



Consiglio Nazionale
delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR

N°2 - 2025



Indice

Claudia Golino*, <i>Divari di cittadinanza e capacità amministrativa: l'impatto del PNRR sul territorio</i>	1
Giuliano Costa*, <i>Il divario sanitario e le politiche del PNRR. Bilancio e prospettive</i>	17
Marianna Cuomo*, <i>Dalla mobilità sanitaria alla domiciliarizzazione delle cure: il divario sanitario alla prova del PNRR</i>	33
Federica Palomba*, <i>Le misure amministrative di prevenzione della dispersione scolastica e il coordinamento istituzionale</i>	49
Stelio Mangiameli, <i>La legge regionale tra disposizioni costituzionali e ordinamento concreto</i>	63
Adriana Ciancio, <i>Il controllo democratico sulla manovra di bilancio allo stress test della nuova governance economica europea</i>	108
Francesco M. Olivieri, Annabella Lattarulo*, <i>PNRR, autonomia differenziata e divari territoriali: rischi e opportunità per la coesione nazionale</i>	123



Ilaria Baisi*, <i>La strategia delle Green Communities: un antidoto contro i divari territoriali</i>	136
Alice Bertini*, <i>Divari territoriali e transizione ecologica: il ruolo del PNRR per uno sviluppo sostenibile ed inclusivo</i>	148
Adriana Ciafardoni*, <i>Telemedicina e livelli essenziali di assistenza nel prisma dei divari territoriali</i>	162
Matteo Ciaschi, Lorenzo Sartorato*, <i>PNRR e coesione territoriale: verso una politica strutturale nazionale</i>	177
Katia Laffusa*, <i>‘Tanto favorita dalla natura’: il regionalismo italiano tra divari territoriali ed eco-governance</i>	184
Fulvio Leonzio*, <i>PNRR ed aree interne: impatto e criticità di un modello di sviluppo territoriale sbiadito</i>	203
Demetrio Scopelliti*, <i>Il tramonto dell’autonomia politica delle Regioni visto attraverso il «metodo PNRR»</i>	221
Francesco Spera*, <i>Il principio di “non nuocere alla coesione”: una soluzione al divario territoriale?</i>	239

* Il contributo rientra nell’ambito della Call for papers “Accorciare le distanze: PNRR e riduzione dei divari territoriali”.

CLAUDIA GOLINO*

Divari di cittadinanza e capacità amministrativa: l'impatto del PNRR sul territorio**

ABSTRACT (EN): This study aims to investigate how, within the territorial disparities that the PNRR addresses, the capacity (and thus the varying quality) of public administrations to effectively implement its measures influences access to citizenship rights. It also examines how misalignments between central policies and local realities may risk exacerbating these territorial inequalities, raising increasingly urgent questions about the entire public *multilevel governance* system in search of the best balance between government and local authorities.

ABSTRACT (IT): Questo studio ha l'obiettivo di indagare come, nell'ambito dei divari territoriali a cui il PNRR guarda, la capacità (e dunque la differente qualità) delle amministrazioni pubbliche di implementare efficacemente le misure previste da esso influisca sull'accesso ai diritti di cittadinanza, e come i disallineamenti tra le politiche centrali e le realtà locali possano rischiare di esacerbare queste disuguaglianze a livello territoriale tanto da interrogare con sempre maggior forza l'intera *multilevel governance* pubblica alla ricerca del miglior equilibrio tra governo ed enti locali.

SOMMARIO: 1. Questioni intorno al PNRR: il perimetro dell'indagine. – 2. La decostruzione del concetto di territorio come elemento trasformativo dell'intervento pubblico per lo sviluppo. – 3. Il problema della capacità amministrativa nel contrasto ai divari territoriali. – 4. L'impatto della capacità amministrativa sull'attuazione (territoriale) del PNRR: "trappola" o meccanismo virtuoso?

1. Questioni intorno al PNRR: il perimetro dell'indagine

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹, con il suo impianto di massicci investimenti pubblici (che si aggiungono alle risorse derivanti dalla politica di coesione europea), rappresenta uno strumento fondamentale per il rilancio della crescita economica, per la promozione dell'inclusione sociale e per la riduzione dei divari territoriali, ed è una importante giuntura critica per il modello di sviluppo italiano che condiziona oggi e condizionerà la sua traiettoria per gli anni a venire.

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il PNRR nasce nel quadro del programma europeo *Next Generation EU*, istituito nel 2020 per far fronte all'impatto socioeconomico derivante dalla crisi pandemica da Covid-19 con un budget complessivo di 750 miliardi di euro per finanziare la ripresa economica degli Stati membri dell'Unione europea. Il budget complessivo del PNRR è significativo ed è pari a 235,1 miliardi di euro di cui 191,5 miliardi derivanti dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, 13 miliardi di euro derivanti dal Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU) e ulteriori 30,6 miliardi integrati dall'Italia attraverso il Fondo Nazionale complementare.

Tuttavia, la sua efficacia dipende in larga misura dalla capacità di incidere concretamente sull'accesso ai cd. diritti di cittadinanza², attraverso un'efficiente implementazione a livello locale e una distribuzione equa delle risorse.

In tale contesto, sono proprio le disuguaglianze nell'accesso ai diritti di cittadinanza e nella garanzia della loro esigibilità a rappresentare uno degli elementi che caratterizzano fortemente i divari territoriali ponendo un vero e proprio problema di 'cittadinanza limitata' – in qualche caso persino 'negata' – che va ad aggiungersi alla strutturale difficoltà delle amministrazioni pubbliche di predisporre una gestione efficiente dei processi ed un impiego efficace delle risorse, innescando talvolta un circolo vizioso che diviene moltiplicatore delle problematiche evidenziate.

Pertanto, promuovere la parità di accesso ai diritti rappresenta la leva essenziale per attivare il potenziale inespresso dei cosiddetti "luoghi che non contano", mutando una visione dello sviluppo volto al territorio in una diversa e rinnovata sua concezione ed orientata alle sue specificità.

E dunque, il PNRR pur nella sua ambizione di ridurre le disuguaglianze e promuovere la coesione sociale, si confronta con la complessità di un territorio frammentato e spazialmente decostruito, caratterizzato da differenze a livello sociale ed economico e "qualità" differenti nelle capacità amministrative regionali e locali.

L'intento di questo lavoro è così quello di indagare, nell'ambito dei divari territoriali a cui il PNRR guarda, come la capacità (e dunque la differente qualità) delle amministrazioni pubbliche di implementare efficacemente le misure previste da esso influisca sull'accesso ai diritti di cittadinanza, e come i disallineamenti tra le politiche centrali e le realtà locali possano rischiare di esacerbare queste disuguaglianze a livello territoriale tanto da interrogare con sempre maggior forza l'intera *multilevel governance* pubblica alla ricerca del miglior equilibrio tra governo ed enti locali.

