittadini ed il business*. I settori individuati come prioritari ai fini della semplificazione sono, tra gli altri, le autorizzazioni ambientali, le licenze edilizie, le infrastrutture digitali e le autorizzazioni paesaggistiche.

⁹⁶ Cfr. M1C1 – Investimento 1.5 *Cybersecurity*; M1C1-7 – *Avvio della rete dei laboratori di screening e certificazione della cybersecurity*.

potenziamento nei settori del *Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica* (PSNC) e dei sistemi informativi (NIS) per le unità di *audit*⁹⁷.

Sono stati inoltre raggiunti specifici obiettivi di perequazione che, per la Missione n. 1, riguardano formazione e inclusione sociale; tra questi: è stato attivato il *Servizio civile digitale*, sono state organizzate iniziative per l'alfabetizzazione digitale⁹⁸; attivati 2.900 *Punti di Facilitazione Digitale* nelle Regioni (specie del Sud Italia) e assunti circa 4000 operatori (al 2024), mentre ancora in corso sono le misure relative a *Servizi digitali e cittadinanza digitale*⁹⁹, per la promozione dei servizi *online* della Pubblica amministrazione, anche a livello locale. Altresì, per il potenziamento delle infrastrutture di rete (specie nelle c.d. aree bianche del Paese), sono stati realizzati investimenti coordinati da *Infratel Italia*¹⁰⁰ con il *Dipartimento per la Trasformazione Digitale*, a partire dal piano *Banda larga e 5G* (comprensivo dei progetti *Italia a 1 Giga*¹⁰¹, *Italia 5G*¹⁰², *Scuole Connesse e Sanità Connessa*¹⁰³).

Per la Missione n. 4 gli obiettivi riguardano il *Piano Scuola 4.0*: sono state stanziare le risorse per le c.d. *Next Generation Classrooms e Labs*¹⁰⁴, promossi progetti formativi per lo *Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria* e per la tutela di studenti a rischio di abbandono scolastico, attraverso l'*Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado*¹⁰⁵.

Per la Missione n. 5, poi, i principali obiettivi riguardano la formazione dei lavoratori attraverso il *Programma GOL*¹⁰⁶, sulla base dei *Piani di Attuazione Regionale* (PAR), e con il coinvolgimento delle Regioni, in collaborazione con i *Centri per l'Impiego*, i CPIA e gli enti accreditati alla formazione¹⁰⁷.

⁹⁷ Cfr. M1C1-19 – *Sostegno al potenziamento delle strutture di sicurezza*; M1C1-22 – *Operatività di un'unità di audit con almeno 30 ispezioni*. L'unità svolge attività di audit per quanto riguarda le misure di sicurezza PSNC e NIS.

⁹⁸ Sono state promosse 700.000 iniziative rivolte alle fasce maggiormente esposte all'analfabetismo digitale. Per ulteriori approfondimenti si v. la sezione dedicata al Servizio civile digitale nel portale web del *Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio civile*.

⁹⁹ In particolare, cfr. M1C1-1.4.1 – *Citizen experience, miglioramento della qualità e dell'usabilità dei servizi pubblici digitali*.

¹⁰⁰ Società in house del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

¹⁰¹ Cfr. M1C2 – Investimento 3.1.1 *Reti ultraveloci – Piano Italia a 1 Giga*. Nello specifico, l'intervento mira a fornire a circa 3,4 milioni di numeri civici situati in aree a fallimento di mercato una connettività ad almeno 1Gbit/s in download e 200 Mbit in upload.

¹⁰² Cfr. M1C2 – Investimento 3.1.2 *Reti ultraveloci – Piano Italia a 1 Giga* per estendere la copertura mobile di nuova generazione su tutto il territorio nazionale (e, specialmente, nelle aree a fallimento di mercato).

