

**IL RUOLO DEGLI ENTI TERRITORIALI NELL'ATTUAZIONE
E NELLA GESTIONE DELLE RISORSE DEL PNRR: IL CASO DEGLI ASILI NIDO**

di Anna Paiano¹

Abstract

The paper examines the role of local authorities in the implementation and management of resources under Italy's National Recovery and Resilience Plan (NRRP), with particular focus on the case of nursery schools, highlighting implementation challenges and future perspectives.

Il contributo analizza il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione e nella gestione delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), con particolare attenzione al caso degli asili nido, evidenziando problematiche attuative e prospettive future.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Un caso paradigmatico: gli investimenti per gli asili nido. – 3. Le difficoltà riscontrate. – 4. Conclusioni: migliorare *governance* e capacità degli enti locali.

1. *Introduzione.* – Una parte significativa delle Missioni del PNRR coinvolge gli enti territoriali, sia direttamente quali soggetti attuatori, sia indirettamente quali destinatari finali di progetti attivati a livello nazionale². Le misure previste sono numerose e spaziano dalla mobilità sostenibile all'istruzione, dalle infrastrutture all'ambiente, dalla sanità alle politiche del lavoro, fino ai servizi sociali. È evidente, in tal senso, l'importanza del ruolo svolto dagli enti territoriali nel raggiungimento degli obiettivi della transizione (ecologica, digitale e sociale).

Nonostante la disponibilità di ingenti risorse, molte amministrazioni locali hanno dimostrato una bassa capacità di spesa. Ad esempio, le risorse destinate al Mezzogiorno sono spesso state utilizzate in misura molto inferiore rispetto alle previsioni. L'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia ha ulteriormente aggravato la situazione: molti comuni non sono riusciti a fare fronte agli extra costi non previsti.

Oggetto di questo contributo è quindi il tema del ruolo svolto dagli enti territoriali nell'attuazione e nella gestione delle risorse del PNRR. L'analisi si dividerà in due parti: nella prima si analizzerà un caso paradigmatico di difficoltà nell'attuazione del PNRR, quello degli asili nido, attinente alla c.d. transizione sociale³; nella seconda parte si proverà a spiegare quali sono le principali ragioni alla base di tali difficoltà.

2. *Un caso paradigmatico: gli investimenti per gli asili nido.* – Il caso riguarda gli investimenti destinati agli asili nido, considerati essenziali per sostenere l'occupazione femminile, ridurre la disparità di genere e conseguire gli obiettivi della transizione sociale.

Nella Missione 4 (Istruzione e ricerca), Componente 1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università), Investimento 1.1, del PNRR erano stanziati 4,6 miliardi

¹ Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Catania.

² A. Zanardi, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3, p. 239 e ss.: «Questo non stupisce perché è ben noto come le Amministrazioni locali abbiano anche in tempi normali un ruolo assai rilevante nell'attivazione della spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche. In media, dal 2010 al 2019 quasi la metà della spesa pubblica in conto capitale in generale, e più specificamente circa il 60 per cento della spesa per investimenti fissi lordi, è stata erogata dalle Amministrazioni locali».

³ L'art. 1, comma 1, l. 6 dicembre 1971, n. 1044 inseriva gli asili nido nel quadro delle politiche per la famiglia, definendoli come «servizio sociale di interesse pubblico». Successivamente, gli asili nido sono stati qualificati non come servizi sociali, ma più correttamente come servizi aventi carattere educativo (si v. art. 2, comma 3, lett. a), d.lg. 13 aprile 2017, n. 65).

di euro⁴ (scesi a 3,24 miliardi con la revisione di dicembre 2023⁵) per finanziare la costruzione, la riqualificazione e la messa in sicurezza di asili nido e scuole dell'infanzia⁶. Fin dal principio, il percorso di attuazione della misura è stato accidentato.

Con un primo decreto del 2021⁷ si è provveduto a ripartire le risorse disponibili per i progetti PNRR, pari a 2,4 miliardi di euro⁸, su base regionale. Alle regioni del Mezzogiorno è stata garantita una quota di stanziamenti pari a circa il 55 per cento delle risorse⁹.

