

Le misure amministrative per la ripresa e la resilienza economica. Il piano italiano*

Anna Romeo

Il presente contributo esamina la questione delle riforme amministrative individuate dal Governo per la ripresa e la resilienza, puntando a verificare la prospettiva nella quale queste misure devono essere più opportunamente intese per conseguire l'obiettivo prefissato. In questa direzione, ci si sofferma ad analizzare, sia pure sommariamente, le forme di intervento dello Stato nell'economia quale principale strumento di riequilibrio delle diseguaglianze. Il modello italiano della programmazione alla base del recente piano predisposto per il rilancio economico del Paese viene, quindi, considerato entro una dimensione europea quale strumento per una più decisa proiezione dell'Europa nel Mediterraneo.

1. Riforme amministrative e crisi: quali rimedi e quali cause?

Un tema che, da ultimo, sta polarizzando il dibattito italiano concerne le riforme amministrative per la resilienza e la ripresa economica. È questo un ambito di indagine che non solo impegna studiosi di diversi settori (giuristi, economisti, esperti di politica economica, e così via) per la consistente complessità e poliedricità che lo connota ma che appare fondamentale in un'ottica di sviluppo e sostenibilità del sistema.

Il noto vocabolario Treccani definisce la riforma come una «modifica- zione sostanziale, ma attuata con metodo non violento, di uno stato di cose, un'istituzione, un ordinamento, ecc., rispondente a varie necessità ma soprattutto a esigenze di rinnovamento e di adeguamento ai tempi».

* Il presente lavoro costituisce la rielaborazione ed integrazione della relazione tenuta al XXIII Convegno dell'Associazione Italo-spagnola dei Professori di Diritto Amministrativo, sul tema *Reformas Administrativas E Intervenciones Para La Resiliencia Y La Recuperación Económica*, svoltosi a Santiago de Compostela nei giorni 26-27-28 maggio 2022.

I tempi che viviamo – lo sappiamo – sono tempi di crisi profonda, sotto molteplici punti di vista, crisi le cui cause non possono essere analizzate nella presente sede. È, tuttavia, utile, nella prospettiva di indagine considerata, non trascurare come, guardando ai profili economici e sociali, sia da rinvenire un doppio ordine di cause. Le cause o – come sarebbe preferibile ritenere – le concause più recenti sono certamente individuabili nella pandemia da Covid-19¹ e nel successivo conflitto bellico russo-ucraino che, in ragione della portata assunta, ha senza dubbio, proprio sul piano economico-giuridico, ricadute globali.

Ma vi sono, poi, cause – e concause – “domestiche”, vale a dire nazionali, se si considera che le origini di questa crisi – e, dunque, la necessità di misure adeguate a fronteggiarla – preesistono, purtroppo, alla pandemia ed al conflitto ora detti e vedono, tra le concause appunto, le dinamiche, territoriali e settoriali, dell’economia italiana. La recessione da Covid-19 e la successiva guerra sono, infatti, piombati su un’economia nazionale che, già dall’inizio del nuovo millennio, percorreva un tragitto di progressivo allontanamento dalle economie europee più dinamiche, un’economia, soprattutto, che è stata l’unica, nel 2019, a non essersi risollezata dalla precedente lunga crisi del 2008-2014.

Ebbene, la constatazione dell’esistenza di un divario tra l’Italia e la parte più avanzata dell’Europa orientata, a mio avviso, l’indagine sul tema in una prospettiva che ha cause antecedenti alla pandemia ed al conflitto e che, anche per tale ragione, non può, evidentemente, essere ristretta alla dimensione nazionale. Una prospettiva che, piuttosto, impone una dimensione investigativa più ampia, o, per meglio dire, binaria, che cioè deve fare i conti con un “doppio divario”: Italia/Europa e Nord/Sud.

¹ Cfr. R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, p. 903 ss. il quale avverte non solo che «la crisi sanitaria ha provocato una recessione globale i cui effetti non sono ancora del tutto prevedibili sia a livello economico sia a livello sociale» (*ivi*, p. 903) ma che «sono numerose le cause del mancato sviluppo economico. Fra queste possono rientrare la mancanza di visione strategica nelle politiche industriali, gli scarsi investimenti nel settore della ricerca e sviluppo, così come nell’istruzione e nell’università e perciò nella necessaria formazione del capitale umano e un’efficace politica relativa agli interventi infrastrutturali. A tali fattori possono sommarsi la cattiva amministrazione, anche nelle sue declinazioni in termini di burocrazia difensiva e di aumento dei fenomeni corruttivi che spesso hanno comportato la mancata attuazione di interventi anche finanziati attraverso fondi europei» (*ivi*, p. 906).