¹⁰³ Cfr. M1C2 – Investimento 3.1.3 *Scuola connessa*; M1C2 – Investimento 3.1.4 *Reti ultraveloci – Piano Sanità connessa*, per dotare di banda ultra-larga istituti scolastici e strutture sanitarie; e, infine, il *Piano Isole Minori*, che punta a superare il divario digitale nelle zone delle isole minori.

¹⁰⁴ Cfr. M4C1 – Investimento 3.2. *Scuola 4.0: scuole innovative, cablaggio, nuovi ambienti*.

¹⁰⁵ Cfr. M4C1 – Investimento 1.4. *Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nel I e II ciclo della scuola secondaria e alla lotta alla dispersione scolastica*.

¹⁰⁶ Cfr. M5C1 – Riforma 1.1. *Politiche attive del lavoro e formazione*.

¹⁰⁷ Cfr. Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal Governo al Parlamento ai sensi dell'art. 2, comma 2., lett. e), del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021, p. 342 ss.

Per la Missione n. 6, infine, è stata prevista una collaborazione tra Ministero della Salute e Regioni (specie Lombardia e Puglia) capofila per le gare in materia di telemedicina; ed è stato previsto il potenziamento del *Fascicolo sanitario elettronico*¹⁰⁸.

Tali misure, pertanto, intervengono su piani differenti; e, nell'impatto ad oggi prodotto – anche alla luce della relativa intersezione con ulteriori strategie europee¹⁰⁹ – sembra determinarsi un incremento del tasso di digitalizzazione che mostra effetti solo parziali in chiave di perequazione. Alcuni recenti dati, ancorché provvisori¹¹⁰, infatti, ne confermano l'andamento¹¹¹: mentre si registra un incremento della copertura di rete¹¹², della offerta di servizi pubblici digitali (con un tasso di crescita di oltre il 20%)¹¹³, è più critico l'andamento della formazione e dello sviluppo delle competenze digitali¹¹⁴ (ancora distanti dalla media europea)¹¹⁵; così come lo è quello della diffusione¹¹⁶ e dell'utilizzo di internet¹¹⁷, anche nelle aree rurali¹¹⁸. Una tendenza, questa, che si produce nonostante il pur rilevante importo connesso ai progetti finanziati e in corso di realizzazione¹¹⁹: perché il maggiore *deficit* è dovuto ai ritardi – specie in alcuni territori¹²⁰ – che investono prevalentemente l'esecuzione delle misure connesse a digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (il 6,5% dei progetti),

¹⁰⁸ Cfr. M6C2 – Investimento 1.3.1. *Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione.*

¹⁰⁹ Cfr. *Strategia europea per il decennio digitale 2030.*

¹¹⁰ Questo perché la *Strategia europea per il decennio digitale* prevede il raggiungimento di una percentuale del 100% in questi ambiti entro il 2030 (dunque, oltre il PNRR).

¹¹¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *State of the Digital Decade 2025: Keep building the EU's sovereignty and digital future*, 16 giugno 2025; e, in questo ambito, spec. *Short Country reports 2025 - Italy*, p. 1 ss.

¹¹² Come rilevato *ibid.*, la percentuale di copertura è passata dal 59,6% al 70,7% (con un incremento annuale del 18,6%); la c.d. *Fibre to the Premises* (FTTP, ossia la tecnologia di connessione a banda larga che porta il cavo in fibra ottica direttamente all'interno dell'abitazione o dell'ufficio dell'utente) è egualmente passata dal 59,6% al 70,7% (con un incremento, ancora, del 18,6%).

¹¹³ I servizi pubblici digitali sono passati dal 68,3% all'83,6%, con un incremento annuale del 22,4%: cfr. *Short Country reports 2025 - Italy*, p. 1 ss.