Dunque, il PNRR potrà avere un effetto determinante sulle relazioni tra centro e periferia, incidendo positivamente sui divari territoriali, e rappresentare quel veicolo per la promozione della parità dei diritti (e in particolare dei diritti sociali) o le capacità amministrative neutralizzeranno questo potenziale, aumentando, anzi, il carico sulle realtà "che non contano"?

2. La decostruzione del concetto di territorio come elemento trasformativo dell'intervento pubblico per lo sviluppo

Volendo delineare la cornice entro la quale l'analisi si svolge, l'inevitabile punto di partenza è quello relativo alla problematica degli squilibri territoriali (dovuti a notevoli carenze di sviluppo economico e sociale) verso nuovi paradigmi di intervento pubblico volti a sfidarli. E quindi, non si può prescindere, *in incipit*, da un'analisi del concetto giuridico di territorio³ e dai

² L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Rubettino Ed., Soveria Mannelli, 2020, pp. 10-13.

³ Come noto, nel concetto giuridico di territorio si intrecciano una molteplicità di significati che emergono dall'evoluzione, nel tempo, del pensiero giuridico. In particolare, nella sua accezione più immediata il territorio si identifica con la terra, intesa come cosa, come mezzo di produzione e quindi come bene in senso economico, oggetto

rapporti che nel tempo si sono susseguiti a più livelli, in relazione ad esso, tra Stato e Unione europea.

Il concetto di territorio, come noto, ha origini antiche⁴, ma ancora oggi assume una estrema rilevanza, soprattutto se rivolto, da un lato, alla definizione di Stato ed alle sue articolazioni interne, e, dall'altro lato, se rivolto alla complessa costruzione dell'Unione europea⁵ ed alle sue più recenti evoluzioni in termini di "considerazione" territoriale.

Dunque, esaminando la nozione di territorio in rapporto alla definizione di Stato, si rileva che secondo la consolidata dottrina costituzionale⁶, il territorio costituisce, insieme al popolo, uno degli elementi fondamentali e tangibili di ogni ordinamento giuridico statale⁷, che in esso colloca la propria dimensione *spaziale* ed esercita le funzioni connesse alla sovranità⁸. Esso, infatti, rappresenta l'elemento concreto e materiale della esistenza fisica dello Stato, che ne

di un diritto reale dello Stato (H. PREUSS, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, 1889; P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, I, 3° ed., Freiburg, 1895). In secondo luogo, il territorio rappresenta la zona di superficie terrestre su cui si è insediata la comunità, la regione geografica con caratteristiche proprie che influenza il modo di essere e la cultura del popolo (MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, XIV-XVIII). Ancora, territorio può essere considerato come elemento materiale, ma non inerte, che entra a far parte organicamente, insieme al popolo, della struttura dello Stato (H. PREUSS, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, cit.), diventando oggetto di un diritto della personalità (S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Scritti minori*, I, Milano, 1950, p. 167 ss.). Volendo poi prendere in considerazione il territorio come entità astratta, si evidenzia la sua caratteristica di limite; infatti, in questo senso, esso indica lo spazio o l'ambito del potere coercitivo dello Stato, la zona in cui si esercita il potere supremo.

⁴ Come noto, le origini del concetto di territorio sono risalenti al diritto romano per il quale si possono richiamare le opere di Cicerone, Eutropio e Cesare: M. T. CICERONIS, *In M. Antonium Oratio Philippica Secunda*, XL; EUTROPIO, *Breviarum*, 2, 6, 1; *Imperatoris Caesaris Augusti Fragmenta*, 8, *Orationes*, 23. All'interno di queste opere "si ritrova la nozione di *territorium urbis* dove per *territorium* si intendeva la terra assegnata alla città o alla colonia e che da questa riceveva identità e tutela". Da questa definizione del concetto di territorio si ricava "un rapporto identitario sinallagmatico tra il nucleo abitato e ciò che gli è intorno che, a ben vedere, rifugge da una mera collocazione storica e si mostra di estrema attualità". Così, P. SACCOMANNO, *La dimensione territoriale e i suoi più recenti sviluppi nella dinamica europea fra tendenze globali e nuove istanze locali*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, n. 3, 2009, p. 77.

⁵ A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2003, pp. 273 ss, e successivamente, G. DELLA CANANEA, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 65 ss.

⁶ Si vedano, ex multis, D. DONATI, *Stato e territorio*, Roma, 1924; C. CERETI, *Costituzione e territorio*, in AA. VV., *Scritti giuridici in memoria di V. Orlando*, I, Padova, 1957, pp. 397 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975; E. TOSATO, *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, Milano, 1992, p. 334 ss.

⁷ G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, I, trad. it di M. PETROZZIELLO, con introduzione e capitoli aggiunti di V. E. Orlando, Milano, 1949, p. 170. Alla concezione del territorio come elemento fondante dello Stato, si allinea in seguito anche S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato* (1902), pubblicato successivamente in *Id. Scritti minori*, I, Milano, 1952, pp. 206 ss.

⁸ Si rileva, che la sovranità dello Stato, intesa come potestà di imporre coercitivamente obbedienza ai suoi comandi, non si estende illimitatamente nello spazio: infatti "il valore di limite reciproco che il territorio assume in questi termini, risponde perfettamente alla tradizionale concezione della sovranità, o meglio, della potestà territoriale come fenomeno a due facce: positiva la prima, nel senso che nel territorio o sul territorio l'ente territoriale svolgerebbe, in tutto, o in un'essenziale parte, le sue specifiche funzioni; negativa l'altra, in quanto l'ente stesso sarebbe ivi provvisto del diritto di escludere ogni ente consimile. Del territorio come limite si parla, quindi, coerentemente, da tutti gli assertori di quella potestà, tanto che si tratti per essi di un *imperium* quanto di un *dominium*". Così, L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 660.

definisce le caratteristiche e le finalità, giustificando gli istituti giuridici previsti a protezione della sua stessa unità, e determinando in questo modo l'impossibilità di scindere un ordinamento giuridico dalle vicende sociali, politiche ed economiche che interessano il territorio su cui è costituito.