Inizialmente, il bando aveva fissato al 28 febbraio 2022 il termine per la raccolta dei progetti¹⁰. Alla data di scadenza sono giunte richieste pari solo al 48,9 per cento delle somme stanziate (circa 1,2 miliardi di euro), con una fortissima differenziazione tra regioni nel grado di utilizzo dei *budget* a disposizione¹¹. Per queste ragioni, i termini del bando sono stati riaperti e la nuova scadenza per la presentazione delle domande è stata fissata al 1° aprile 2022¹². Al fine di fornire agli enti locali un supporto tecnico e informativo nella predisposizione e presentazione dei progetti, nel mese di marzo è stata istituita, presso l'Agenzia per la coesione territoriale¹³, un'apposita *task force* di esperti e sono stati organizzati specifici *webinar* formativi per i comuni, con la collaborazione dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

Alla scadenza della proroga, le risorse richieste sono cresciute del 26 per cento (per un totale di circa 2 miliardi di euro)¹⁴. La somma residua è stata destinata, in parte, al finanziamento dei poli dell'infanzia¹⁵. La restante parte è stata oggetto di un bando *ad hoc* per i comuni del Mezzogiorno¹⁶, rispetto ai quali le richieste pervenute erano state ancora inferiori rispetto al *plafond* disponibile¹⁷.

Si tenga presente che, parallelamente agli investimenti previsti nel PNRR, con la legge di bilancio 2022 (art. 1, commi 172-173, l. 30 dicembre 2021, n. 234), sono stati individuati per la prima volta i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per quanto riguarda la disponibilità di posti negli asili nido¹⁸.

⁴Di questi, 3,7 miliardi erano destinati a finanziare i costi infrastrutturali per la costruzione dei nuovi posti (3 miliardi per i nuovi progetti e 700 milioni per progetti in essere) e 900 milioni impiegati nelle prime fasi del Piano per coprire le spese correnti legate all'avvio del servizio. Si cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, sez. II, 22 febbraio 2024, 158.

⁵Nella revisione sono stati stralciati, in quanto non rendicontabili a fini PNRR, 900 milioni per le spese di gestione e 455 milioni di progetti in essere perché non destinati a nuovi posti, ma a riqualificazioni (la Commissione europea non ha ammesso riqualificazioni di asili e scuole dell'infanzia già esistenti, ma solo riqualificazioni di edifici destinati ad altro uso e riconvertiti come asili e scuole dell'infanzia).

⁶Da Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, sez. II, cit., 110, al 31 dicembre 2023 la spesa sostenuta risulta pari a 777 milioni di euro, pari al 23,9 per cento delle risorse assegnate.

⁷Decreto del Ministro dell'istruzione 2 dicembre 2021, n. 343.

⁸Dei 3 miliardi destinati ai nuovi progetti PNRR, 2,4 miliardi erano previsti per i nidi e servizi integrativi e 600 milioni per la scuola dell'infanzia.

⁹Superiore, quindi, al vincolo territoriale previsto dal PNRR. Come è ben noto, infatti, è previsto che al Mezzogiorno (nel suo complesso) venga attribuito almeno il 40 per cento delle risorse "territorializzabili" del Piano. L'assegnazione del 40 per cento delle risorse del PNRR al Mezzogiorno è stata peraltro ribadita, a livello normativo, dal d.l. n. 31 maggio 2021, n. 77. Si v. Ufficio parlamentare di bilancio, *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie*, Focus tematico n. 9, 25 novembre 2022, p. 8.

¹⁰Ministero dell'istruzione, avviso pubblico prot. n. 48047 del 2 dicembre 2021.

¹¹In particolare, i comuni di Sicilia, Basilicata e Molise hanno presentato progetti che richiedevano finanziamenti per circa il 30 per cento del rispettivo *budget*. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, sez. II, cit., 195.

¹²Ministero dell'istruzione, avvisi pubblici prot. n. 12213 del 3 marzo 2022 e n. 18898 del 31 marzo 2022.

¹³Peralterro, soppressa con l'art. 50, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13. L'esercizio delle relative funzioni è stato attribuito al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁴Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, cit., p. 195.

¹⁵Decreto Ministro dell'istruzione 14 aprile 2022, n. 100.

¹⁶Ministero dell'istruzione, avviso pubblico prot. n. 23992 del 15 aprile 2022.

¹⁷Da Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, sez. I, cit., p. 68, risulta che sono stati rendicontati 500 interventi tra quelli interessati dai bandi realizzati nel 2021 e nel 2022. Per 80 di questi progetti, la Commissione ha verificato sia l'aggiudicazione dei contratti sia la notifica finale, facendo riferimento al CUP di ciascun progetto.