¹¹⁴ La fascia di età 16-24 anni registra la percentuale maggiore (59,07%), comunque inferiore al 69,98% dell'UE; mentre la fascia 65-74 anni si ferma al 19,33%: si tratta di quasi 10 punti percentuali sotto la media europea (28,19%): *ibid.*

¹¹⁵ La percentuale di popolazione in possesso di «*at least basic digital skills*» è rimasta ferma al 45,5%, un dato lontano dalla media europea (55,6%) e lontano dal target dell'80% previsto per il 2030: *ibid.*

¹¹⁶ Cfr. ISTAT, *Cittadini e ICT*, cit., in cui si evidenziano alcune fratture territoriali: il tasso di diffusione di Internet è pari all'86,2% (con un incremento di 2,5 punti percentuali rispetto all'anno precedente); il Mezzogiorno che si attesta su 4,8 punti in meno rispetto al Centro-Nord.

¹¹⁷ Le Regioni con la maggiore percentuale di famiglie connesse sono il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia (89,3% per entrambi) e il Trentino-Alto Adige (89,1%). Quelle con le percentuali più basse sono la Sicilia (82,3%), il Molise (80,8%) e la Basilicata (79,7%). Un divario territoriale che si registra anche con riferimento all'utilizzo di internet: il ritardo del Mezzogiorno (77,5%) è di 7 punti percentuali rispetto al Nord e di 5,9 punti rispetto al Centro.

¹¹⁸ Al riguardo, la diffusione di internet nelle aree rurali si attesta al 40,64%, con uno scarto del 7% rispetto alla media europea (del 47,5%): cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *State of the Digital Decade 2025*, cit., 16 giugno 2025.

¹¹⁹ L'ammontare complessivo dei progetti avviati e in corso di realizzazione è di 162,8 miliardi; sono stati effettuati pagamenti per 77 miliardi di euro (il 47,3% del totale dei progetti).

¹²⁰ I maggiori ritardi in questo ambito si sono registrati in Toscana (11,7%), a fronte di una media regionale del 7,1%, che al Sud si riduce al 6,6%.

istruzione e ricerca (il 15,9%), salute (il 6,8%)¹²¹. Ciò che finisce per attenuare, di fatto, le potenzialità perequative promosse dalla transizione digitale – almeno nel breve periodo¹²² – nonostante la spinta del PNRR.

5. Conclusioni

L'analisi condotta ha consentito di approfondire e mettere in evidenza due principali ordini di temi: un primo, più ampio, di carattere istituzionale, connesso ai modi della *governance* del Piano, anche in relazione alla transizione digitale; il secondo, più specifico, legato all'impatto, effettivo e potenziale, di tale transizione sui divari territoriali.

A valle delle due prospettive tematiche, in particolare, si è tentato di indagare il rendimento di siffatto processo, istituzionale e applicativo, per valutare se e in che misura esso abbia costituito – o possa ancora costituire – un fattore di efficienza del sistema e di maggiore garanzia dei diritti dal punto di vista delle disuguaglianze conseguenti alle asimmetrie territoriali; oppure, viceversa, se esso abbia finito per determinarsi come fattore di ulteriore divisione in un tessuto territoriale e ordinamentale già variamente frammentato; oppure, ancora, se il suo impatto, dal punto di vista dei divari, sia risultato in concreto privo di effetti di qualche rilievo.

L'interrogativo di fondo – il ruolo della transizione digitale per la riduzione dei divari territoriali – ha imposto la razionalizzazione – in termini di rendimento e di impatto – di alcuni dati, nonché una distinta analisi degli stessi, in termini *quantitativi* e *qualitativi*.

Il dato quantitativo generale, come si è visto nella relativa analisi, ha registrato un avanzamento almeno complessivamente positivo: dal 2021 ad oggi è stato raggiunto il 53% degli obiettivi – *milestone* e *target* concordati con l'Unione europea in materia di transizione digitale – equivalente al conseguimento di 151 dei 290 obiettivi previsti nel settore della digitalizzazione¹²³. Questo dato, tuttavia, non può dirsi completo o esaustivo; esso andrà temperato con quello dei restanti *target* e *milestone* – da realizzare entro il 31 agosto 2026¹²⁴ – aventi ad oggetto ambiti di grande rilevanza, tra i quali: il completamento della digitalizzazione dei servizi pubblici¹²⁵; la migrazione di almeno 280 amministrazioni pubbliche centrali verso il *Polo Strategico Nazionale*¹²⁶; la catalogazione telematica dei fascicoli digitali¹²⁷; la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure amministrative¹²⁸; la promozione di almeno 700.000

¹²¹ Cfr. Dati Regis, ottobre 2025, in cui viene in rilievo il ritardo nell'esecuzione dei progetti (circa il 9,8%) del Dipartimento per la trasformazione digitale.