La relazione che si instaura, così, tra popolo e territorio conduce alla definizione di spazi legati ad un insieme di precise specificità, di interessi localizzati, siano essi di carattere storico e culturale – e, quindi, più immediatamente riconducibili alla natura dei luoghi ed alle tradizioni che gli stessi possono originare⁹ – ovvero siano essi di carattere economico e sociale, in quanto maggiormente legati alle potenzialità di sviluppo del territorio stesso, tanto da produrre in questo senso *“sommovimenti ben più profondi sui modi di concepire il significato della dimensione territoriale nella vita degli esseri umani”*¹⁰.

Ed è in questa accezione che viene in evidenza l'aspetto materiale del territorio, inteso come *spazio*, come *luogo* ove emergono le esigenze di sviluppo sia sociale (esigibilità dei diritti) che economico (crescita della ricchezza) della comunità di riferimento, le esigenze di appartenenza e di valorizzazione delle diverse realtà territoriali, e che diviene dunque un ambiente mai scevro da interessi che il territorio di per sé origina, destinati per propria natura a superare i confini definiti dalla geografia costituzionale¹¹.

Ed infatti, il legame che si viene a creare tra le aree territoriali, le risorse e la comunità all'interno di uno stesso Stato, *“determina quelle costellazioni di interessi costituite dalla presenza di più contesti socio-economici”*¹², enfatizzando così il legame che viene inevitabilmente a costituirsi tra il territorio e la raccolta di interessi che su di esso vengono allocati, e riflettendo anche la vocazione propria dell'economia di inseguire nuovi spazi di scambio che siano conseguenti alle dinamiche del mercato¹³.

In questo senso, si rileva che le relazioni di carattere economico si possono così sviluppare in qualsiasi luogo¹⁴, perseguendo una logica di realizzazione della ricchezza che tende ad

⁹ Come sosteneva C. SCHMITT, *Il nomos della terra, ne diritto internazionale dello “jus publicum europaeum”*, trad. it. di E. CASTRUCCI, Adelphi, Milano, 1991, p. 67, non è possibile separare la scienza giuridica dalla cultura, dalla storia o se si preferisce, dal *nomos* di un popolo.

¹⁰ S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 116, il quale osserva altresì che per certi versi la dimensione territoriale assume *“connotati evanescenti, recessivi, di fronte a dimensioni a-territoriali, virtuali dell'esistenza, tendendo quindi a divenire (almeno per alcuni e in dati contesti) recessiva, puramente convenzionale, giocandosi le coordinate della vita in altri ambiti (si pensi alle mentalità manageriali, alle folle senza radici delle grandi megalopoli, al commercio via internet) e in una prospettiva di crescente mutevolezza e generale instabilità”*.

¹¹ L. LANZONI, *Il territorio tra diritto nazionale ed europeo. Contesto istituzionale e politiche di sviluppo regionale*, ESI, Napoli, 2013, p.4, la quale osserva, altresì, *“come le stesse Costituzioni degli Stati contemporanei non abbiano mai trascurato la complessità legata alla regolazione delle risorse territoriali, traducendone sovente l'efficacia attraverso l'attribuzione di un esteso ventaglio di competenze e funzioni agli enti di governo sub-statali, nel tentativo di creare, con riguardo a specifiche materie, una adeguata corrispondenza tra la dimensione istituzionale e le esigenze di sviluppo legate alla realtà territoriale di riferimento”*.

¹² *Ibidem*, p. 7. L'Autrice richiama gli autorevoli studi di M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1976, p. 15, il quale allude ai *“centri di costellazione”*, cioè espressamente agli enti esponenziali territoriali diversamente denominati negli ordinamenti giuridici.

¹³ Sul punto, l'acuta riflessione di L. COSTATO, *Il libero mercato e lo Stato*, in *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, nn. 2-3, 2015, pp. 89 ss.

¹⁴ S. ORTINO, *La struttura delle rivoluzioni economiche*, Bari, 2010, p.52.

estendersi oltre i vincoli ed i confini del territorio¹⁵ necessariamente stabiliti all'interno di ciascun ordinamento giuridico¹⁶, spezzando così il circuito che lega lo stesso territorio alla politica e al diritto, creando un paradigma *spaziale* che guarda alla dimensione in cui gli interessi economici possono svilupparsi.

Dunque questi luoghi cui ci si riferisce, assumono caratteristiche che parzialmente trascendono il concetto di territorio inteso in senso giuridico tradizionale, in cui esso rappresenta ancora “l'elemento fondante del fenomeno giuridico”¹⁷, per divenire, invece, un concetto diverso e non necessariamente coincidente con il territorio inteso in senso fisico, evidenziando in questo modo l'inadeguatezza delle definizioni classiche attribuite al concetto di “confini territoriali”, siano essi nazionali o sovranazionali.

E a ciò può facilmente collegarsi il concetto di territorio a partire dalla fase di avvio della costruzione europea: infatti, più che sul concetto di territorio, che non è elemento fondante dell'Unione¹⁸, l'accento è stato posto sul concetto di *spazio*¹⁹, nell'ottica del perseguimento di uno *spazio* senza confini interni (che costituisce il nucleo essenziale del mercato comune), inteso non come territorio più vasto²⁰, ma come uno *spazio* per così dire artificiale nel quale avvengono produzione e scambi economici che “per intimo sviluppo e per inesauribile ricerca del profitto, non conoscono i vincoli della territorialità”²¹, tanto è vero che “i confini territoriali degli Stati non coincidono più con la dimensione dei mercati”²². I Trattati europei infatti, “sciogliendosi dalla territorialità degli Stati, costruiscono uno spazio senza frontiere, un mercato governato dalla libera concorrenza”²³.

Il territorio in questa concezione si identifica dunque con nuove forme di spazialità, ed è così che si migra verso la direzione dei c.d. *soft spaces*²⁴, che comportano la ricomposizione dello

¹⁵ Sul tema dei confini, si vedano nel loro complesso le analisi di S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006, e ID., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?* Bologna, 2016.

¹⁶ M. A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 2014, p. 2, rileva infatti che “i fondamenti teorici della territorialità intesa come garanzia della generalità rispetto agli interessi particolari delle persone e dei gruppi e, in quanto tale, presupposto della sovranità e della rappresentanza politica, sono progressivamente erosi e mutano di conseguenza i risvolti pratici attinenti all'organizzazione e all'azione dei pubblici poteri, se è vero che i medesimi processi a diffusione mondiale mettono in moto cambiamenti cruciali non solo nei rapporti tra gli Stati ma anche all'interno degli Stati”.

¹⁷ *Ibidem*, cit., p. 1.

¹⁸ Infatti, come ben chiarisce G. DELLA CANANEA, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, cit., p.68, “siccome sono gli Stati membri a esercitare la signoria sul proprio territorio, quello dell'Unione si definisce per remissione, in modo residuale. È la risultante del territorio sottoposto al potere degli Stati che vi aderiscono”.