¹⁸Si prevede, infatti, che il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia per i bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi debba raggiungere, con un percorso graduale, un livello minimo garantito del 33 per cento su base

Per finanziare i LEP è stato incrementato il Fondo di solidarietà comunale (FSC) e sono state stanziate risorse specifiche (120 milioni di euro per il 2022 fino a 1,1 miliardo a partire dal 2027) vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio (OS).

Il numero di posti letto aggiuntivi negli asili nido finanziabili con le risorse del PNRR (in origine 264.480 posti, successivamente scesi a 150 mila) è risultato più elevato di quello la cui gestione è stata finanziata dalle risorse garantite dai LEP con la legge di bilancio 2022 (solo 15.639 per il 2022 fino a circa 143 mila nel 2027), con un disallineamento fra risorse in conto capitale provenienti dal PNRR e risorse correnti legate ai fabbisogni standard.

Tutto quanto sopra esposto ha rallentato, di riflesso, il successivo avvio della progettazione e dell'aggiudicazione dei lavori¹⁹.

Il governo ha prorogato due volte - prima al 31 maggio, poi al 30 giugno - la scadenza del termine di aggiudicazione (originariamente fissata al 31 marzo 2023), affiancando a tali proroghe azioni a supporto degli enti locali e misure di semplificazione delle procedure (ad esempio, sono stati attivati gli accordi quadro con Invitalia per la centralizzazione delle committenze ai sensi dell'art. 10, d.l. 31 maggio 2021, n. 77; sono stati attivati i tavoli di coordinamento con le prefetture ai sensi dell'art. 55, comma 1, lett. a), n. 1-bis, d.l. n. 31 maggio 2021, n. 77; con l'art. 24, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 sono state introdotte ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti e di procedimenti amministrativi)²⁰. Alla scadenza del primo semestre 2023, le aggiudicazioni dei lavori sono state pari a circa il 91 per cento.

A seguito della revisione della misura, assentita dalla Commissione europea²¹, con il decreto del Ministro dell'istruzione 30 aprile 2024, n. 79²² è stato predisposto un nuovo Piano per gli asili nido, con uno stanziamento pari a 734,9 milioni di euro²³. Il Piano ha abbandonato la precedente logica di assegnazione delle risorse mediante bando e ha adottato quella dell'assegnazione diretta ai comuni più carenti del servizio²⁴, in coerenza con i LEP.

Infine, nei primi mesi del 2025 è stato pubblicato un decreto²⁵ finalizzato alla raccolta di manifestazioni di interesse per la presentazione di ulteriori progetti da finanziare nell'ambito della misura, a valere sulle economie registrate.

Tuttavia, il numero elevato di avvisi che ne sono seguiti ha evidenziato nuovamente la scarsa attrattività del bando per molti comuni e, pertanto, l'incapacità di impegnare integralmente le risorse disponibili²⁶.

Dall'ultimo rapporto dell'Ufficio parlamentare di bilancio²⁷ si ricava che la maggior parte degli interventi avviati nel 2020-2021 è in fase esecutiva, mentre solo il 3 per cento dei progetti è concluso.

locale entro il 2027, considerando anche il servizio privato.

¹⁹Al riguardo, si segnala Corte dei conti, sez. cen. contr., deliberazione n. 3/2023, in cui il Collegio segnalava al Ministero dell'istruzione e del merito l'opportunità «di completare velocemente la quantificazione dell'incremento dei nuovi posti sia nella fascia di età 0-2 anni che in quella 3-5 anni derivante dagli interventi finanziati dal piano e di pubblicare tali dati nel sito istituzionale del PNRR rendendolo accessibile al pubblico sia come dato aggregato che come dato dei singoli progetti autorizzati» e «di accelerare ed intensificare, in via straordinaria, l'esercizio proattivo delle sue funzioni di vigilanza e di supporto nei confronti di tutti gli Enti locali beneficiari delle risorse del piano in esame attuando un monitoraggio continuo del suo stato di avanzamento».

²⁰Presidenza del Consiglio dei ministri, *IV Relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR*, sez. II, cit., p. 195.

²¹In ragione di circostanze oggettive emerse nel corso del 2022 (aumento dei costi e interruzioni delle catene di approvvigionamento), in sede di revisione nel luglio 2023 della *Council implementing decision* - CID relativa alla quarta rata è stata concordata con la Commissione europea la modifica della *milestone*, per considerare l'aggiudicazione di un primo insieme di contratti per interventi ammissibili. Si v. Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, novembre 2023, p. 210 e ss.

