

ROBERTO GALLIA\*

## Garantire diritti di cittadinanza omogenei sul territorio nazionale. Le dichiarazioni di principio non trovano riscontro nell'architettura dei procedimenti\*\*

ABSTRACT (EN): Guaranteeing homogeneous citizenship rights throughout the national territory, overcoming territorial gaps, is a prerequisite for the implementation of differentiated autonomy. The reading of the evolution of the regionalist process, and of the federalism advocated by Law 42/2009, indicates the waning of the purpose of achieving the full protection of the social rights of citizenship, in a contradictory path that would find its conclusion in the current governmental DDL, where the regulation of the transfer of functions and resources prevails.

ABSTRACT (IT): Garantire diritti di cittadinanza omogenei sull'intero territorio nazionale, superando i divari territoriali, è un prerequisito per l'attuazione dell'autonomia differenziata. La lettura dell'evoluzione del processo regionalista, e del federalismo auspicato dalla legge 42/2009, indica il venir meno della finalità di realizzare la tutela piena dei diritti sociali di cittadinanza, in un percorso contraddittorio che troverebbe la propria conclusione nell'attuale DDL governativo, dove prevale la regolamentazione del trasferimento di funzioni e risorse.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Diritti di cittadinanza e dotazione di servizi – 3. Considerazioni preliminari – 3.1. Alcuni esempi – 3.2. Perequazione dei divari – 3.3. A mo' di esempio – 4. In conclusione.

### 1. Premessa

La legge di bilancio per l'anno 2023 integra l'architettura istituzionale e i procedimenti finalizzati alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)<sup>1</sup>, con l'obiettivo dichiarato di procedere al trasferimento di ulteriori competenze alle Regioni<sup>2</sup> (in attuazione dell'articolo 116, terzo comma Costituzione), spiegando che «*la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, [è] finalizzata all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, al superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, alla garanzia di uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, nonché all'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*»<sup>3</sup>.

\* Architetto, membro in carica del CRpT della Regione Lazio e del CdR della «Rivista giuridica del Mezzogiorno».

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Art. 1, commi 791-805, legge 29 dicembre 2022, n. 197 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

<sup>2</sup> Senato della Repubblica – Servizio studi e Camera dei deputati – Servizio studi, *Legge di bilancio 2023*. A.S. 442, in *dossier XIX Legislatura*, Vol. III, 24 dicembre 2022, pp. 226-240.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 226.

Queste disposizioni anticipano e, di fatto, applicano quanto dovrebbe essere disciplinato dal Ddl «Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione», esaminato dal Governo il 2 febbraio 2023<sup>4</sup> e quindi licenziato il 16 marzo 2023<sup>5</sup>; che disciplina il procedimento per «l’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», subordinandolo «alla determinazione ... dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

L’articolo 116, terzo comma Costituzione, indica, quali competenze trasferibili, le materie di legislazione concorrente (di cui al terzo comma, articolo 117 Costituzione) e, tra le materie a legislazione esclusiva dello Stato (di cui al secondo comma, articolo 117 Costituzione), l’organizzazione della giustizia di pace (lettera l), le norme generali sull’istruzione (lettera n) e la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (lettera s).

Il medesimo articolo 116, terzo comma Costituzione, dispone il «rispetto dei principi di cui all’articolo 119»; il quale prevede, fra l’altro, l’istituzione di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (comma terzo), la destinazione di risorse aggiuntive e l’effettuazione di interventi speciali «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona» (comma quinto), nonché la promozione di «misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità» (comma sesto).

Pertanto, considerare l’obiettivo di garantire diritti di cittadinanza omogenei nell’intero territorio nazionale quale un prerequisito per l’attuazione dell’autonomia differenziata, e fare coincidere i diritti di cittadinanza con i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (di cui alla lettera m del secondo comma, articolo 117 Costituzione), può apparire coerente con l’attuazione delle indicazioni del richiamato articolo 119 Costituzione.

Tuttavia, numerosi dubbi e interrogativi scaturiscono non tanto dalla lettura dell’evoluzione legislativa del processo regionalista, e del federalismo auspicato dalla legge 42/2009, quanto piuttosto dall’osservazione dell’andamento delle politiche finalizzate al recupero dei divari territoriali, e dei risultati delle scelte operate (o meno) sulla scorta di quanto previsto dai provvedimenti di attuazione della medesima legge 42/2009; che hanno portato – come cercheremo di argomentare – a privilegiare la definizione dei costi e dei fabbisogni di risorse finanziarie a scapito della determinazione degli obiettivi e dei livelli delle prestazioni da erogare.

Nella successiva esposizione si cerca di valutare il processo di regionalismo avviato in chiave federalista, cercando di comprendere luci e ombre dei provvedimenti che avrebbero dovuto (e, forse, potuto) conseguire l’obiettivo di attenuare/eliminare i divari di cittadinanza riscontrabili nel nostro Paese; cercando, contemporaneamente, di comprendere la mancata attuazione di specifici istituti, quali – in particolare – la perequazione infrastrutturale, e il mancato

<sup>4</sup> Provvedimento A36007002/02/2313 (url: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-19/21687>).

<sup>5</sup> Provvedimento A36007016/03/233 (url: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-25/22114>).

coordinamento con le diverse norme che concorrono all'attrezzatura del territorio e alla fornitura di servizi alle famiglie e alle imprese.

## 2. Diritti di cittadinanza e dotazione di servizi

Si è già detto che appare adeguato far coincidere i diritti di cittadinanza con i livelli essenziali delle prestazioni, come richiamati dalla Costituzione, finalizzati al recupero dei divari territoriali nella fruizione dei servizi dedicati alle famiglie e alle imprese.