¹⁹ L'Unione europea non è da considerarsi uno Stato e per tale ragione non possiede un proprio territorio. Sarebbe più corretto parlare di “sfera di applicazione territoriale” dei Trattati negli Stati Membri dell'Unione. Si veda in proposito J. ZILLER, *European Union and the Territorial Scope of European Territories*, in *Victoria U. Wellington Law Review*, n.38, 2007, p.51.

²⁰ Il territorio dell'Unione europea appare composito e differenziato, e la caratteristica che accomuna gli Stati che ne fanno parte, da un punto di vista denotativo, è certamente la continuità geografica del territorio dell'Unione, la prossimità spaziale, in ultimo, l'idea di continentalità e di centralità.

²¹ N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari-Roma, 2001, pp. 8-10.

²² O. SPATARO, *Le politiche per lo sviluppo tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2002.

²³ N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma, 1998, p. 23.

²⁴ A. FALUDI, *Beyond Lisbon: soft european spatial planning*, in *The Planning Review*, 46, 182, 2010, p. 18; ID., *Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union Treaties: a critique of the “Territorialism” underlying*, in *Regional studies*, n. 9, p. 1601, 2012. Inoltre, si veda anche P. ALLMENDINGER, G. HAUGHTON, F. OTHENGRAFEN, *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*, Londra-New York, 2015.

spazio fisico sulla base di obiettivi, programmi, piani, progetti e temi specifici, che seguono diverse e molteplici declinazioni.

Tuttavia, l'affermazione sempre più marcata del fenomeno della globalizzazione²⁵ ha evidenziato una vera e propria cultura del confine, aprendo il campo al cd. *diritto globale*²⁶, espressione che sottolinea la perdita della dimensione territoriale, spezzando irrimediabilmente il legame tra norma e territorio, arrivando a far propria la dimensione di sconfinatezza²⁷.

Il percorso verso la perdita di confini a causa della globalizzazione ha mostrato, nell'ordinamento europeo ad esempio, una rinnovata attenzione per la dimensione territoriale vedendo emergere e radicarsi regole di identità territoriale, in quanto «il diritto ha bisogno del *dove*»²⁸.

Il territorio, dunque, in questo senso, viene inteso come luogo di identificazione, di coesione territoriale, culturale, economica, sociale e rientra nella visione del legislatore europeo, oltre che dei legislatori nazionali.

E dunque, cosa lega gli ambiti di azione richiamati? È proprio il radicamento territoriale, è la considerazione e la valorizzazione delle caratteristiche e delle peculiarità del territorio, è l'implementazione «di un rapporto di circolarità virtuosa nel quale il territorio conferisce un *quid pluris* di particolare valenza agli occhi dei consumatori, dei produttori, o meglio della società in generale e a sua volta riceve, dalle attività e dalle politiche attivate su di esso o grazie ad esso, delle ricadute positive in termini di sviluppo, salvaguardia, prestigio, valorizzazione»²⁹. E così, il territorio e la comunità che vi si insedia divengono due facce della stessa medaglia, destinatari di un necessario intervento volto sia al *dove*, sia al *chi*³⁰.

A voler tracciare un *fil rouge* del discorso sin qui svolto, si osserva che la rinnovata attenzione alle esigenze specifiche dei territori di riferimento può essere intravista, in primo luogo, nella

²⁵ Sul fenomeno della globalizzazione la bibliografia è amplissima e di carattere interdisciplinare: *ex multis*, si vedano gli studi di A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2002; J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2003; M. ARCELLI (a cura di), *Globalizzazione dei mercati e orizzonti del capitalismo*, Laterza ed., Roma-Bari, 1997; M. D'ALBERTI *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2008; G. DI GASPARRE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria: dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza ed., Roma-Bari, 2012; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Laterza ed., Roma-Bari, 2015; ID. *Dimensione nazionale del diritto amministrativo, erosione della sovranità, globalizzazione*, in G. DELLA CANANEA – C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia. Liber Amicorum per Mario Pilade Chiti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, pp. 201 ss.

²⁶ Parlano di diritto globale, S. CASSESE, *Il diritto globale: giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009 e M. R. FERRARESE, *Prima Lezione di diritto globale*, Laterza ed., Roma-Bari, 2012.

²⁷ U. VINCENTI, *Diritto senza identità. La crisi delle categorie giuridiche tradizionali*, Laterza ed., Roma-Bari, 2007. Si veda altresì N. IRTI, *Crisi mondiale e diritto europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 4, 2009, p. 1251, il quale osserva che «la crisi riconduce la sconfinatezza dell'economia alla confinatezza dei territori statali».

²⁸ N. IRTI, *Norma e luoghi*, cit., p. 1. Significativi nel percorso indicato sono stati gli interventi del legislatore europeo e gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia, insieme agli atti di *soft law*, con i quali nell'Unione europea si sono poste le basi per la successiva affermazione di importanti principi e *policies*.

²⁹ P. SACCOMANNO, *La dimensione territoriale e i suoi più recenti sviluppi nella dinamica europea*, cit., p. 82.

³⁰ Alcuni importanti studi sociologici richiamano questo concetto evidenziando che il territorio non si configura come un contesto geografico neutro (G. PASQUI, *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale e pratiche di pianificazione*, Milano, 2001) nel quale gli individui trovano una propria collocazione e all'interno del quale le politiche agiscono, ma viene inteso come «la relazione che un gruppo intrattiene con una porzione di spazio» (C. RAFFESTIN, *Per una geografia del potere*, Milano, 1981, p. 65).

evoluzione di una crescente consapevolezza delle Istituzioni sovranazionali e nazionali, tra loro sempre più integrate dalla *multilevel governance*, dell'esistenza di un divario tra i livelli di sviluppo delle regioni europee non solo nell'ambito di confini istituzionali interni agli Stati; in secondo luogo, il *focus* sui territori si concentra nella quanto più necessaria realizzazione di uno sviluppo equilibrato dei sistemi economici e sociali nella loro dimensione territoriale (ispirato al principio di solidarietà, perno della politica di coesione). Ed in ultimo, come evidenziato, la considerazione del territorio e dei "luoghi che non contano" assume una valenza specifica e particolare sulla base del loro potenziale di sviluppo inteso come crescita economica e come affermazione dei diritti di cittadinanza.

Quindi, se da un lato è necessario che il territorio sia l'elemento centrale di destinazione dell'intervento pubblico, occorre evidenziare che diviene necessario che le Istituzioni, a qualunque livello, ed in maniera complementare, oltre ad intercettare le esigenze che via via emergono, devono allo stesso tempo mettere in campo efficienti ed efficaci azioni che consentano un'uniformità nelle *performances*³¹.