²²Adottato in attuazione dell'art. 11, d.l. 15 settembre 2023, n. 123.

²³Non sono tutte risorse aggiuntive: circa 335 milioni provengono da risparmi di risorse PNRR sugli interventi pregressi, gli altri 400 milioni dal bilancio dello Stato.

²⁴Ministero dell'istruzione, avviso pubblico prot. n. 68047 del 15 maggio 2024.

²⁵Decreto del Ministro dell'istruzione 17 marzo 2025, n. 51.

²⁶Ministero dell'istruzione, avvisi pubblici prot. n. 41142 del 17 marzo 2025; prot. n. 50734 del 2 aprile 2025; prot. n. 88931 del 3 giugno 2025; prot. n. 111442 del 27 giugno 2025 e prot. n. 121172 del 11 luglio 2025.

²⁷Ufficio parlamentare di bilancio, *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: stato di attuazione e obiettivi del PNRR e del PSB*, 15

A livello territoriale, il Centro (72,7 per cento) e il Nord (70,9 per cento) presentano una quota di progetti in corso d'esecuzione leggermente più alta di quella del Mezzogiorno (69 per cento).

Dall'analisi dei dati presenti in REGIS al 18 aprile 2025 risulta, infine, che il finanziamento pubblico ammonta a 4,57 miliardi di euro, di cui 3,99 afferenti risorse PNRR, con uno scarto di oltre 700 milioni di euro rispetto al *budget* previsto sulla misura (pari, come detto, a 3,24 miliardi)²⁸.

3. Le difficoltà riscontrate. – Il caso degli asili nido consente di evidenziare alcune problematiche che incidono sulla capacità degli enti territoriali di affrontare adeguatamente la sfida delle transizioni. Tali problematiche sono riconducibili a tre fattori principali: il primo attiene alle fonti di finanziamento; il secondo riguarda la capacità amministrativa e tecnica degli enti locali; il terzo la complessità delle procedure²⁹.

Anzitutto, a livello di fonti di finanziamento, il caso degli asili nido e, in particolare, il disallineamento fra risorse in conto corrente e in conto capitale evidenziano l'assenza di un adeguato coordinamento tra i diversi livelli di governo della finanza pubblica. La sovrapposizione fra i fondi del PNRR e le altre fonti di finanziamento degli enti locali (ad esempio, il Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR, il Fondo di sviluppo e coesione - FSE, il Fondo di solidarietà comunale - FSC, ecc.) ha creato confusione nella gestione delle risorse, limitando la capacità degli enti locali di programmare a lungo termine e di rispondere rapidamente alle esigenze del territorio, oltre che di attuare gli interventi³⁰. Ogni fonte di finanziamento ha inoltre le proprie regole, diverse in termini di ammissibilità delle spese, modalità di rendicontazione e tempistiche da rispettare³¹. La gestione di questa ingente mole di risorse richiede quindi una capacità di coordinamento sofisticata, che però sembra mancare.

Sul piano della realizzazione degli interventi, viene in rilievo la scarsa capacità amministrativa e tecnica degli enti locali. La mancanza di competenze adeguate a gestire la complessità del PNRR è evidente soprattutto nei comuni del Sud Italia, dove le difficoltà in termini di capacità di spesa e di gestione dei progetti sono maggiori³².

Questo crea un vero e proprio paradosso: nelle aree del Paese in cui vi sarebbe maggiore necessità di investimenti per il rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica, le risorse non riescono ad arrivare proprio per la mancanza di queste capacità³³.

gennaio 2025.

²⁸Ufficio parlamentare di bilancio, *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: stato di attuazione e obiettivi del PNRR e del PSB*, cit., p. 4.

²⁹Con specifico riferimento al caso degli asili nido, è interessante richiamare lo studio condotto dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, *È possibile prevedere quali amministrazioni locali non riusciranno a chiedere le risorse di cui hanno bisogno? Il caso degli asili nido*, luglio 2024, che evidenza che sulla partecipazione ai bandi per l'assegnazione di risorse possono influire fattori come la densità demografica, il tasso di natalità e il tasso di copertura degli asili nido nel sistema locale del lavoro, il reddito medio e la percentuale di popolazione laureata o con un titolo di studio superiore, l'età media del consiglio comunale e l'anzianità del sindaco (in termini di anni di mandato), il genere del sindaco e la percentuale di donne nel consiglio comunale, le spese per gli uffici tecnici in relazione alla solidità del bilancio.