Il ruolo delle infrastrutture, quale dotazione di servizi dedicati alle famiglie e alle imprese, è ormai riconosciuto nelle politiche per lo sviluppo economico e la coesione sociale<sup>6</sup>, superando il mero aspetto della spesa in infrastrutture quale significativo moltiplicatore economico<sup>7</sup>.

Nel nostro ordinamento il collegamento fra deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo ha avuto un riconoscimento normativo con l'introduzione dell'istituto della perequazione infrastrutturale<sup>8</sup>, quale «ricognizione degli interventi infrastrutturali ... volta a realizzare l'obiettivo di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali»<sup>9</sup> costituzionalmente garantite alle famiglie e alle imprese. Istituto che trova applicazione non solo nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, ma anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, come statuito dalla Corte costituzionale (sentenza 71/2012) nel riconoscerne la capacità di ricomprendere «anche le misure perequativo-solidaristiche previste dal quinto comma dell'art. 119 Cost. («risorse aggiuntive» e «interventi speciali»), che integrano, come precisato da questa Corte, interventi straordinari, aggiuntivi e diretti a garantire i servizi indispensabili alla tutela di diritti fondamentali».

Contestualmente sono state definite le modalità per la programmazione e la localizzazione delle risorse aggiuntive, e per l'individuazione e l'esecuzione di interventi speciali, «finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale»<sup>10</sup>; stabilendo, in particolare, che le risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC), come viene ridefinito il precedente Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), siano destinate «al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale ... tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario» (articolo 4), e che le disponibilità finanziarie siano programmate «con particolare riferimento al graduale conseguimento, nelle medesime aree [svantaggiate], dei livelli delle

<sup>6</sup> Rapporto Svimez 2020. *L'economia e la società del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna 2019; Capitolo XV.2 "Dotazioni, competitività infrastrutturale e investimenti", pagg. 334-342.

<sup>7</sup> Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Collana Seminari e Convegni, 2011, n. 7.

<sup>8</sup> R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXV, 2011, n. 3, pp. 711-722.

<sup>9</sup> Art. 22 "Perequazione infrastrutturale" della Legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

<sup>10</sup> Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

prestazioni e del livello dei costi di erogazione dei servizi standardizzati ..., valutando l'impatto macroeconomico e gli effetti, in termini di convergenza, delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate» (articolo 5).

In coerenza con questo contesto si è prodotta, quindi, una evoluzione della nozione di “opera pubblica” nella nozione di “infrastruttura”, per sottolineare la ineludibile finalità di realizzare un “servizio pubblico”<sup>11</sup> e per ricordare gli aspetti degli aiuti pubblici alle imprese nella realizzazione di servizi di rilevanza economica<sup>12</sup>. Evoluzione resa evidente con l'introduzione, all'interno del QSN 2007-2013, degli “obiettivi di servizio” quali «servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire, ... [sui quali] mobilitare il processo politico di decisione» al fine di intervenire sui divari territoriali<sup>13</sup>; accompagnata dalla definizione, all'interno delle disposizioni attuative in materia di perequazione infrastrutturale, della innovativa nozione di «infrastruttura pubblica»<sup>14</sup>, che integra (e sostituisce) le distinte nozioni di opera pubblica e di servizio pubblico stabilendo che:

«per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata, rivolti alle famiglie e alle imprese, ..., indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni».

Si afferma, in tal modo, che le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, e che l'interesse pubblico deve essere ricercato non più nella mera proprietà demaniale dell'opera bensì nella finalità del servizio realizzato. Servizio che può essere realizzato e fornito anche per iniziativa privata, non solo in regime di libero mercato, ma anche, superando la pratica della mera esternalizzazione, tramite una diversa attenzione alle formule di partenariato pubblico privato (PPP) inserite nel Codice dei contratti pubblici.

Le concessioni di partenariato pubblico privato (di cui alla Parte IV D.Lgs. 50/2016; ora Libro IV D.Lgs. 36/2023) sono fondate sulla ripartizione dei rischi e delle opportunità connesse alla realizzazione (costruzione e gestione) di una infrastruttura di servizi, e non sulla ripartizione di rendimenti finanziari; obiettivo – quest'ultimo – che rimane prevalente negli accordi di partenariato dei programmi urbanistici, fondati sulla “cattura” e la ripartizione del plusvalore generato dalla rendita fondiaria. Al riguardo, appare inerente ricordare le indicazioni della Corte Costituzionale, quando, chiamata ad esprimersi in merito alla ammissibilità dei quesiti referendari sul servizio idrico, nel dichiarare ammissibile (sentenza 26/2011) il quesito in tema di determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, limitatamente alla parte relativa all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, ha confermato (quanto già detto nella precedente sentenza 325/2010) che la “rilevanza economica” di un servizio pubblico comporta

<sup>11</sup> R. Gallia, *La politica per le infrastrutture e gli interventi per la coesione territoriale nei recenti provvedimenti per il Mezzogiorno*, relazione al seminario Svimez del 3 luglio 2017, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXI, 2017, n. 4, pp. 837-853.

<sup>12</sup> R. Gallia, *Infrastrutture e aiuti di Stato*, relazione al seminario Svimez del 26 novembre 2013, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXVII, 2013, n. 4, pp. 797-810.

<sup>13</sup> Mise-Dps, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007; capitolo III.4 “Servizi essenziali e obiettivi misurabili”, pp. 168-175.

<sup>14</sup> Art. 2, c. 2 Decreto Mef 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

il rispetto del principio della copertura dei costi, ma non richiede la remunerazione del capitale investito.

L'indiscutibile rilievo dell'orientamento costituzionale non sembra sia stata oggetto di adeguata considerazione; neanche negli importanti documenti che la Ragioneria Generale dello Stato ha prodotto, tramite un non breve percorso elaborativo, in materia di concessioni di partenariato pubblico privato. Con il ricorso a consultazioni pubbliche è stato definito, e quindi aggiornato, un contratto-tipo per le concessioni di PPP<sup>15</sup>, riguardante non solo le clausole necessarie per escludere i relativi investimenti dal perimetro della spesa pubblica, ma anche le disposizioni per garantire il risultato degli investimenti privati<sup>16</sup>.