Si tratta di un'impostazione del problema che pare emergere in maniera decisa, ove si tenga presente quanto già il Rapporto Svimez 2020 ha fotografato allorché ha rilevato che, a seguito della pandemia, l'Italia è «sempre più lontana dall'Europa, il Sud sempre più lontano dal Nord con impatti sull'occupazione e sulla società più significativi al Sud».

L'occupazione – su cui il Rapporto insiste – è, tuttavia, soltanto uno dei molti profili su cui la crisi ha inciso, acuendo il divario di cui ho appena detto, un profilo che ha riguardo ad un aspetto già debole del nostro sistema costituito, in particolare, dal tasso di occupazione femminile, che, se già prima della pandemia, poneva le regioni del Sud tra le ultime in Europa, è ora destinato a segnare ancor di più la disuguaglianza tra il nostro Paese e gli altri Stati europei.

Dobbiamo, infatti, considerare che in una realtà, quale quella italiana, caratterizzata da un basso livello di occupazione femminile e da rilevanti disparità territoriali nel mercato del lavoro e nei servizi sociali, il *lockdown* ha evidenziato ancor più questo problema peculiare dell'Italia, vale a dire la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Ed è, chiaramente, uno stato di cose che sottolinea l'importanza e l'urgenza di politiche del lavoro e di *welfare*² idonee a consentire un potenziamento dei servizi ed a permettere di conciliare la vita lavorativa e familiare in modo da ridurre il *gap* con il resto d'Europa.

² M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Stato sociale, welfare e nuove fragilità*, in *Dir. amm.*, 4, 2021, p. 839 ss. la quale, in particolare, rileva come «la pandemia ha fatto esplodere situazioni di disagio sociale in parte latenti ma in parte già ben note prima di quel fatidico 20 marzo 2020 in cui il Paese prese atto della pandemia (...) [quando] l'Italia si è impietosamente accorta di avere una popolazione in condizioni di fragilità, priva di un adeguato sostegno pubblico; lo Stato sociale costituzionalizzato ha mostrato di non essere in grado di far fronte in modo organico e strutturale ai nuovi bisogni. La stessa attività amministrativa non è stata in grado di intercettare tali bisogni e quanto lo ha fatto, non è stata in grado di mettere in atto iniziative efficaci ed effettive» (*ivi*, p. 882). La soluzione è, dunque, quella di un welfare «connotato da tre caratteristiche imprescindibili: da un lato redistributivo delle risorse nazionali, colmando i divari tra le varie classi della popolazione che l'ultimo ventennio (dal passaggio all'euro) ha esasperato, con la complicità di una classe politica se non connivente certamente inerme e poco capace; dall'altro inclusivo, azzerando la distanza tra pubblica amministrazione e cittadini che è andata via via aumentando, ancora una volta per l'inerzia della classe politica. Un siffatto sistema richiede il presidio di una magistratura alla tutela dei diritti sociali, sovente assente nel DNA dei giudici, anch'essi distanti anni luce dai bisogni e dalle fragilità dei cittadini. (...) In una parola, un welfare redistributivo, inclusivo, giudizialmente supportato e generosamente sviluppato senza soluzione di continuità all'interno di una comunità democratica» (*ivi*, p. 886).

Ma, oltre all'aspetto ora richiamato, vi sono numerosi altri profili che necessitano di considerazione ed, anzi, la cui considerazione ci fa comprendere come è in un nuovo paradigma – più precisamente, un paradigma europeo – che il problema delle misure amministrative per la resilienza e la ripresa economica può e deve essere più opportunamente affrontato, proprio per cancellare – o, almeno, attenuare – quell'immagine che i dati del Rapporto Svimez³ consegnano, l'immagine cioè di «un Paese “unito” da una recessione senza precedenti. Gli effetti economici, così come avvenuto per la pandemia, si diffondono progressivamente a tutte le regioni italiane».