³⁰In tal senso, si v. anche *Rapporto Sivimec 2022. L'economia e la società del Mezzogiorno*, 2023.

³¹Ad esempio, i fondi PNRR sono soggetti a regole molto rigide dall'Unione Europea in termini di tempi di realizzazione dei progetti e destinazione degli investimenti; i fondi strutturali europei seguono invece cicli di programmazione pluriennali.

³²Nel 2021, a fronte di 17,5 miliardi di euro impegnati - 1'83% del totale attribuito all'Italia -, le Regioni del Sud hanno speso solo 9,5 miliardi. Si v. AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2022*, Rubbettino editore.

³³Le politiche di bilancio piuttosto stringenti adottate nel corso degli anni, come è noto, hanno inciso negativamente su tale aspetto. L'assenza di investimenti per la formazione e il blocco del *turn-over* conseguenti alla *spending review* hanno portato a un invecchiamento del personale dell'amministrazione, con una percentuale elevata di dipendenti sopra i 55 anni i quali, evidentemente, non dispongono di competenze adeguate a gestire progetti complessi. Ministro per il Sud e la Coesione sociale, *Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l'Italia*, 14 febbraio 2020, 60, ove si rileva «una riduzione notevole della capacità delle pubbliche amministrazioni di progettare e realizzare gli interventi, anche a causa della riduzione dei dipendenti pubblici e all'aumento dell'età media [...]. I dati sono ancora più preoccupanti se si concentra l'attenzione sui dipendenti degli enti locali e delle regioni del Mezzogiorno (ad esclusione del personale del SSN) che sono i principali destinatari della maggior parte delle risorse della coesione: nel periodo 2007-2017 in questi enti l'occupazione è passata dalle 189.839 unità a 167.352 con una riduzione di circa il 12% (ben al di sopra della media nazionale). Tuttavia, dato

Si pensi, ad esempio, al basso livello di competenze digitali, avanzate e di base, tra i pubblici dipendenti³⁴. O, ancora, si pensi alla carenza di ingegneri, economisti, ragionieri e, in generale, di professionalità tecniche nell'amministrazione.

Sempre sul piano attuativo, rileva, infine, la complessità normativa e burocratica. Anche sotto tale profilo il caso degli asili nido risulta emblematico, posto che tutte le misure introdotte per supportare gli enti locali nelle varie fasi della procedura non hanno consentito (almeno non del tutto) di superare l'*impasse*. Nonostante i tentativi di semplificazione che si sono susseguiti in questi anni (si ricordano, come detto, le innovazioni introdotte con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 o con il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13), le amministrazioni locali si trovano a dover affrontare ancora un eccesso di burocrazia. Da un lato, infatti, i processi di attuazione degli investimenti implicano la partecipazione di un elevato numero di attori istituzionali, i quali adottano spesso posizione rigide in difesa dei propri interessi (si pensi, a titolo esemplificativo, ai complessi *iter* autorizzativi che gli enti locali devono affrontare per la realizzazione di impianti da fonti di energia rinnovabile). Dall'altro lato, ogni intervento si poggia su un coacervo di regole, che spesso rende difficile anche solo comprendere quale sia la disciplina applicabile al caso concreto.

4. Conclusioni: migliorare governance e capacità degli enti locali. – Rispetto alle problematiche evidenziate, si impone, anzitutto, una riflessione sul tema del coordinamento tra i diversi livelli di governo nel quadro della nuova *governance* europea. Al riguardo, emerge la necessità di migliorare la pianificazione strategica degli investimenti a lungo termine, attraverso l'attivazione di centri istituzionali di co-decisione della programmazione pluriennale di finanza pubblica, nonché di promuovere una maggiore armonizzazione delle norme che regolano l'uso dei fondi, sia a monte (in termini di allocazione delle risorse), che a valle (in termini di monitoraggio, rendicontazione, controlli, ecc.)³⁵.