In questo stesso periodo l'Istat, sulla base di una convenzione con l'Autorità di gestione del QCS 2000-2006, ha avviato la costituzione della «Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo», finalizzata a raccogliere, aggiornare e rendere consultabili i dati di base e gli indicatori delle politiche di sviluppo<sup>17</sup>. Iniziativa tecnicamente indispensabile per conoscere i livelli delle prestazioni erogate e per definire i *target* degli obiettivi di servizio che si vogliono conseguire.

Successivamente, in coerenza con il quadro normativo che si andava organizzando, l'aggiornamento delle norme in materia di contratti pubblici, operata dal D.Lgs. 50/2016, apporta una innovazione sostanziale al processo di programmazione e allocazione della spesa pubblica per le infrastrutture. Viene definito un procedimento, abbinato ai provvedimenti di attuazione della riforma della contabilità pubblica (D.Lgs. 118/2011), che appare idoneo ad indirizzare le Amministrazioni verso scelte finalizzate a migliorare la dotazione di servizi per le famiglie e le imprese, adottate consapevolmente a seguito della valutazione *ex ante* del progetto, con riferimento sia alla coerenza con obiettivi strategici assunti sia alla fattibilità a garanzia dell'investimento a buon fine<sup>18</sup>.

Le disposizioni del Titolo III «Pianificazione, programmazione e progettazione» del D.Lgs. 50/2016 modificano il procedimento, precedentemente bipartito in programmazione e progettazione, sostituito da un processo tripartito nella fase di «pianificazione», che individua gli interventi ritenuti idonei a soddisfare i fabbisogni infrastrutturali e comprende anche l'indicazione degli approfondimenti tecnico-economici-procedurali da effettuare per validare le scelte preliminari, nella fase di «programmazione», che – in esito agli approfondimenti – sceglie gli investimenti da effettuare e attribuisce il finanziamento alle opere da realizzare, nella fase di «progettazione», che avvia a realizzazione l'infrastruttura.

<sup>15</sup> Mef-Rgs, *Contratti Standard e linee guida* (url: [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/attivit\\_trasversali/ppp/contratti\\_standard\\_e\\_linee\\_guida/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/attivit_trasversali/ppp/contratti_standard_e_linee_guida/)).

<sup>16</sup> Mef-Rgs-Anac, *Partenariato Pubblico Privato: una proposta per il rilancio. Guida alle Pubbliche Amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, concessione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico privato*, 2021 (url: [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/attivita\\_trasversali/ppp/2021/Contratto-PPP-Cop.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/attivita_trasversali/ppp/2021/Contratto-PPP-Cop.pdf)). Questa guida si qualifica, nel titolo, quale «proposta per il rilancio».

<sup>17</sup> Istat, *Statistiche territoriali per le politiche di sviluppo* (url: <https://www.istat.it/it/statistiche-politiche-sviluppo>).

<sup>18</sup> R. Gallia, *La spesa per infrastrutture degli Enti locali: l'efficacia della programmazione condizionata dalle semplificazioni procedurali*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXIII, 2019, n. 2, pp. 379-393.

A seguire il procedimento è integrato dal primo correttivo (D.Lgs. 56/2017), che introduce il “quadro esigenziale” e lo definisce quale documento «redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento»<sup>19</sup>; che ha il compito di individuare, «in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare ..., [e] sulla base dei dati disponibili», gli obiettivi generali da perseguire per ogni intervento, i fabbisogni della collettività in relazione alla specifica tipologia di utenza, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte. Il “quadro esigenziale” risulta analogo alla “analisi dei fabbisogni”, introdotta dalla legge Merloni (Legge 109/1994, art. 14) e riproposta senza modificazioni nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006, art. 128); che avrebbe dovuto costituire il «momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni», per definire un «ordine di priorità» da rispettare nel dare attuazione agli investimenti. Rispetto a queste disposizioni (per altro ampiamente disattese), il quadro esigenziale presenta un sostanziale aggiornamento, nel richiedere di valutare i fabbisogni non soddisfatti dalla dotazione di servizi esistente e di indicare i livelli (quantitativi e qualitativi) che si intendono conseguire nelle prestazioni dei servizi da fornire alle famiglie e alle imprese.

La disciplina urbanistica non ha fornito il proprio contributo alla definizione di questo quadro normativo, finalizzato a contrastare i divari nella dotazione territoriale dei servizi. La nozione di dotazione territoriale, come precedentemente illustrata, non risulta immediatamente collegabile a provvedimenti in materia di governo del territorio; tuttavia, a partire dalle varie proposte di modifica della legge urbanistica nazionale, che non hanno mai concluso il proprio iter, il termine “dotazione territoriale” è entrato nella terminologia urbanistica quale alternativa al termine “standard urbanistico” (di cui al D.M. 1444/1968). In tal senso si trova inserito nelle definizioni allegate al regolamento edilizio tipo<sup>20</sup>, ed adottato in ordine sparso nei provvedimenti regionali in materia urbanistica, che gli attribuiscono, di fatto, il significato di misura della quantità di aree disponibili per servizi e spazi verdi.

Il quadro normativo, precedentemente descritto, ha costruito una architettura istituzionale che appariva sostanzialmente coerente nelle finalità di perseguire, tramite le politiche di sviluppo economico e di coesione sociale, obiettivi di contrasto ai divari territoriali; in grado, inoltre, di sostenere e consolidare le esperienze di partecipazione alla promozione dello sviluppo locale<sup>21</sup> e della riqualificazione territoriale<sup>22</sup>, avviate nel periodo e che apparivano vitali anche se non coordinate fra loro.