3. Il problema della capacità amministrativa nel contrasto ai divari territoriali

Ad assumere una centrale rilevanza nell'analisi è proprio quest'ultimo aspetto e cioè quello della capacità amministrativa³² come fattore determinante di cui i vari Paesi dell'Unione europea (tra cui l'Italia) dispongono per portare avanti un'adeguata attuazione della politica di coesione volta alla riduzione delle disparità territoriali³³,

È opportuno rilevare, infatti, come la capacità dello Stato di far fronte alle esigenze collettive e di assicurare la produzione di beni e servizi essenziali per rendere concretamente fruibili i diritti sanciti dalle Carte costituzionali, nonché per garantire un adeguato livello di qualità della

³¹ C. ONESTI, *La capacità amministrativa delle Regioni italiane in un'ottica comparativa*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3, 2020, p. 514.

³² Una consolidata definizione di capacità amministrativa è fornita da W. H NORTH, *Capacity Building and Technical Cooperation: Managing the Connection*, UNDP, New York, NY, 1992, ma più recentemente, ed in termini generali di omnicomprensivi, S. FUKUDA-PARR, C. LOPES, K. MALIK, *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*, Earthscan Publications Ltd, 2002, sostengono che la capacità amministrativa sia "l'abilità di eseguire le funzioni, risolvere i problemi, fissare e raggiungere gli obiettivi" e le variabili che più di tutte contribuiscono alla sua evoluzione sono tre: le strutture, le risorse umane e i sistemi procedurali. Nel contesto dell'attività amministrativa, il concetto di "strutture" fa riferimento all'intero apparato organizzativo incaricato della gestione pubblica, includendo la ripartizione funzionale delle competenze tra i diversi organi e livelli istituzionali. Le "risorse umane" rappresentano, invece, il patrimonio professionale dell'amministrazione, composto da personale qualificato e competente, in grado di adempiere efficacemente ai compiti assegnati. I "sistemi procedurali", infine, comprendono l'insieme di strumenti operativi – quali linee guida, protocolli, manuali e metodologie – che facilitano l'attuazione concreta delle funzioni amministrative. Tale articolazione concettuale, che individua le principali componenti della capacità amministrativa, è stata recepita e sviluppata anche in ambito europeo, divenendo uno dei parametri di valutazione per i Paesi candidati all'adesione e confluendo progressivamente nell'*acquis communautaire* quale elemento essenziale del processo di integrazione.

³³ Questa problematica è stata oggetto di un intenso dibattito a partire dagli anni '90 ed ha ripreso vigore a partire dai negoziati per la definizione dell'ultimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 e del programma di risposta alla pandemia *Next Generation EU*. Sul punto si veda L. POLVERARI, *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, nn. 3-4, 2020, p. 743.

vita ai cittadini, sia divenuta una questione di crescente centralità nel dibattito pubblico degli ultimi decenni³⁴. Se dal secondo dopoguerra le democrazie occidentali hanno progressivamente ampliato la loro sfera di intervento pubblico, si evidenzia che le crisi economiche e sociali che si sono susseguite a partire dagli anni '70 fino ad oggi, l'espansione del debito pubblico ed il processo di integrazione europea con i conseguenti vincoli finanziari, hanno portato in alcuni frangenti ad una razionalizzazione delle risorse disponibili per le politiche pubbliche.

Nonostante questo contesto, a partire dalla crisi pandemica, pur mantenendo vivo lo sforzo di contenere i livelli di debito pubblico entro i limiti della sostenibilità³⁵, si è aperta una fase diversa, un'epoca inedita caratterizzata dalla possibilità per gli Stati membri dell'Unione europea, ed in particolar modo per l'Italia, di impiegare una quantità imponente di risorse (tra QFP 2021-2027 e *Next Generation EU*)³⁶.

Questo ha dato una rinnovata enfasi al tema della capacità amministrativa, ponendo, da un lato, una crescente attenzione sul ruolo del settore pubblico nel dare risposta agli effetti socioeconomici derivanti dalle crisi e nel delineare strategie di investimento e riforma volte a rafforzare la competitività dei sistemi economici e la coesione dei territori. La questione coinvolge non solo l'efficienza e l'efficacia delle politiche di sviluppo, ma anche la qualità e l'uniformità dell'esigibilità dei diritti (soprattutto i diritti sociali). Ciò risulta di particolare rilevanza in un contesto nazionale segnato da forti disomogeneità territoriali, come quello italiano, dove le condizioni di accesso ai diritti variano sensibilmente tra le diverse aree del Paese³⁷.

Dall'altro lato, è emersa altrettanta considerazione³⁸ del ruolo cruciale svolto dalle amministrazioni pubbliche nell'attuazione efficace delle decisioni strategiche e delle politiche elaborate dai governi, aspetto particolarmente rilevante in un contesto, quello italiano ad esempio, caratterizzato da marcate disuguaglianze territoriali, dove la linea di frattura tra Nord e Sud del Paese è ancora oggi molto marcata. Inoltre, la proliferazione di enti e istituzioni a livello globale, unitamente all'affermazione di inediti interessi collettivi di natura

³⁴ S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 2020, pp. 141-158 e D. DE MASI, *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Rizzoli, Milano, 2020.

³⁵ Lo sforzo per mantenere i livelli del debito entro i parametri europei durante il periodo pandemico è stato supportato dalla COM(2020) 123, 20/03/2020, Comunicazione della Commissione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale (*General Escape Clause*) del Patto di stabilità e crescita, con la quale si è deciso di congelare la procedura di infrazione per il superamento della soglia percentuale del rapporto deficit/Pil nella valutazione di conformità alle disposizioni dettate dal Patto, con il fine di garantire agli Stati membri spazi di manovra per politiche fiscali espansive e, pertanto, fronteggiare anti-ciclicamente lo *shock* simmetrico causato dalla pandemia.

³⁶ È importante rilevare come le risorse derivanti dal *Next Generation EU* sono state distribuite agli Stati membri in relazione all'impatto che ciascuno di essi ha subito dalla crisi pandemica ed alle loro difficoltà strutturali, in particolare relative alla presenza di alti tassi di disoccupazione. Si veda sul punto G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli, Firenze, 2023, p. 13.

³⁷ SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2024: L'economia e la società nel Mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, Roma, 2025, pp. 95 ss.