Rispetto alla mancanza di capacità amministrativa e tecnica, è possibile affermare che uno degli ambiti in cui si sono manifestati maggiormente gli effetti del PNRR è proprio quello delle assunzioni. Si è parlato, in proposito, di «una vera e propria sagra di assunzioni di personale»³⁶. In tutti i casi si è trattato di interventi normativi che, allo scopo dichiarato di aumentare la capacità amministrativa dell'amministrazione, hanno aperto le porte dei ministeri a nuovo personale, dedicando però scarsa attenzione a regioni ed enti locali. Si tenga presente, comunque, che colmare le carenze di organico senza preoccuparsi di razionalizzare le strutture, individuare le specifiche esigenze e investire nella formazione del personale già assunto rischia di generare l'effetto paradossale di appesantire l'azione dell'amministrazione³⁷.

ancor più significativo, è l'età media che, alla fine del 2017, sale a 55,45 anni; dei 167.352 dipendenti totali, ben 100.208 avevano più di 55 anni»; R. Ursi, *Le scelte legislative in tema di potenziamento della capacità amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, n. 6, p. 763 e ss.

³⁴Dall'indagine condotta da Banca d'Italia, *L'informatizzazione nelle Amministrazioni locali. VII indagine*, 2022, su un campione di circa 550 enti locali, emerge che, nonostante i progressi conseguiti, il percorso verso il modello di crescita del Paese attraverso l'economia digitale disegnato dalla Commissione è ancora in buona parte da realizzare. Rispetto alla precedente rilevazione gli enti continuano a presentare livelli d'informatizzazione più elevati nelle aree di attività legate alla contabilità e, più in generale, all'autoamministrazione, e più bassi nelle attività che sono maggiormente legate ai servizi erogati all'utenza che potrebbero trarre benefici maggiori dall'uso delle tecnologie dell'informazione.

³⁵Le misure economiche recentemente introdotte (es. in materia di anticipo delle erogazioni o di deroga ai vincoli di utilizzo dell'avanzo di amministrazione) per agevolare gli enti locali nella gestione delle risorse PNRR non sembrano sufficienti in tal senso (cfr. art. 6, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, art. 11, d.l. 2 marzo 2024, n. 19 o artt. 17 e ss., d.l. 9 agosto 2024, n. 113).

³⁶S. Cassese, *Burocrazia ed efficienza. Uno stato poco frugale*, in *Corriere della Sera*, 27 maggio 2023. Si pensi, ad esempio, al d.l. 9 giugno 2021, n. 80 e al reclutamento di migliaia di unità di personale destinate ai c.d. Uffici del processo del Ministero della Giustizia. o, ancora, al d.l. 22 aprile 2023, n. 44.

³⁷In tal senso, anche Corte cost., 11 maggio 2023, n. 93, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 12, comma 1, l.r. Siciliana 15 aprile 2021, n. 9, che prevedeva l'assunzione di trecento dirigenti «in linea con le attuali politiche di bilancio dell'Unione europea e dello Stato ed al fine di potenziare gli uffici della pubblica amministrazione regionale e locale coinvolti nei processi di spesa attivati per il rilancio dell'economia e di garantire la definizione e l'attuazione degli interventi

Infine, emerge in maniera ancora più nitida l'esigenza di una maggiore semplificazione, sia normativa che amministrativa: non c'è capacità amministrativa che tenga di fronte ad una procedura farraginosa e a un quadro normativo caotico. I risultati finora ottenuti su questo fronte sembrano modesti in confronto alle aspettative: molte delle misure di semplificazione introdotte con il PNRR sono rimaste sulla carta; al contempo, la *governance* degli interventi è divenuta sempre più complessa e le norme (transitorie, eccezionali, ecc.) si sono moltiplicate e sovrapposte. Il problema è (forse) legato ad un approccio "frammentato" alla semplificazione, nel senso che le riforme spesso si concentrano su aspetti specifici, senza una visione d'insieme che affronti in modo sistematico le complessità (oltre all'esistenza di resistenze politiche e istituzionali che limitano l'efficacia delle riforme, ma questo è un altro discorso).

Insomma, l'esperienza del PNRR si avvia ormai alla conclusione, ma la vicenda analizzata restituisce l'immagine di un'amministrazione che deve ancora sciogliere numerosi nodi problematici. Comprendere e correggere gli errori può rappresentare il giusto metodo per avviare una reale trasformazione dell'amministrazione, rendendola davvero competitiva e orientata al servizio del cittadino.

previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014/2020 e 2021/2027 nonché dai fondi strutturali». A giudizio della Corte, la norma non risulta ancorata alle necessità concrete dell'amministrazione regionale, al di là di un generico riferimento alla capacità di gestione dei progetti finanziati con risorse europee.