<sup>19</sup> Art. 3, lett. ggggg-nonies, del D.Lgs. 50/2016, come integrato dall'articolo 4 del D.Lgs. 56/2017.

<sup>20</sup> Conferenza Unificata, intesa 20 ottobre 2016, n. 125/CU «Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

L'Allegato A “Quadro delle definizioni uniformi” definisce il “carico urbanistico” (voce 5) quale «Fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso», e le “dotazioni territoriali” (voce 6) quali «Infrastrutture, servizi, attrezzature, spazi pubblici o di uso pubblico e ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità (ambientale, paesaggistica, socio-economica e territoriale) prevista dalla legge o dal piano». Contestualmente non riporta alcuna definizione di “standard urbanistico”.

<sup>21</sup> R. Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XIX, 2005, n. 4, pp. 637-660.

<sup>22</sup> R. Gallia, *Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXII, 2008, n. 3, pp. 877-895.

### 3. Considerazioni preliminari

Il quadro normativo, precedentemente descritto, che appare organico e definito nella sua architettura, non ha tuttavia consentito il conseguimento dei risultati che ci si sarebbe dovuti attendere. Pur tenendo conto delle difficoltà causate dalla inattesa crisi pandemica, non ha comunque dato vita a strategie coerenti con gli obiettivi che si intendevano perseguire, e non ha conseguito i risultati attesi in termini di sviluppo economico e di coesione sociale. Per affermarlo è sufficiente comparare le mappe dei diversi periodi di programmazione comunitaria, dal 1989 ad oggi, e constatare l'evoluzione dei colori attribuiti alle Regioni italiane a confronto con le altre Regioni dei paesi mediterranei (penisola iberica e Grecia) e degli Stati orientali di nuova adesione<sup>23</sup>.

#### 3.1. Alcuni esempi

Una causa di ritardo può essere imputata alla cultura amministrativa, all'interno della quale, come ormai da tempo viene evidenziato, continua a prevalere l'attenzione agli aspetti formali e contabili, rispetto alla capacità di produrre strategie e definire obiettivi. Bisogna inoltre riconoscere che il trascinarsi delle consuetudini del passato ha, quasi sempre, condizionato negativamente l'avvio di procedimenti orientati al futuro.

A mo' di esempio possiamo citare gli obiettivi di servizio indicati dal QSN 2007-2013, che hanno dato luogo ad estenuanti discussioni sull'applicazione delle premialità, senza indurre riflessioni sull'efficacia delle scelte rispetto a divari da colmare e fabbisogni da risolvere. Oppure l'applicazione degli Accordi di programma quadro (APQ) quale attuazione della concertazione istituzionale Stato-Regioni, che ha dato luogo ad accordi bilaterali tra lo Stato e ciascuna Regione, e non ad accordi tematici unitari fra lo Stato e tutte le Regioni e le Province autonome, accordi nei quali fare convergere le responsabilità per raggiungere obiettivi condivisi.

L'elenco potrebbe e dovrebbe essere molto lungo, esteso a tutti i procedimenti che concorrono a determinare il futuro del nostro Paese. Ma questo impegno dovrebbe essere assunto dalle istituzioni, e non rimanere mero oggetto di riflessioni accademiche.

Tuttavia, quale prassi generalmente elusiva degli obiettivi prescritti dal D.Lgs. 88/2011, in merito alla programmazione e localizzazione delle risorse finanziarie con riferimento ai divari territoriali (come precedentemente illustrato), appare opportuno richiamare nuovamente il procedimento per la programmazione e l'allocatione della spesa in infrastrutture; che avrebbe dovuto costituire uno dei pilastri indispensabili per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, ma ha visto il prevalente trascinarsi delle modalità di applicare il programma triennale introdotto dalla legge Merloni nel 1994, che nella generalità dei casi lo hanno limitato ad un adempimento formale, eludendo ogni responsabilità per praticare una consapevole programmazione, orientata a risolvere i problemi del territorio e migliorare la dotazione di servizi.

---

<sup>23</sup> GISCO - the Geographic Information System of the Commission (url: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco>).

Come già detto, l'architettura procedimentale definita dal Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016), in abbinamento alle misure di finanza pubblica (D.Lgs. 118/2011), ha tentato di far dialogare la fase di pianificazione, nella quale le scelte politiche avrebbero dovuto indicare le priorità assunte nel dare risposta ai fabbisogni accertati, con la fase di programmazione, nella quale decidere una coerente ripartizione delle risorse, per dare avvio alla realizzazione delle infrastrutture, dopo avere accertato l'utilità del servizio e la fattibilità della costruzione. Il procedimento è stato immediatamente contraddetto dalle disposizioni regolamentari di attuazione<sup>24</sup>; che hanno privilegiato l'esposizione dei dati contabili, senza specificare come redigere il quadro esigenziale e quale rapporto avrebbe dovuto instaurare con la fase di pianificazione, che per le Amministrazioni centrali coincide con il Documento pluriennale di pianificazione (DPP)<sup>25</sup> e per gli enti locali con il Documento Unico di Programmazione (DUP)<sup>26</sup>, e come le determinazioni assunte nella fase di pianificazione avrebbero dovuto essere accolte e/o modificate nella successiva fase di programmazione.

In tal modo è stata giustificata, o addirittura indirizzata, la prassi, instaurata soprattutto negli enti locali, in base alla quale il procedimento generalmente non prende avvio da un quadro esigenziale costruito sull'evidenza empirica del fabbisogno e dell'offerta di servizi.