¹²² Approfondiscono questi profili, specie in relazione alle tendenze del ruolo dei territori nell'attuazione del PNRR: cfr. M. MONTELLA, F. MOSTACCI, *Attuazione del Pnrr: regioni ostacolo o protagoniste?*, in *lavoce.info*, 6 giugno 2025.

¹²³ Cfr. *Report Osservatorio Agenda Digitale*, School of Management, Politecnico di Milano, 30 gennaio 2024. Per l'analisi dello stato di avanzamento del Piano, si v. altresì la piattaforma *Open PNRR*.

¹²⁴ Termine indicato dal Regolamento (UE) 2021/241 per la conclusione delle riforme e investimenti (art. 20, par. 5, lett. d); per le rendicontazioni e l'erogazione delle risorse il termine è previsto al 31 dicembre 2026 (art. 24, par. 1).

¹²⁵ Cfr. M1C1-148 – *Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali*.

¹²⁶ Cfr. M1C1-17 – *Infrastruttura digitale*.

¹²⁷ Cfr. M1C1 – *Investimento 6.2 Digitalizzazione del Ministero della Giustizia*.

¹²⁸ Cfr. M1C1-63 – *Completare la semplificazione e creare un repertorio di tutte le procedure e dei relativi regimi amministrativi con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale*.

iniziative di educazione digitale e di facilitazione che coinvolgano i cittadini¹²⁹; il miglioramento della qualità dei servizi digitali¹³⁰; l'incremento della connettività a 1 Gbps a edifici scolastici e scuole; la copertura con il 5G di ulteriori aree abitate a fallimento di mercato e almeno altri 12000 km di strade e corridoi extraurbani¹³¹.

In tale paniere di obiettivi, assumono specifico rilievo, sempre in termini perequativi, quelli relativi al piano *infrastrutturale*, con il rafforzamento delle reti di connettività anche per le Pubbliche amministrazioni e le aree interne (per migliorarne l'interoperabilità e l'accesso a cittadini e imprese anche con la creazione della *Piattaforma digitale nazionale dati*); quelli relativi al settore della *formazione*, con l'alfabetizzazione digitale di lavoratori¹³² delle fasce più deboli della popolazione, a partire da anziani e persone con un basso livello di istruzione, attraverso due tipi di intervento: la creazione dei *Punti di facilitazione digitale* per l'assistenza nell'accesso ai servizi digitali della PA¹³³; e l'erogazione di corsi di formazione per lo sviluppo di competenze digitali di base; e, ancora, gli obiettivi relativi al piano della *istruzione* (con il *Piano Scuola 4.0*¹³⁴ e la costruzione delle *Next Generation Classrooms* che contemplano l'utilizzo di strumenti digitali per l'apprendimento) e della *salute* (con l'implementazione della *Telemedicina*¹³⁵ – con l'istituzione e sperimentazione della *Piattaforma Nazionale*, per promuovere il raccordo tra Amministrazione centrale ed enti territoriali – e del *Fascicolo sanitario elettronico*, al fine di migliorare l'assistenza di prossimità e ridurre il divario Nord-Sud e tra centro e periferia che, in questo ambito, si determina).

Siffatti obiettivi, tuttavia, nonostante gli intendimenti redistributivi considerati, mostrano ancora dei limiti strutturali: limiti riguardanti il difetto di coordinamento tra lo Stato e le Regioni, e tra questi e soggetti attuatori (anche privati); la persistente conservazione dei divari territoriali, nonostante i progressi segnalati nelle sedi europee; la complessiva disomogeneità territoriale nell'attuazione delle misure¹³⁶.