2. Crisi e diseguaglianze: la programmazione come modello

Ed allora, la riflessione sulle riforme amministrative per superare la crisi riapre la discussione sul tema forse più classico dell'economia politica, l'intervento dello Stato nell'economia, il ruolo dell'intervento statale quale principale strumento di riequilibrio della disparità economica e sociale. Considerato il piano di ripresa varato a livello europeo e, a cascata, quello italiano che, come noto, ha previsto un consistente pacchetto di investimenti, dobbiamo ritenere che il pendolo ideologico che ha portato, in una certa fase, a demonizzare l'intervento dello Stato stia tornando indietro? Stiamo assistendo ad una modifica delle idee comuni sull'intervento dello Stato?

Se – come sembra dover essere – a questa domanda diamo una risposta affermativa, dobbiamo porci un interrogativo ulteriore: in che modo lo Stato può più opportunamente intervenire?

Certamente, il quadro istituzionale, sociale ed economico che attiene all'intervento pubblico dell'economia è significativamente mutato per effetto di fattori diversi⁴, alcuni già da tempo manifestatisi ed in corso di svolgimento, altri di più immediata e drammatica attualità.

È, invero, un dato incontestato come l'integrazione europea e la globalizzazione degli scambi abbiano progressivamente condotto all'afferma-

³ Si fa riferimento, in particolare, tanto al Rapporto Svimez 2020 quanto al recente Rapporto 2021.

⁴ Si veda, sul tema, C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

zione, nella normativa e nella prassi, di un modello di azione pubblica differente che, oltre a caratterizzare gli ambiti pubblici che interferiscono con l'iniziativa economica privata, sembra estendersi anche alle funzioni amministrative tradizionali.

In particolare, soprattutto in relazione al progressivo allontanamento dal modello di Stato programmatore e imprenditore che aveva caratterizzato il periodo post-bellico sino alla fine degli anni '80 del secolo scorso, alla programmazione economica si è affiancata una forma di intervento che si manifesta nella "regolazione".

Si tratta di forme di intervento pubblico che attengono a momenti istituzionali diversi, sono fondati su presupposti differenti e presentano contenuti difficilmente paragonabili, aspetti questi che non è possibile analizzare nella presente sede⁵.

Nella prospettiva qui indagata, sia consentito, tuttavia, ricordare il diverso contesto nel quale programmazione e regolazione si inseriscono. Nella programmazione, infatti, gli aspetti di interesse pubblico sono *ab initio* valutati a livello politico attraverso un intervento diretto dei soggetti istituzionali – Governo e Parlamento – concernente tanto la prefigurazione degli obiettivi generali quanto la determinazione dei piani e degli strumenti per conseguire quelle finalità. La regolazione, invece, si muove in una cornice differente in quanto postula un più ampio ambito di intervento dell'iniziativa privata e l'operatività di un mercato, con la conseguenza che l'intervento pubblico assume valore accessorio e suppletivo, trovando fondamento nell'esigenza di correggere il mercato stesso dai cd. fallimenti (in senso ampio) e da altre condizioni che ne determinano il non corretto funzionamento. È chiaro che, in quest'ottica, il limite di efficacia della regolazione è costituito dall'assenza di un intervento pubblico di carattere "allocativo-redistributivo", vale a dire dalla non necessità di prestare servizi essenziali attinenti ai cd. beni fondamentali (istruzione, sanità, ecc., cd. "beni meritori") attraverso un'attività amministrativa. Ma c'è un altro aspetto che, nell'anzidetta prospettiva, appare rilevante.

⁵ Si rinvia a N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 2004; M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2008; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art.41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 1, 2008, p. 121 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 320 ss.

Ed invero, pur essendo sottesa ad entrambe le modalità di intervento pubblico l'esigenza di conseguire obiettivi di interesse generale, programmazione e regolazione restano tra loro distinte in ragione del fatto che la prima non si limita a determinare le finalità sociali da conseguire ma individua le modalità per raggiungerle, apprestando, sia pure parzialmente, gli strumenti normativi e finanziari all'uopo utili.

Come è stato osservato, la programmazione, in altri termini, «guida le attività economiche secondo la cd. funzione-obiettivo ovvero in base ad un disegno preordinato al perseguimento di determinati fini, sorretto finanziariamente. La regolazione, per contro, si limita ad intervenire su dinamiche spontanee – o quasi spontanee – dell'iniziativa economica privata sull'assunto che il mercato, se adeguatamente corretto, sia in grado di garantire determinate finalità generali che si considerano oggettivamente “inerenti” alle stesse attività economiche»⁶.