È vero che gli Enti locali non risultano generalmente attrezzati per gestire attività fondate sull'analisi di dati empirici; che normalmente neanche le Regioni gestiscono nelle loro attività di programmazione regionale, frazionata negli aspetti settoriali. Tuttavia il problema potrebbe trovare soluzione con il ricorso alle serie di indicatori prodotti dall'Istat (politiche di sviluppo, BES, Agenda 2030), tramite i quali sarebbe possibile avviare una mappatura empiricamente fondata dei livelli delle prestazioni erogate, da approfondire per gli aspetti locali, rendendo disponibile una base di conoscenza utile per una razionale costruzione di quadri esigenziali attendibili, e quindi utilizzabili con significativa efficacia.

Non si trova traccia di un orientamento in tal senso. Al contrario, sembra porre una pietra tombale sul procedimento tripartito di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture, il nuovo Codice dei contratti pubblici<sup>27</sup>; che non solo mantiene una netta distinzione fra lavori e servizi, senza tenere in alcun conto la definizione di infrastruttura, ma elimina inoltre la fase di pianificazione, mantenendo solo la programmazione triennale, nella quale il progetto di fattibilità tecnica-economica non riveste più un ruolo preciso nella definizione delle scelte.

---

<sup>24</sup> Decreto M.I.T. 16 gennaio 2018, n. 14 «Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali».

<sup>25</sup> Art. 2 Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 «Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche».

<sup>26</sup> Art. 151 «Principi generali» del Decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (come modificato dall'articolo 74, c. 5 D.Lgs. 118/2011).

<sup>27</sup> Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici». La nuova disciplina, fondata sul testo predisposto dal Consiglio di Stato (url: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/schema-del-codice-dei-contratti-pubblici-elaborato-dal-consiglio-di-stato>), nel Libro I tratta gli aspetti della programmazione (Parte III, articoli da 37 a 40; allegato I-5) e della progettazione (Parte IV, articoli da 41 a 47; allegato I-7).

Bisogna riconoscere che il trascinarsi delle consuetudini del passato ha sicuramente condizionato negativamente l'avvio a regime del procedimento disciplinato da finalità di perequazione infrastrutturale, come precedentemente illustrato. Tuttavia occorre anche prendere atto che, come reso evidente dalle modalità di programmare e gestire le ingenti risorse finanziarie del PNRR, l'obiettivo di accelerare la spesa è diventato prevalente rispetto all'obiettivo di perequare la disponibilità e la fruibilità di servizi, finalizzati a conseguire livelli di prestazioni e di erogazioni in grado di attenuare, per poi eliminare, i divari registrabili sia sull'intero territorio nazionale sia all'interno delle singole Regioni.

### 3.2. Perequazione dei divari

La legge delega 42/2009, in materia di federalismo fiscale, con l'introduzione dell'istituto della perequazione infrastrutturale, come già ricordato in premessa, ha previsto la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali delle diverse aree geografiche del Paese, finalizzata all'attuazione delle iniziative volte al recupero del deficit e l'attenuazione dei divari. Il processo avrebbe dovuto essere avviato tramite l'accertamento dei «livelli di servizio» forniti dalle dotazioni infrastrutturali esistenti, da confrontare con gli «standard di servizio» da definire con riferimento all'intero Paese e all'Unione Europea, e in tal modo calcolare i divari tra territori da compensare con l'allocatione dei finanziamenti aggiuntivi e la localizzazione degli interventi speciali.

Dopo un decennio, trascorso in quella che si può definire una generale disattenzione (come testimonia l'assoluta carenza di pubblicazioni in materia di perequazione infrastrutturale), la disciplina è stata aggiornata con la legge di bilancio 2021 (Legge 178/2020) in connessione al DDL Boccia<sup>28</sup>, relativo alla legge quadro per l'attuazione del processo di attribuzione alle Regioni a statuto ordinario delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; proposta che mirava a garantire che l'attuazione del dettato costituzionale avvenisse in un quadro di coesione nazionale<sup>29</sup>.

Repentinamente l'istituto della perequazione infrastrutturale ha trovato una nuova definizione all'interno delle disposizioni per l'attuazione del PNRR (D.L. 77/2021)<sup>30</sup>, con una norma stralciata in sede di conversione e quindi riproposta, con alcune modifiche e precisazioni, nel cd «decreto infrastrutture» (D.L. 121/2021)<sup>31</sup>. La nuova regolamentazione mantiene la finalità di «assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali, nonché di garantire analoghi livelli essenziali di

<sup>28</sup> R. Gallia, *La perequazione infrastrutturale al tempo dell'autonomia differenziata*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXIV, 2020, n. 1, pp. 121-138.

<sup>29</sup> *Legge quadro per autonomia differenziata: Boccia, bozza inviata ai Presidenti delle Regioni*, «Regioni.it», n. 3720, lunedì 11 novembre 2019.

<sup>30</sup> Art. 59 «Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale», Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77 «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.

<sup>31</sup> Art. 15 «Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale», Decreto-Legge 10 settembre 2021, n. 121 «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, ...», convertito con modificazioni dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156.

infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi»; tuttavia la responsabilità di effettuare la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali viene parcellizzata fra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (MIMS), per le infrastrutture statali, e le Regioni, per le infrastrutture non statali.

Viene così meno il disegno unitario della perequazione infrastrutturale<sup>32</sup>, finalizzata a far convergere – sull'intero territorio nazionale – la disponibilità di «beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi». Disegno osteggiato anche con la costituzione del «Fondo perequativo infrastrutturale», innovazione che ne ha stravolto, di fatto, le finalità; da modalità procedimentale per orientare la programmazione della spesa infrastrutturale verso obiettivi di contrasto ai divari territoriali, a strumento per assegnare le disponibilità finanziarie del Fondo. Inevitabile ricordare quanto di analogo è successo, nell'ultimo decennio del secolo scorso, ai programmi di sviluppo locale, affossati dall'introduzione di un fondo dedicato ai patti territoriali<sup>33</sup>.