³⁸ R. A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959; W. E. OATES, *Fiscal Federalism*, E. Elgar Publishing, Cheltenham, 1972 e 2011; più recentemente, M. MAZZUCATO, *The Entrepreneurial State. Debunking Public v. Private Sector Myths*, Penguin Publishing Gr., London, 2024.

transnazionale, ha ulteriormente accentuato la complessità della frammentazione normativa e istituzionale.

Nel corso degli anni, l'espansione delle funzioni attribuite alla pubblica amministrazione e il progressivo aumento delle sue dimensioni strutturali avrebbero reso necessaria una profonda revisione e modernizzazione degli strumenti e delle metodologie gestionali per costruire una capacità amministrativa in grado di affrontare sfide via via più difficili.

A partire dal dibattito scientifico³⁹, nell'ambito del quale – come detto – si è consolidato il convincimento della rilevanza del contesto istituzionale e amministrativo come fattore determinante per la crescita sociale ed economica dei territori, si rileva come vengano utilizzate spesso nozioni vicine tra loro, come *good governance*, *capacity building*, qualità istituzionale, qualità del governo, capacità di governo, capacità dello Stato, *policy capacity*, determinando in maniera evidente come non ci sia sempre una precisione concettuale rispetto al tema della capacità amministrativa. In questo contesto, la capacità dell'attore pubblico “viene spesso concepita come un concetto a strati, all'interno del quale la capacità amministrativa è una sotto-dimensione della più ampia capacità dello Stato o del governo”⁴⁰, non venendo spesso declinata e implementata in maniera puntuale e, quindi, decisiva.

In un'ottica di analisi giuridico-istituzionale, appare infatti evidente che, nel contesto attuale, caratterizzato da un'elevata complessità e da una crescente integrazione multilivello, la pubblica amministrazione non si limiti a svolgere funzioni meramente esecutive, ma assume un ruolo proattivo lungo l'intero ciclo delle politiche pubbliche. Essa partecipa alla definizione delle strategie, interagisce sistematicamente con soggetti istituzionali e *stakeholder*, e contribuisce alla valutazione e alla comunicazione dei risultati della sua azione. In tale quadro, il concetto di capacità amministrativa tende a configurarsi in maniera sempre più articolata e sfumata, incorporando non solo variabili endogene al sistema amministrativo, ma anche elementi esogeni quali la stabilità del quadro politico, i livelli di corruzione e il grado di fiducia istituzionale espresso dalla cittadinanza⁴¹. Ciò ne determina una crescente permeabilità semantica, che finisce per ridurre l'utilità analitica e operativa del concetto stesso.

A questi elementi teorici, si aggiunge che, nonostante i numerosi tentativi di riforma intrapresi nel tempo⁴², l'apparato amministrativo continua a presentare evidenti criticità, tra cui l'inefficienza operativa e l'inadeguatezza dei metodi organizzativi impiegati, oltre ad una persistente predominanza di un'impostazione giuridico-formalistica, che limita l'introduzione e

³⁹ Il tema della capacità amministrativa è stato affrontato nell'ambito di numerose discipline, seppur vicine tra loro, come diritto amministrativo e pubblico, *public management*, *public governance*.

⁴⁰ L. POLVERARI, *La capacità amministrativa in Italia: sfide, opportunità e prospettive*, Quaderno SVIMEZ n. 63, Roma, 2020, p. 35.

⁴¹ *Ibid.*, p. 36.

⁴² Si veda M. SAVINO, *Le riforme amministrative. La parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2015, pp. 641-690, e più recentemente N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del PNRR*, in *Studi Urbinate, A - Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 72(3-4), 2022, pp. 25-56. È importante rilevare, tra l'altro, che il periodo di *austerità* avviato a partire dalla crisi del 2011, a seguito della definizione degli stringenti vincoli di finanza pubblica europea, ha contribuito a concentrare l'intervento del governo più nella politica del rigore caratterizzato da ampi tagli alla spesa pubblica che su politiche di riforma, di ammodernamento e di potenziamento strutturale delle amministrazioni e sul potenziamento infrastrutturale.

la diffusione di competenze tecnico-scientifiche essenziali per affrontare le sfide contemporanee. Infatti, *“le norme sovranazionali e quelle costituzionali consacrano il «buon andamento» e il «diritto ad una buona amministrazione», ma l’efficienza giuridificata rimane una promessa*”, tanto che *“l’arretratezza organizzativa fa diventare l’amministrazione un freno al progresso del Paese”*⁴³. Queste caratteristiche incidono in maniera significativa sulla funzionalità dell’amministrazione pubblica, limitandone la capacità di programmare e attuare in modo efficiente gli interventi relativi allo sviluppo infrastrutturale (e non solo) del Paese. Al contempo, essa rappresenta un fattore di rallentamento per i processi di semplificazione e di razionalizzazione delle procedure amministrative funzionali all’esercizio delle attività economiche e produttive.

Allargando la visuale all’ambito della capacità amministrativa legata allo sviluppo territoriale, e quindi all’attuazione della politica di coesione dell’Unione europea, la questione in esame si configura come elemento cruciale, sia in ragione delle finalità della riduzione dei divari territoriali, che delle peculiari caratteristiche strutturali che tale politica presenta⁴⁴. Tra queste ultime si annoverano, in particolare, l’impianto di gestione condivisa tra istituzioni europee, nazionali e regionali con l’adozione di un approccio di *governance* multilivello e la dimensione multi e intersettoriale degli interventi. E dunque, tali tratti distintivi determinano la necessità, da un lato, di acquisire competenze tecniche e gestionali avanzate da parte delle strutture amministrative, dall’altro, la necessità di costituire meccanismi stabili di coordinamento tra diversi livelli di governo, oltre che tra i diversi attori coinvolti nell’attuazione delle politiche. Questo al fine di sviluppare una capacità amministrativa in grado definire al meglio gli obiettivi strategici e settoriali di programmazione e di assorbire efficacemente i fondi che dalla politica di coesione derivano, così da migliorare la competitività territoriale⁴⁵.

A ben vedere, tali aspetti sono così rilevanti da aver spinto l’Unione europea ad introdurre due principali modalità di intervento. La prima si è manifestata durante il processo di allargamento, in occasione dell’ingresso dei nuovi Stati membri, quando sono state richieste riforme amministrative come prerequisito per l’adesione, con un’azione particolarmente incisiva ed efficace. La seconda modalità ha riguardato la predisposizione di linee di finanziamento destinate a incentivare risorse e investimenti, come nel caso della digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche. In quest’ultimo caso, tuttavia, l’efficacia dell’intervento si è

⁴³ S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, cit., p. 149.