Posti questi e gli ulteriori dati considerati nella ricerca – tra quelli verificabili; e quelli, ulteriori, da vagliare anche dopo il citato termine indicato dal Regolamento per la conclusione di riforme e investimenti – occorre tuttavia ribadire come la dimensione strettamente tecnica di tale processo non esaurisca – non possa esaurire – gli obiettivi istituzionali variamente richiamati. Vale a dire che la transizione digitale, come si è detto anche per i profili connessi

¹²⁹ Cfr. M1C1-1.7.1 – Servizio Civile Digitale.

¹³⁰ Cfr. M1C1-148 – Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali.

¹³¹ Cfr. M1C2-16 – Investimento 3 Connessioni Internet veloci.

¹³² Cfr. M5C1 – Riforma 1.1 Politiche attive del lavoro e formazione.

¹³³ Cfr. M1C1-1.7.2 – Rete dei servizi di facilitazione digitale.

¹³⁴ Cfr. M4-C1 – Investimento 3.2. Scuola 4.0: scuole innovative, cablaggio, nuovi ambienti.

¹³⁵ Cfr. M6-C1 – Sub-investimento 1.2.3.2 Servizi di telemedicina.

¹³⁶ Che rivela – specie sul piano delle amministrazioni pubbliche – differenze rimarchevoli tra amministrazioni del Centro-Nord, più efficienti come soggetti attuatori, e del Mezzogiorno, dove si sono manifestati ostacoli che hanno determinato ritardi: per carenza del personale, insufficienza delle competenze tecniche, difficoltà nella gestione degli appalti e nella rendicontazione. Al riguardo, sul tema delle difficoltà connesse all'attuazione del PNRR, e sui diversi gradi di efficienza nell'azione pubblica, si v. F. PICONESI, *L'attuazione del PNRR. Criticità operative e gestionali*, in *L'attuazione del PNRR, uno sguardo al futuro*, Quaderni della rivista, Amministrazione in cammino, ottobre 2022, p. 116 ss.; Report Openpolis, *Le difficoltà nella messa a terra del PNRR, specie nel Mezzogiorno*, 26 febbraio 2025.

alle altre transizioni¹³⁷, non può essere costretta in una logica – pur necessaria – di tipo prestazionale: essa implica una trasformazione culturale e organizzativa, che richiede tempo, continuità, supporto istituzionale; e che richiederà, altresì, anche alla luce dell'avvento dell'Intelligenza artificiale, ulteriori interventi di regolazione – in continuità con quelli già in atto, a partire dall'AI Act¹³⁸ – perché tali strumenti siano integrati, nei rispettivi campi, secondo modalità costituzionalmente orientate.

In continuità con questo approccio, ma in una chiave ancora più ampia, merita ancora sottolineare la natura funzionale della transizione digitale nel quadro strategico del Piano: essa, infatti, da una parte è un *obiettivo*; mentre, dall'altra, ovvero dal punto di vista della garanzia della effettività dei diritti, della riduzione dei divari territoriali e delle diseguaglianze ad essi connesse, è un *mezzo*: invero uno, tra i possibili mezzi, che, nei relativi campi di applicazione, mira a implementare o trasformare le soluzioni e le modalità di erogazione di servizi e prestazioni connessi a diritti civili e sociali. In questa prospettiva, pertanto, il PNRR è, al contempo, sia approdo, sia innesco di un percorso ulteriore, di innovazione trasversale. Un percorso che – facendo sistema con le iniziative promosse nelle sedi europee e internazionali – richiederà ulteriori interventi per la stabilizzazione di politiche di coesione coordinate tra livelli di governo; e, soprattutto, necessiterà di strategie istituzionali di lungo periodo, affinché si possa correggere, in misura non trascurabile, il *gap* territoriale¹³⁹.