Ma è anche sotto un ulteriore, non trascurabile, profilo che le due forme di intervento pubblico si differenziano tra loro. È un aspetto che attiene, in particolare, al centrale – e diverso – rapporto tra autorità e libertà: la programmazione, infatti, si muove entro un ambito di complessiva libertà dell'economia – o del settore – che ne costituisce il limite generale, laddove, invece, la cornice entro cui opera la regolazione è dominata dall'iniziativa privata e dal gioco della libera concorrenza, alla quale resta estranea la considerazione di aspetti politico-economici, quali la lotta alla disoccupazione, la riduzione del divario tra diverse aree geografiche, insomma proprio quelle valutazioni che i problemi emergenti in questa fase storica sollecitano.

Pur non potendo trovare qui spazio riflessioni approfondite sulle modalità di intervento pubblico nell'economia – ed in particolare, sulle due forme ora dette –⁷, la loro considerazione è, tuttavia, necessaria ed utile nella disamina del tema oggetto del presente contributo, in quanto proprio gli aspetti della regolazione prima accennati – ossia la sua inidoneità rispetto ad un'azione pubblica di tipo “allocativo-redistributivo” e l'assenza, in

⁶ Così P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Dir. amm.*, 2, 2018, pp. 342-343.

⁷ Per un utile confronto tra dette forme di intervento pubblico nell'economia si rinvia a P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, cit.

essa, di valutazioni di politica economica e di macroeconomia – quella diminuzione delle diseguglianze ovvero dei divari che oggi sempre più emergono – inducono, nell'attuale momento storico, ad orientare il pendolo verso quella forma di intervento pubblico basata sulla programmazione secondo un modello “sistemico, oggettivo ed adattivo”⁸.

3. *Il Piano italiano e la sua portata*

Proprio il modello della programmazione è, infatti, alla base dell'individuazione di quel complesso di misure da ultimo messe in campo dal Governo italiano per fronteggiare la crisi.

Si tratta del noto Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia domani”, presentato alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e approvato dalla stessa il 13 luglio dello stesso anno, che è articolato intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo – digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale – e strutturato in 6 Missioni: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Inclusione e coesione; 6) Salute.

Non ci si sofferma sugli ambiti di intervento del Piano che qui ci si limita ad elencare atteso che, nella dimensione investigativa proposta, appare preminente considerare la prospettiva nella quale questo complesso e corposo – forse meglio, come da più parti ritenuto, ambizioso – sistema di misure messe in campo dal Governo italiano può e deve essere letto. Ed è una prospettiva che emerge chiaramente dalla considerazione degli obiettivi del PNRR: il PNRR, cioè, persegue principalmente una finalità di riequilibrio territoriale e di rilancio del Sud che è configurata come priorità trasversale a tutte le Missioni.

Da questo punto di vista, alcuni passi erano stati mossi già alle soglie dello scoppio della pandemia allorché è stato presentato il Piano per il

⁸ F. CORTESE, *Gestione dei fondi “RRF” e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *questo fascicolo*. In posizione meno decisa nel senso della programmazione R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, cit., pp. 913-914, il quale propende per lo sviluppo di una «programmazione per obiettivi e per progetti che si affianca e non si contrappone alla impostazione di un intervento dello Stato in termini di pura regolazione settoriale. In questo senso possono coesistere strumenti di programmazione di regolazione e istituti che hanno finalità di liberalizzazione e semplificazione amministrativa».

Sud quale strumento che individua la problematica della riduzione dei divari, tanto tra i territori quanto tra i cittadini, non soltanto come obiettivo della coesione territoriale ma, altresì, come presupposto indispensabile per l'avvio di un significativo e durevole sviluppo nazionale, e strumento inteso a proporre un nuovo metodo di determinazione e realizzazione dei programmi di investimento.

Proseguendo in questa direzione, la sfida è, appunto, quella di portare a sistema il rilancio degli investimenti pubblici, così come di quelli privati, che si prevede di sostenere con l'iniziativa europea *Next Generation UE*. Queste nuove modalità, già – si ripete – individuate al fine di ridurre le diseguaglianze⁹, sono state favorite dal nuovo atteggiamento che, a seguito del diffondersi della crisi pandemica, ha assunto l'Unione europea, la quale ha adottato un regime di flessibilità di bilancio, offrendo nuove opportunità in direzione di una semplificazione nell'utilizzo delle risorse, del superamento di vincoli rigorosi di destinazione tematica, di una contrazione dei meccanismi di controllo¹⁰.