Gli effetti di questa ultima innovazione si rinvengono nell'Allegato infrastrutture al DEF 2022<sup>34</sup>, che riporta una ricognizione delle dotazioni infrastrutturali limitata a quattro settori (idrico, istruzione, sanità, trasporti). Inoltre, delle infrastrutture esaminate all'interno di questi quattro settori, solo due (asili nido ed ospedali) fanno riferimento ad uno standard di servizio, definito – per alto – tramite legge e non da uno strumento di programmazione.

### 3.3. A mo' di esempio

Prendendo spunto da quanto illustrato nell'Allegato infrastrutture, si cerca di approfondire le motivazioni e le finalità che hanno portato a definire un obiettivo di servizio, cioè lo standard dell'offerta, solo per gli asili nido e gli ospedali, fra le molte infrastrutture e servizi che, comunque, sono state oggetto di indagini e approfondimenti<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> R. Gallia, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXV, 2021, n. 4, pp. 1035-1054; in coda al saggio è riportato il quadro comparativo della evoluzione normativa.

<sup>33</sup> La Legge 549/1995, relativa a misure di finanza pubblica, ha disposto una riserva di 400 miliardi per l'attuazione dei patti territoriali, mentre la legge di bilancio per l'anno 1996 (Legge 551/1995) ha aumentato di due miliardi la dotazione del Cnel per far fronte alla «necessità di procedere alla selezione di principi e alla progettazione di massima dei patti territoriali»; con l'effetto di produrre un lungo e tormentato percorso per definire le procedure di attuazione dei patti territoriali. Per un approfondimento rimando a R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 31-35, e R. Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XIX, 2005, n. 4, pp. 655-674.

<sup>34</sup> Mef, *Documento di economia e finanza 2022*, Allegato *Dieci anni per trasformare l'Italia. Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti*, Capitolo I.4 «Il superamento del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche», pp. 42-48.

<sup>35</sup> L'Istat, oltre alle *Statistiche territoriali per le politiche di sviluppo*, già citate, elabora anche il rapporto *Gli indicatori per il BES* che, come prescritto dalla Legge 163/2016 (che detta norme in materia di bilancio e programmazione finanziaria), dal 2017 accompagna la definizione del DEF (url: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere\(bes\)/il-bes-nel-def](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere(bes)/il-bes-nel-def)), e le informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia, pubblicando annualmente un *Rapporto SDGS* (url edizione 2022: <https://www.istat.it/it/archivio/275718>).

La Svimez accompagna l'annuale rapporto, su *L'economia e la società del Mezzogiorno*, con una presentazione, a cura del direttore L.Bianchi, contenente una sezione intitolata «La cittadinanza limitata», nella quale vengono illustrati

Lo standard di riferimento del servizio di asilo nido è stato stabilito<sup>36</sup>, in coincidenza con l'attribuzione di una quota parte del "Fondo di solidarietà comunale"<sup>37</sup>, quale «*quota di risorse finalizzata a incrementare in percentuale, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno, il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia ..., sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire ...definito quale numero dei posti dei predetti servizi educativi per l'infanzia, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, ed è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato*». Le risorse finanziarie rese disponibili devono essere utilizzate tramite un meccanismo di «*obiettivi di servizio annuali ... [da conseguire] dando priorità ai bacini territoriali più svantaggiati e tenendo conto di una soglia massima del 28,88 per cento, valida sino a quando anche tutti i comuni svantaggiati non abbiano raggiunto un pari livello di prestazioni*»; obiettivo da incrementare annualmente «*sino al raggiungimento, nell'anno 2027, del livello minimo garantito del 33 per cento su base locale, anche attraverso il servizio privato*».

Queste disposizioni appaiono coerenti con la perequazione infrastrutturale e il quadro normativo precedentemente descritto. Tuttavia, lo scarso commento dell'Allegato infrastrutture non mette in luce la consistenza dei divari regionali nella disponibilità del servizio di asilo nido, che vede le regioni del Centro e del Nord-Est raggiungere lo standard comunitario di 33 posti per 100 bambini, e talora superarlo (Valle di Aosta, Friuli V.G., Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio), mentre al Sud e nelle Isole non è stato ancora raggiunto lo standard di 16 posti per 100 bambini, obiettivo posto dal QSN 2007-2013<sup>38</sup>.

Di tutt'altra natura risulta lo standard dei posti letto negli ospedali, stabilito in 3,7 posti letto ogni mille abitanti, «*comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie*»<sup>39</sup>. Questa scelta riguarda una «*riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ... [finalizzata a] razionalizzare le risorse in ambito sanitario e di conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi*»; riduzione definita con riferimento ad un ipotetico «*tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni*»<sup>40</sup>. In questo caso il commento

---

alcuni indicatori, in particolare nei settori della sanità e dell'istruzione (url: <https://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/>).

<sup>36</sup> Art. 1, c. 449, lett. *d-sexies*) Legge 232/2016 (Legge di bilancio 2017); lettera introdotta dalla Legge 178/2020 (Legge di bilancio 2021) e modificata, da ultimo, dal D.L. 115/2022, che detta misure urgenti in materie diverse, convertito con modificazioni dalla Legge 142/2022.

<sup>37</sup> Istituito dalla legge di stabilità per il 2013 (Legge 228/2012) per definire l'assetto dei rapporti finanziari fra Stato e Comuni, applicando criteri di riparto di tipo perequativo, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard.

<sup>38</sup> Istat, *Nidi e servizi educativi per bambini tra 0 e 6 anni: un quadro d'insieme*, settembre 2022 (url: <https://www.istat.it/it/archivio/274179>).

<sup>39</sup> Art. 15, c. 13, lett. c) Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95 «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135.