⁴⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *IX Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, marzo 2024, p.36, dove è enfatizzato che *“una buona governance, istituzioni forti, il rispetto dello Stato di diritto e una forte capacità amministrativa sono condizioni preliminari per una progettazione e un’attuazione efficaci ed efficienti di qualsiasi strategia di sviluppo e, più in generale, per il progresso economico e sociale. Le carenze amministrative e di governance impediscono ad alcuni Stati membri e regioni di sfruttare appieno i vantaggi della politica di coesione, in particolare a causa delle difficoltà nella preparazione e nell’attuazione degli investimenti”*.

⁴⁵ In questa direzione andava il Rapporto Barca (F. BARCA, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Commissione Europea, 2009), con la proposta di una riforma della politica di coesione europea fondata su un approccio *place-based*, che valorizza le specificità territoriali, attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa degli attori coinvolti e un utilizzo più efficiente ed efficace dei fondi. Il Rapporto critica la prevalente gestione burocratica e suggerisce un orientamento ai risultati, l’introduzione di condizionalità *ex ante* e una *governance* multilivello più inclusiva, tutti elementi inseriti nella normativa sui cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027.

rivelata molto più variabile dovuta ad una differente determinazione degli Stati nazionali nel promuovere le riforme⁴⁶. Forse proprio in ragione di questa eterogeneità di approcci, l'Unione Europea non ha adottato, per le riforme amministrative, una linea d'azione unica e uniforme, come invece è avvenuto in altri settori. A partire dal ciclo di programmazione 2007-2013, infatti, la Commissione ha iniziato a fissare obiettivi per il rafforzamento della capacità amministrativa, senza però delineare un modello specifico di riferimento, riconoscendo così la diversità dei modelli organizzativi presenti negli Stati membri.

Tuttavia, all'interno dei cicli di programmazione, l'Unione europea ha previsto dei requisiti da rispettare: ha, infatti, introdotto il principio di condizionalità (sia *ex ante* che *ex post*) affinché gli Stati, per ricevere le risorse derivanti dalla politica di coesione, garantiscano una serie di caratteristiche dell'assetto amministrativo e organizzativo volto a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro in tutte le sue articolazioni⁴⁷, e a prevedere una riforma strutturale della pubblica amministrazione⁴⁸. Nella medesima direzione va il percorso intrapreso - nell'ambito del programma *Next Generation EU* - dal PNRR per il quale l'efficacia progettuale e gestionale della pubblica amministrazione è considerata come uno strumento di rilancio della competitività del Paese, anche nella direzione della riduzione dei divari territoriali, per i quali - come detto -, l'Italia da tempo impiega il suo intervento pubblico con enfasi diverse a seconda del periodo storico di osservazione⁴⁹.

4. L'impatto della capacità amministrativa sull'attuazione (territoriale) del PNRR: "trappola" o meccanismo virtuoso?

Da quanto sin qui emerso appare evidente che l'analisi dei divari territoriali in Italia, alla luce delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), offre un punto di osservazione privilegiato per riflettere sul ruolo (e sulla capacità) delle amministrazioni pubbliche che renda possibile l'accesso ai diritti di cittadinanza. Infatti, uno degli aspetti più rilevanti e, al contempo critici del PNRR, riguarda la capacità delle amministrazioni pubbliche locali di implementare efficacemente le misure e gli investimenti previsti. Questo aspetto è determinante non solo per garantire una distribuzione equa dei benefici economici e sociali derivanti dal Piano, ma anche per salvaguardare l'accesso universale ai diritti di cittadinanza, guardando alle differenze territoriali che caratterizzano il Paese.

⁴⁶ A. HEICHLINGER, A. THIJS, N. HAMMERSCHMID, G. ATTSTOR, *Public Administration Reform in Europe: Conclusions, Lessons Learned and Recommendation for Future EU Policy*, Bruxelles, 2018, p. 28.

⁴⁷ Ad esempio, il Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio per il ciclo di programmazione 2021-2027, stabilisce le regole comuni per l'utilizzo dei fondi FESR, FSE+, Fondo di Coesione e Fondo per una Transizione Giusta (JTF), e introduce al par.33 la capacità amministrativa come elemento chiave per garantire la gestione efficiente dei fondi, e la condizionalità per assicurare che i fondi siano utilizzati in linea con gli obiettivi stabiliti.

⁴⁸ A rafforzare queste previsioni, la Commissione europea, nel 2018 ha lanciato un'azione pilota (Rafforzamento del buon governo e della capacità amministrativa per la politica di coesione), avviata in collaborazione con l'OCSE, con l'obiettivo di "anticipare lo sviluppo della capacità amministrativa in vista del periodo di programmazione 2021-2027".

⁴⁹ Per una disamina sull'evoluzione dell'intervento pubblico per la riduzione dei divari territoriali tra Nord e Sud in Italia si veda l'intensa attività della SVIMEZ nei suoi Rapporti annuali. Inoltre, E. FELICE, *Perché il Sud è rimasto indietro?*, il Mulino, Bologna, 2016.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, è opportuno sottolineare come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si distingua, rispetto ad analoghi strumenti adottati in diverse fasi della storia repubblicana, per una serie di tratti marcatamente discontinui rispetto al passato, rappresentando il più importante intervento pubblico diretto nell'economia italiana dopo quello straordinario per il Mezzogiorno⁵⁰.

Tale carattere di novità si fonda, in primo luogo, sul contenuto del Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del cosiddetto Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. Quest'ultimo rappresenta un meccanismo inedito nell'ordinamento dell'Unione europea, in quanto concepito, da un lato, per sostenere programmi di riforma e di investimento pubblico coerenti con le *Country Specific Recommendations*, formulate nell'ambito del Semestre europeo⁵¹, ma anche, dall'altro lato, per rafforzare la capacità degli Stati membri di rispondere in modo efficace a crisi sistemiche di natura eccezionale, come quelle che si sono verificate nel corso del XXI secolo. In questa prospettiva, il PNRR si configura come uno strumento di raccordo tra *governance* economica europea e politiche nazionali di sviluppo, offrendo un'occasione strategica per affrontare, sia squilibri macroeconomici sia per superare divari strutturali di cittadinanza che ostacolano la crescita economica e la piena realizzazione dei principi di eguaglianza sostanziale e coesione sociale sanciti dalla Costituzione⁵².