Su questa strada, quindi, si punta a sviluppare settori strategici – quali la transizione verde e digitale – da cui può scaturire la ripartenza del Mezzogiorno e, dunque, la riduzione della diseguaglianza con il resto del Paese, realizzando un disegno unitario di politica industriale che valorizzi la prospettiva *green* e, soprattutto, la strategia euro-mediterranea di cui avanti si dirà. E ancora, il settore agroalimentare, la bioeconomia circolare, il *Green deal*, tutte occasioni per trasformare – come è stato affermato – i ritardi in opportunità.

L'aspetto che si ritiene utile sottolineare attiene alla dimensione entro la quale il potenziamento e la valorizzazione di questi ambiti devono essere realizzati. In altri termini, la programmazione di questi obiettivi potrà dare i suoi frutti se “contestualizzata”, ossia se si valuta il loro raggiungimento entro quella prospettiva prima accennata, vale a dire entro una dimensione attenta non solo al contesto della situazione italiana - ad un ambito cioè che, come detto, vede un significativo e persistente

⁹ Sul tema sia consentito rinviare al mio contributo, *Sviluppo economico e diseguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, p. 807 ss.

¹⁰ Si veda, al riguardo, R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, cit., spec. pp. 908-913.

divario economico tra le regioni settentrionali e quelle meridionali del Paese – ma anche – forse, soprattutto – nel raffronto di questa con quella europea se non globale¹¹.

Per poter effettivamente conseguire la crescita prevista, gli obiettivi individuati devono, dunque, essere perseguiti attraverso una politica ordinaria che ponga nuovamente in agenda, come finalità prioritaria, il riequilibrio territoriale, ma anche – è da aggiungere – attraverso una politica di coesione europea e nazionale che, nel nuovo ciclo di programmazione, dovrà far tesoro delle indicazioni strategiche contenute nel Piano Sud 2030.

Un'autentica resilienza e ripresa del Paese potrà cioè scaturire soltanto da una «visione» d'insieme, che coaguli i due aspetti centrali dell'interdipendenza tra i territori e della connotazione che ormai ha assunto la coesione, la quale va riguardata in una dimensione non solo nazionale e non solo ristretta all'ambito territoriale del nostro Paese.

È questo, infatti, l'altro aspetto centrale in un approccio realistico al problema in esame, vale a dire una specifica e diversa attenzione alle politiche di coesione nazionali ed europee, le quali hanno dato ottima prova di sé nel fornire un notevole contributo al contrasto degli effetti economici e sociali della crisi pandemica, mettendo in evidenza la necessità di considerarle soprattutto nella loro essenza, vale a dire nel loro essere specifica modalità di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale come risultante nella Costituzione italiana ed insieme, un «modo specifico e diverso, in una società globalizzata e frammentata, di costruire dal

¹¹ Cfr. C. FRANCHINI, *La pubblica amministrazione e il diritto amministrativo tra diritto europeo e diritto globale*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp.760-761, il quale evidenzia, da un lato, come «le trasformazioni in corso abbiano modificato i modelli tradizionali dell'ordinamento giuridico statale, tanto da rendere ormai impellente la necessità di inquadrare gli eventi alla luce di nuove categorie, e, dall'altro, come si sia affrancata la tendenza generale alla trasformazione di ordinamenti ultra-statali che si impongono agli Stati, anche se questi hanno contribuito a costituirli. Si tratta di ordinamenti pubblici globali, definiti pure di global governance, che – come sottolinea Cassese – sono preordinati alla risoluzione dei problemi che “travalicano i limiti dello Stato” per effetto della “dilatazione dei fenomeni, da quelli sanitari a quelli economici” e che, per tale ragione, si prospettano non come “strumento della globalizzazione” ma come “mezzo per tenerla sotto controllo”».

basso ed attraverso strumenti consensuali quella eguaglianza sostanziale non più realizzabile con misure di integrazione imposte “dall’alto”¹².