<sup>40</sup> Il riferimento al contenimento della spesa pubblica, piuttosto che alla tutela della popolazione, è il peccato originale della programmazione sanitaria; originato dalla prescrizione che «*L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico finanziaria*» (art. 1, c. 3 Decreto legislativo 502/1992 di riordino della disciplina in materia sanitaria).

dell'Allegato infrastrutture mette in evidenza un netto divario tra le dotazioni delle Regioni del Centro-Nord e le Regioni meridionali, dove lo standard, pur inteso come tetto massimo, si attesta al 3,13 con picchi negativi in Campania (3,05) e Calabria (2, 97).

Il PNRR<sup>41</sup>, il programma più significativo di questi ultimi anni per la dimensione finanziaria degli investimenti dedicati allo sviluppo economico e alla coesione sociale del Paese, ha inserito nella «Missione 4 – Istruzione e Ricerca»<sup>42</sup> un «Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia», ricompreso all'interno della «Componente 1 – Potenziamiento dell'offerta dei servizi di istruzione», con l'obiettivo di *«aumentare significativamente l'offerta di posti negli asili nido ... [tramite] la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili e delle scuole dell'infanzia»*; mentre, per quanto riguarda la «Missione 6 – Salute»<sup>43</sup>, che ha la finalità principale di *«superare la frammentazione e il divario strutturale tra i diversi sistemi sanitari regionali»*, gli ospedali risultano inseriti limitatamente al loro adeguamento alla normativa di prevenzione sismica, in considerazione del fatto che *«gli ospedali rivestono un ruolo strategico in caso di disastro»*.

Quindi, la programmazione del PNRR, pur tenendo a riferimento il contrasto dei divari territoriali, solo nel piano per gli asili nido assume quale modalità di attuazione il principio delle politiche di sviluppo e coesione in base al quale i beneficiari dei servizi devono risultare contestualmente le famiglie e le imprese, richiamato nella finalità di *«migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale»*. Obiettivo da conseguire tramite la realizzazione di circa 228 mila nuovi posti<sup>44</sup> in asilo nido.

È già stato osservato<sup>45</sup> che *«il Pnrr non ha allocato direttamente le risorse per gli asili mediante un piano deciso e gestito a livello centrale ma si è affidato a un avviso pubblico rivolto ai Comuni (soggetti attuatori) ... [tramite una procedura nella quale] dapprima il ministero ha allocato le risorse complessive tra i vari territori regionali e poi nell'ambito di ciascun plafond regionale ha stilato specifiche graduatorie dei progetti presentati dai soli Comuni di quella rispettiva area regionale»*. Si è inoltre evidenziata la criticità della procedura, che non ha registrato la prevista partecipazione da parte dei Comuni; con una mancata adesione indotta, probabilmente, dal *«timore di futuri oneri di parte corrente sui bilanci comunali richiesti dal funzionamento delle nuove infrastrutture una volta realizzate»*. Al riguardo, appare opportuno richiamare la testimonianza del Sindaco di Andria, Giovanna Bruno, che, in occasione della presentazione del Rapporto Svimez 2022<sup>46</sup>, ha ricordato che il suo Comune, mentre è stato costretto a chiudere l'unico asilo nido comunale per difficoltà di bilancio, non potendo pagare stipendi e fornitori, con i fondi resi disponibili dal PNRR può costruire altri asili nido, ma non riaprire l'esistente.

<sup>41</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #Nextgenerationitalia (url: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>).

<sup>42</sup> *Ibid*, pp. 175-200.

<sup>43</sup> *Ibid*, pp. 225-238.

<sup>44</sup> *Ibid*, p. 181.

<sup>45</sup> A. Zanardi, *PNRR e asili nido: un test per il Paese*, «Rivista il Mulino», edizione on line 7 febbraio 2023 (url: <https://www.rivistailmulino.it/a/pnrr-e-asili-nido-un-test-per-il-paese>).

<sup>46</sup> Roma, 28 novembre 2022 (url: <http://lnx.svimez.info/svimez/rapporto-svimez-2022-2/>).

I timori, che hanno frenato le iniziative delle amministrazioni comunali, non risultano fugati dal repentino avvio ad attuazione dello stanziamento di risorse di parte corrente dedicate alla copertura dei costi di gestione degli asili nido<sup>47</sup>, con l'obiettivo di conseguire «+142.000 bambini serviti dal 2027»<sup>48</sup>. Il PNRR – come detto prima – ha quale obiettivo la costruzione e/o la riqualificazione di edifici che consenta di rendere disponibili 228 mila nuovi posti; dei quali, tuttavia, non trovano ancora copertura le spese di gestione per 86 mila posti, cioè ben oltre un terzo dell'obiettivo che si vuole conseguire.

Infine occorre riconoscere che il procedimento a bando, risultato non particolarmente efficace<sup>49</sup> e che ha richiesto di attivare ulteriori provvedimenti nel tentativo di recuperare il tempo perso<sup>50</sup>, ha spostato l'attenzione sull'obiettivo di accelerare la spesa rispetto all'obiettivo di garantire l'attivazione del servizio, che sarebbe possibile conseguire coordinando la spesa d'investimento per gli edifici con la disponibilità delle risorse per la gestione. Riflessione che sarebbe stata necessaria oltre che opportuna, ricordando che le opere incompiute non sono solo quelle la cui costruzione non sia ultimata, ma anche quelle ultimate e non utilizzate.