Al riguardo va detto che, pur con i limiti variamente richiamati, le politiche del Piano sono andate determinandosi proprio in questa duplice direzione¹⁴⁰, con risultati non di poco conto nell'immediato. Al contempo, però, va ribadito che la preservazione degli effetti di queste politiche nel tempo, proprio in ragione della duplice natura della transizione digitale – di *mezzo* e di *fine* – dipenderà in concreto dalla capacità di garantire anche in questo ambito il principio della eguaglianza sostanziale nel quadro dell'unità della Repubblica¹⁴¹ (circostanza che, com'è

¹³⁷ Cfr. U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR*, cit., p. 2 ss.

¹³⁸ Cfr. Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, approvato al termine di una lunga fase di negoziazione; per la sua attuazione è stata approvata la legge n. 132 del 2025 recante *Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*. Sul punto, cfr. L. VIOLANTE, *Postfazione*, in D. DE LUNGO, G. RIZZONI (a cura di), *Le assemblee rappresentative nell'era dell'intelligenza artificiale. Profili costituzionali*, Torino, 2025, p. 307.

¹³⁹ Cfr. *The future of European competitiveness, Part A | A competitiveness strategy for Europe*, settembre 2024, p. 20.

¹⁴⁰ La comunicazione della Commissione Europea "Next Generation EU - The road to 2026" fornisce orientamenti agli Stati membri sugli adempimenti necessari per la fase conclusiva del PNRR e per gli scenari successivi. In particolare – dopo aver ricordato le scadenze rilevanti (completamento degli obiettivi entro il 31 agosto 2026; richiesta di pagamento dell'ultima rata entro il 30 settembre 2026; valutazione della Commissione entro il 30 novembre 2026; versamento dell'ultima rata entro il 31 dicembre 2026) – la Commissione specifica che i propri servizi di controllo e la Corte dei Conti potranno svolgere attività di *audit* fino a cinque anni successivi al pagamento dell'ultima rata; sugli Stati membri ricade l'obbligo di continuare a collaborare, anche al fine dell'eventuale recupero (da parte delle competenti Autorità nazionali) delle somme indebitamente utilizzate. Al riguardo, la Ragioneria Generale dello Stato (Ispettorato Generale per il PNRR) ha diramato la Circolare n. 22/2025: "PNRR – Indicazioni operative in materia di gestione finanziaria, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi".

¹⁴¹ Sul punto, e in particolare sul ruolo del regionalismo come elemento di "democratizzazione" del sistema: cfr. S. STAIANO, *Art. 5 Cost.*, cit., p. 12 ss.

noto, è ancorata – tra l'altro – alla definizione dei *Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*¹⁴², anche oltre quelli di tipo digitale)¹⁴³.

Probabilmente soltanto a esito di siffatto processo complessivo – che è culturale, ancor prima che politico-istituzionale o tecnico-applicativo – potrà dirsi di una transizione digitale quale fattore davvero determinante, insieme agli altri istituzionali noti, ai fini del superamento dei divari territoriali (o, almeno, e sarebbe già un successo, ai fini di una più concreta riduzione degli stessi).

¹⁴² Cfr. G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1, 2023, p. IV ss.; A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2023, p. 132 ss. Inoltre, in una chiave ricostruttiva, si v. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, p. 349 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2003, p. 1212; R. BALDUZZI, *Livelli essenziali e risorse disponibili*, in C. BOTTARI, F.A. ROVERSI MONACO (a cura di), *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 79 ss.; da ultimo, si v. N. ANTONETTI, F. CERNIGLIA, A. PAJNO (a cura di), *Corte costituzionale e regionalismo: questioni e prospettive*, Soveria Mannelli, 2026.

¹⁴³ Lep individuati dal Comitato per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), in materia di istruzione e che riguardano, tra l'altro, competenze digitali e garanzia della didattica a distanza. Sul punto, si v. CLEP, *Rapporto finale*, 10 gennaio 2024.