È, invero, in questa direzione che dovrà muoversi, in Italia, la politica di coesione. Essa cioè dovrà assicurare nei territori più deboli – e, segnatamente, nelle regioni meridionali – che le imprese, i cittadini e le Pubbliche amministrazioni locali siano messe nelle condizioni di partecipare a pieno titolo a questa fase di rilancio del Paese.

Se così deve essere, in siffatto percorso, difficile e complesso, nel quale un problema significativo è sempre quello della trasparenza e del contrasto alla corruzione¹³, tali obiettivi possono essere conseguiti attraverso un processo sostenibile di riequilibrio nell’accesso ai diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale: salute, istruzione, infrastrutture per la mobilità, infrastrutture digitali per colmare il *digital divide*, giustizia.

Soprattutto, la crescita del Paese non può prescindere dalla necessità di superare l’endemica debolezza della pubblica amministrazione italiana e di assicurare un’adeguata capacità amministrativa nella programmazione e, a seguire, nella gestione ed attuazione dei programmi. A questo obiettivo puntano specifici programmi di intervento che sono stati individuati per consentire l’assunzione di personale specializzato, con adeguate competenze, a livello centrale e locale, e che comporterà, come effetto, l’imprescindibile esigenza di riconsiderare i modelli organizzativi, specie con riferimento ai servizi pubblici: si pensi, in particolare, a quelli energetici o innovativi.

¹² Così F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir., I Tematici III – Funzioni Amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 852.

¹³ È un problema costante in quanto, come attentamente osservato da E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2022, «la trasparenza è in grado di “rappresentare” le istituzioni e le organizzazioni, prima tra tutte le pubbliche amministrazioni», e «nel descrivere le condizioni di conoscibilità definisce il rapporto tra “dentro” e “fuori”, tra potere e cittadini» (*ivi*, p. 23). Di conseguenza, «la trasparenza è mutevole e sfuggente, non facile a definizioni perché sempre diversa, come in un gioco di luci e ombre: come l’amministrazione è soggetta ad una necessaria mutabilità, così la trasparenza che ne è snodo di collegamento con il tessuto sociale. Al cambiare dell’amministrazione, al mutare degli interessi che si rapportano con l’amministrazione, devono mutare anche la trasparenza e i suoi meccanismi, che presidiano alla relazione tra individui e istituzioni nell’ordinamento democratico» (*ivi*, p. 35). Sul tema, ampiamente esaminato in dottrina, si veda, F. COSTANTINO, *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241/1990*, in *Dir. amm.*, 4, 2016, p. 623.

L'altro versante importante nella direzione indicata è quello della giustizia. Il sistema giustizia è un pilastro fondamentale per la qualità delle istituzioni e proprio la riforma della giustizia, come quella ora detta della pubblica amministrazione, è premessa indispensabile per una vera competitività, per un incremento dell'attrattività degli investimenti, per un'efficace ripresa e sviluppo economico¹⁴. È noto, infatti, come la lunghezza dei processi e gli *standards* non elevati di *performance* dei tribunali possano costituire un disincentivo agli investimenti da parte di operatori italiani e stranieri.

Si tratta di interventi che si inseriscono nei tre grandi obiettivi "trasversali" del PNRR, vale a dire la riduzione delle disuguaglianze generazionali, di genere e territoriali, per raggiungere i quali è stato previsto che non meno del 40% delle risorse territorializzabili sia destinato al Sud. Ebbene, la ripartizione "territoriale" delle risorse è affidata solo a questo meccanismo, laddove, invece, l'allocatione del nucleo più consistente di investimenti è affidata ai criteri definiti nei bandi che talora hanno proprio penalizzato le regioni più deboli del Paese. Le misure che non hanno alcun indirizzo di allocatione territoriale verranno, infatti, ripartite in base alle scelte dei decisori pubblici nazionali cui è affidata la loro attuazione e spesso ciò avverrà attraverso meccanismi a bando fra le amministrazioni pubbliche destinatarie e finali. Chiaramente, molto dipenderà dalle capacità delle amministrazioni che concorrono per tali risorse, dalla loro capacità di sviluppare adeguate progettualità, avviando opere e interventi, quindi spendendo. Ciò è che è molto più difficile proprio per le amministrazioni meridionali. È un sistema determinato da ragioni di celerità e di rendicontazione dell'impiego effettivo delle risorse ma nel quale è insito il pericolo di una distribuzione non equilibrata di esse. È stato, infatti, rilevato¹⁵ come il rispetto della regola del 40% al

¹⁴ La riforma della giustizia, come quella della pubblica amministrazione, è configurata, nell'ambito del PNRR, come riforma «orizzontale» o di «contesto», espressioni atte ad evidenziarne il rilievo strutturale rispetto a tutte le missioni individuate nel Piano. Si veda, al riguardo, G. VERDE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la riforma della giustizia*, in *Nuove autonomie*, 1, 2021, p. 169 ss.