#### 4. In conclusione

L'architettura istituzionale per attuazione del federalismo fiscale, precedentemente descritta, è stata giudicata favorevolmente da un illustre meridionalista, il Prof. Manin Carabba, recentemente scomparso, che nella sua introduzione al *Piccolo codice del federalismo*<sup>51</sup> così si esprimeva:

*«Il tema dell'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno si inserisce, infatti, all'interno della costruzione dell'ordinamento federale, dopo la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione del 2001 e dopo la legge di attuazione n. 42/2009.*

*E si può senz'altro sottolineare che l'attuazione del federalismo fiscale può offrire l'occasione per colmare il limite principale delle esperienze dell'intervento speciale, che non sono riuscite a generare una vera cooperazione fra governo dello Stato centrale, Regioni e sistema delle autonomie. E ancora, entro questa disciplina dovrebbero trovare tutela piena i diritti sociali di cittadinanza, che il nuovo Titolo V affida alla legislazione esclusiva dello Stato, e trovare attuazione i principi di solidarietà, verticale e orizzontale».*

<sup>47</sup> Il Decreto interministeriale 19 luglio 2022 stabilisce la ripartizione della quota di contributo per l'anno 2022 delle risorse stanziata dalla legge di bilancio 2021 (citata nella precedente nota 36), sulla base della nota metodologica prodotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

<sup>48</sup> Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, comunicato 2 novembre 2022 (url: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-2-novembre-2022>). Questo comunicato comprende anche i rinvii ai relativi provvedimenti amministrativi e al documento *I divari sugli asili nido, banco di prova del federalismo fiscale* (url: <https://www.opencivitas.it/it/parole-opencivitas/i-divari-sugli-asili-nido-banco-di-prova-del-federalismo-fiscale>).

<sup>49</sup> Openpolis, *Il Pnrr per contrastare la povertà educativa. 2. L'intervento su asili nido e servizi prima infanzia*, 13 dicembre 2022 (url: <https://www.openpolis.it/esercizi/lintervento-su-asili-nido-e-servizi-prima-infanzia/>).

<sup>50</sup> I bandi sono pubblicati sul sito «FUTURA – La scuola per l'Italia di domani» (url: <https://pnrr.istruzione.it/avviso/asili/>).

<sup>51</sup> M. Carabba, *Premessa*, a M. Carabba e A. Claroni (a cura di), *Piccolo codice del federalismo*, «Quaderni Svimez», n. 33, ottobre 2012, pp. 11-12.

Tuttavia, la prassi instaurata per la concretizzazione della legge 42/2009, tramite i relativi decreti attuativi e i concorrenti provvedimenti per i contratti pubblici e per la finanza pubblica, non ha realizzato l'auspicata tutela dei diritti sociali di cittadinanza, né dato luogo ad adeguate riflessioni su contenuti e metodi.

In particolare, nessuna riflessione è stata avviata sul necessario superamento della demonizzazione della spesa corrente (stipendi e forniture), contrapposta al presunto virtuosismo della spesa in conto capitale (investimenti fissi e formazione). Come se, per fornire i servizi per la salute e l'istruzione, fosse sufficiente realizzare dei buoni edifici dedicati, sismicamente sicuri e energeticamente efficienti, senza preoccuparsi di una adeguata presenza di personale qualificato e di materiali idonei. Peccato originale della programmazione del PNRR.

Come ricordato precedentemente, le risorse finanziarie finalizzate al superamento dei divari avrebbero dovuto essere programmate *«con particolare riferimento al graduale conseguimento ... dei livelli delle prestazioni e del livello dei costi di erogazione dei servizi standardizzati»*; come a dire che – nelle intenzioni – cittadini e imprese avrebbero diritto ad accedere ai medesimi livelli (quantitativi e qualitativi) di servizi sull'intero territorio nazionale, e che l'offerta dei medesimi servizi dovrebbe avvenire ai medesimi costi d'erogazione sull'intero territorio nazionale.

Come argomentato in precedenza, su questo duplice obiettivo dovrebbe essere fondata la individuazione e la definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni), scostandosi da quanto prescritto per i LEA (livelli essenziali e uniformi di assistenza) nel settore sanitario, la cui definizione e individuazione è *«effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale»*.

Questa dicotomia non ha dato luogo ad alcuna riflessione. Al contrario è stata instaurata una prassi che ha puntato a definire non i livelli di offerta dei servizi, bensì i costi per la loro produzione; probabilmente nell'erroneo presupposto che definire i livelli dei costi di erogazione dei servizi fosse il parametro adeguato per ripartire le risorse finanziarie in maniera perequativa e garantire, in tal modo, il superamento dei divari, conseguendo quindi gli auspicati diritti di cittadinanza.

Questo (non condivisibile) orientamento appare pienamente accolto nel disegno di legge governativo «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario», del quale si è già detto, proposto dal medesimo Ministro che a suo tempo è stato promotore della legge 42 del 2009.

Questo disegno di legge, anche se riguarda solamente il procedimento di formazione delle intese in base alle quali l'autonomia potrà essere concessa, sembra affossare definitivamente la possibilità di realizzare una tutela dei diritti sociali di cittadinanza, piena e omogenea sull'intero territorio nazionale, nel momento in cui i LEP diventano determinanti non per garantire tale tutela, bensì per regolare *«il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP»*.

Sarebbe auspicabile una riflessione su finalità e obiettivi di una autonomia regionale a vantaggio dei cittadini e delle imprese, fondata su un rapporto tra Stato centrale e autonomie territoriali attento più al coordinamento delle responsabilità piuttosto che all'attribuzione delle competenze, e su un inevitabile ritorno alla programmazione generale che accolga e superi la frammentazione della programmazione settoriale.



Ovviamente servirebbe un'idea forte per il futuro che vorremmo per noi, i nostri figli e i nostri nipoti. Un riferimento pertinente potrebbe essere costituito dagli «impieghi sociali del reddito», formula che negli anni '60 del secolo scorso si è inventato Giolitti, ministro del bilancio, con gli uomini della programmazione (a partire da Ruffolo, segretario generale, e Carabba, direttore dell'Ispe), per proporre una moderazione salariale, a vantaggio del sistema produttivo, accompagnata dalla garanzia di un accesso efficace ed efficiente ai principali servizi (casa, istruzione, sanità), a vantaggio di tutti i cittadini.