¹⁵ Cfr. G. VIESTI, *Gli investimenti del PNRR e del fondo complementare nel Mezzogiorno*, in *Forum Disuguaglianze Diversità*; Id., *Le città italiane e il PNRR*, in *Urbanit.it*; Id., *Il PNRR e il Mezzogiorno: 80 miliardi, un totale in cerca di addendi*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, 2, 2021, p. 53 ss.

Sud si è accompagnata ad una non equa allocazione delle risorse che hanno visto come destinatarie principalmente le aree metropolitane e, comunque, con significative differenze anche tra esse. La presa d'atto di queste criticità impone un rapido adeguamento alle finalità alla base del PNRR, quella coesione sociale e territoriale che vale a ridurre le disuguaglianze prima dette.

Ma per fare tutto questo, il PNRR non può essere lasciato «solo»¹⁶. E per non lasciare «solo» il PNRR, occorre una programmazione unitaria di tutte le risorse disponibili – ossia europee e nazionali, ordinarie e aggiuntive – certamente pubbliche ma anche private¹⁷.

A riprova di ciò, non si dimentichi che l'iniziativa europea alla base del PNRR prevede come pilastro non soltanto il sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme ma anche il rilancio dell'economia dell'Unione europea attraverso adeguati incentivi agli investimenti privati. In altri termini, la direzione verso cui muovere sembra, dunque, essere quella di un opportuno bilanciamento e di un adeguato concorso tra interventi – e investimenti – pubblici e privati¹⁸, sostenuti da istituzioni forti e salde¹⁹.

¹⁶ Si veda quanto osservato nel Rapporto Svimez 2021, Parte quarta, *Oltre la resilienza: le politiche per la trasformazione del paese*, in part. p. 56 ss.

¹⁷ Si vedano le considerazioni di M. SPASIANO, *Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà*, in *Dir. e soc.*, 4, 2021, p. 691 il quale rileva come «Si tratta innanzitutto di una questione di tipo culturale, un'esigenza di cambiamento di *forma mentis* considerato che fin quando le sedi di elaborazione delle soluzioni di miriadi di problemi a carattere tecnico-amministrativo permarranno distinte, sarà difficile (se non persino velleitario) ritenere di poter addivenire a risultati capaci di coniugare gli uni con gli altri».

¹⁸ Il che rinvia ad una problematica altrettanto ampia e correlata, quale è quella della sussidiarietà orizzontale come criterio che induce a preferire l'intervento dei soggetti privati rispetto a quelli pubblici soltanto laddove l'attività di questi ultimi si riveli meno efficace ed efficiente rispetto a quella dei primi. Su tale nozione, cfr. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, p. 4 ss., spec. p. 14; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in A.A.V.V., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, p. 1749 ss. e, più di recente, F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 1, 2020, p. 3 ss.

¹⁹ Si veda, al riguardo, M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2020, p. 159 ss., secondo cui «la sfida è soprattutto relativa a come innescare il processo di innovazione istituzionale, partendo dalla situazione data, definibile eufemisticamente come subottimale, nella consapevolezza che occorre vincere resistenze e condizionamenti che si sono dimostrati in passato insuperabili» (*ivi*, p. 184). E ciò in quanto «quella delle istituzioni pubbliche è per così dire la «riforma madre» che condiziona la messa in opera delle altre riforme necessarie (realizzazione di infrastrutture, erogazione di servizi pubblici e sociali di alta qualità, politiche di avvio al lavoro efficienti, ecc.)» (*ivi*, 164).

4. *La dimensione europea dell'intervento pubblico italiano*

Alla luce di queste brevi considerazioni, ben si comprende come i termini “ripresa” e “resilienza” che valgono a definire e connotare il “piano italiano” debbano essere considerati come endiadi.

La resilienza non può essere disgiunta dalla ripresa, dalla ripartenza. Non è sufficiente una mera resilienza, non ci si può limitare, come è stato detto, alla «manutenzione del “riprendere a crescere”»²⁰ ma occorre puntare ad una ripresa, in primo luogo economico-sociale, del “sistema Italia” che, tuttavia, deve essere programmata e definita come parte di un rilancio del “sistema Europa”.

E per una riforma che sia tale – vale a dire, come chiarito all’inizio, una «modificazione sostanziale, quindi, effettiva, di uno stato di cose», tesa a colmare quel “doppio divario” posto come premessa di queste riflessioni, una configurazione delle misure di resilienza e ripresa economica articolata su una prospettiva non ristretta alla dimensione nazionale è necessaria al Paese Italia ma è, altresì, parimenti necessaria all’Europa in quanto vale a recuperare una posizione strategica di questa nel Mediterraneo.

Nel proprio discorso al *Forum* internazionale “Verso Sud” tenutosi a Sorrento a metà del mese di maggio, il Presidente del Consiglio Mario Draghi ha evidenziato come la priorità del PNRR debba essere certamente il Mezzogiorno, ma non solo. Obiettivo del PNRR deve essere, più in generale, uno sviluppo di tutta l’area mediterranea. E ha evidenziato come, a tal fine, sia necessario rafforzare la cooperazione tra i Paesi del Mediterraneo quale strategia che affianca le politiche di coesione nella direzione, appunto, di un rilancio di quest’area.

Un rilancio, uno sviluppo che passa, dunque, attraverso la risposta offerta ad una serie di sfide comuni su problemi comuni – quelli che investono gli ambiti prima richiamati – e, per questa via, uno sviluppo che risponde all’esigenza di una maggiore integrazione europea e di una più decisa proiezione dell’Europa nel Mediterraneo.

²⁰ Rapporto Svimez 2021, Parte quinta, *Il mezzogiorno e i pilastri della ripartenza*, p. 82.

Un tale sviluppo non può che nascere dalla collaborazione congiunta di diversi livelli istituzionali – quello centrale e quello locale²¹ –, di diversi soggetti – pubblici e privati –, di diversi ambiti territoriali – Nord e Sud – dell'Italia ma anche, per quanto prima esposto, dell'Europa. A conferma, dunque, della prospettiva binaria, evidenziata all'inizio, in cui il tema deve essere impostato.

E non potrà nascere se non attraverso la rappresentazione di «una visione unitaria dell'interesse nazionale, che è l'unica che ci può permettere di presentarci forti nella sede europea, luogo – come dice il nostro Presidente del Consiglio – di una rinnovata e più moderna sovranità, complementare a, e rafforzativa di, quelle nazionali, in un mondo, nonostante la pandemia, sempre più globalizzato e con *leadership* che non coincidono più con quelle delle tradizionali democrazie occidentali»²². Per conseguire questo ambizioso traguardo che va oltre il pur importante profilo economico, la “ripartenza” deve essere “convergenza”, cioè la ripartenza sarà possibile solo se ci sarà confluenza sui – e condivisione dei – valori, quei diritti e quelle libertà fondamentali che devono costituire la base comune del popolo europeo, di un'Europa cui le vicende degli ultimi due anni impongono, oggi più che mai, un doveroso cambio di passo.

«Un diverso corso della storia è possibile». Questo fiducioso auspicio del Presidente Draghi al termine del proprio intervento al *Forum* internazionale sopra detto, se riassume lo spirito che deve animare qualunque misura di resilienza e ripresa economica, grava tutti di una grande responsabilità perché la storia «non la fanno tanto le leggi, anche le più sapienti, quanto le persone che le applicano»²³.

²¹ Sul ruolo delle autonomie territoriali nei processi di sviluppo e nelle dinamiche istituzionali si veda N. AICARDI, G. CAIA, M. DUGATO, M. GOLA, A. LOLLI (a cura di), *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, Bononia University Press., 2020, in particolare, vol. I – *Studi introduttivi, Parte prima – Le autonomie nell'ordinamento giuridico*, p. 3 ss., nonché vol. II – *Garanzie dei diritti e qualità dei servizi, Parte prima – Le autonomie nell'ordinamento giuridico*, p. 3 ss.

²² B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1, 2022, p. 24.

²³ G. MORBIDELLI, Intervento al Convegno promosso dalla Fondazione CESIFIN Alberto Predieri *Fra Stato e mercato, Cesifin on line*, 2017, p. 21.