In secondo luogo, altra caratteristica peculiare è rappresentata dall'intero impianto del PNRR (che prevede un'ingente quantità di risorse da impiegare nel rispetto di stringenti scadenze trimestrali sino al 2026), costruito su tre Assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e coesione sociale), articolato in sei Missioni, e attraversato da tre priorità trasversali che devono essere perseguite obbligatoriamente, qualunque sia l'ambito di intervento in cui si opera, e che il Piano unifica sotto l'espressione *divari di cittadinanza*: parità di genere, protezione e valorizzazione delle giovani generazioni, superamento dei divari territoriali⁵³. Il Piano delinea altresì, oltre ad un insieme massiccio di investimenti perlopiù dedicato ad interventi infrastrutturali, un programma di riforme di particolare rilevanza, che prevede: azioni *orizzontali* che riguardano l'amministrazione e la giustizia, *abilitanti* che sono funzionali all'attuazione del Piano (semplificazione e promozione della concorrenza), *settoriali* e cioè interne alle singole Missioni, di *accompagnamento* come la riforma fiscale e quella degli ammortizzatori sociali. A ben vedere, e sotteso alla logica del Piano, è stato evidenziato che “*queste riforme non sono semplicemente pensate in vista di un dopo migliore, ma sono strettamente intrecciate con l'attuazione del Piano come insieme di investimenti*” e in altri termini “*sono in parte un risultato da conseguire, in parte uno strumento per conseguire il risultato*”⁵⁴.

Inoltre, l'effettiva messa a terra del PNRR dipende anche, da un punto di vista organizzativo e gestionale, dalla capacità dello Stato di interagire con l'Unione europea "verso l'alto" e con i

⁵⁰ S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario del Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria, 2000.

⁵¹ Il dataset “Raccomandazioni del Consiglio EU (CSR) all'Italia per misura del PNRR” individua le raccomandazioni specifiche Paese 2019-2023 (CSR, Country Specific Recommendations) a cui le misure e sub misure del PNRR rispondono. Le raccomandazioni specifiche Paese sono adottate dal Consiglio dell'Unione Europea all'Italia per indirizzare le politiche economiche degli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo dello stesso anno.

⁵² A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 272.

⁵³ L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, cit., pp. 10-13.

⁵⁴ G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021, pp. 716-717.

cosiddetti soggetti attuatori (Ministeri, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) "verso il basso". Questi ultimi, in conformità con l'assetto costituzionale dello Stato e le disposizioni del PNRR, sono responsabili della concreta realizzazione degli interventi previsti, operando all'interno di un sistema multilivello che implica un necessario (e complesso) coordinamento tra i diversi attori di governo⁵⁵. In questo quadro, il PNRR, in linea con la politica di coesione dell'Unione Europea, mira a ridurre i divari territoriali seguendo una logica che privilegia l'efficienza economica di ciascun intervento. Su questa base, viene individuato il livello di governo ritenuto più idoneo per l'attuazione delle misure previste, non tenendo in considerazione, di fatto, la rilevanza della partecipazione delle autonomie territoriali nella fase preliminare di definizione dei programmi di investimento e riforma. Sebbene l'Unione europea conceda agli Stati membri una significativa discrezionalità nell'individuare le priorità trasversali e nel determinare il grado di coinvolgimento degli enti territoriali, è evidente che tale coinvolgimento sia stato limitato, tanto nella fase di formulazione dei contenuti quanto nel modello di *governance* adottato per il Piano, tanto che è stato osservato che "si procede per linee settoriali, a canne d'organo, quasi mai incrociate con i territori dove verranno realizzati gli investimenti"⁵⁶. Questa centralizzazione è vista come una criticità e appare in contrasto con il fatto che le materie trattate dal PNRR abbiano un impatto diretto sullo sviluppo economico e sociale dei territori che vedono "cadere dall'alto" i progetti, e che molte delle aree di intervento previste rientrino nella competenza delle Regioni⁵⁷. Questa architettura si scontra inevitabilmente con la nuova concezione di territorio prima descritta, che lo considera come l'elemento centrale di destinazione dell'intervento pubblico⁵⁸.

Ora, per i fini che interessano questo lavoro, se il PNRR ha dunque tra i suoi diversi obiettivi, da un lato, quello (trasversale alle linee di intervento) della riduzione dei divari territoriali, per i quali sono assegnati alle Regioni del Mezzogiorno non meno del 40 per cento degli investimenti con una destinazione territoriale specifica⁵⁹ e, dall'altro, quello di attuare riforme che vadano nella direzione del rafforzamento della pubblica amministrazione⁶⁰, occorre osservare se effettivamente, nella sua attuazione, l'intreccio di questi aspetti inneschi, o meno, quel meccanismo virtuoso diretto al raggiungimento dei risultati attesi, osservando sullo sfondo

⁵⁵ S. VINCI, *Il sistema di gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): disegno istituzionale e cambiamenti organizzativi alla luce della teoria sulla multilevel governance*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4, 2022, pp. 994-995.

⁵⁶ G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia*, cit., p. 37.

⁵⁷ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022.

⁵⁸ Vedi *supra*, § 2.

⁵⁹ Questa soglia rappresenta un obiettivo più ambizioso di quello per i fondi ordinari: a legislazione vigente – nell'ambito dei programmi di investimento nazionali – devono essere infatti assegnate alle regioni del Mezzogiorno risorse in misura almeno proporzionale alla popolazione residente (pari a circa il 34 per cento della popolazione italiana). La normativa relativa alla governance del PNRR disciplina i meccanismi di verifica del rispetto del vincolo di destinazione territoriale, e prevede che in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi, almeno il 40 per cento delle risorse che possono essere ripartite territorialmente, anche attraverso bandi, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Sul punto, G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2022, pp. 309-310.

⁶⁰ La riforma della pubblica amministrazione è da tempo una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle *Country Specific Recommendations* (da ultimo, CSR 2019, n. 3; CSR 2020, n. 4).

in che modo l'impianto istituzionale multilivello di gestione del Piano stia funzionando nel migliore dei modi, anche alla luce delle sue modifiche⁶¹.

Volendo privilegiare come lente di osservazione l'impatto della capacità amministrativa come possibile meccanismo virtuoso o, invece, come "trappola" per la riduzione dei divari territoriali, si osserva che è compito del PNRR individuare questo aspetto come una delle possibili soluzioni idonee al superamento delle disuguaglianze. Si rileva così che, addentrandosi nel *mare magnum* del Piano, il termine "capacità amministrativa" ricorre molto frequentemente all'interno del documento ed è visto come l'elemento centrale dell'ambizioso programma di riforme previste. Infatti, *"la riforma della pubblica amministrazione migliora la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforza i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentiva la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Si basa su una forte espansione dei servizi digitali, negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia. L'obiettivo è una marcata sburocratizzazione per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini"*⁶², e ciò viene in particolare evidenziato come un obiettivo rispetto al Mezzogiorno, al fine di consentire un maggiore assorbimento di risorse, che, come noto, rappresenta uno degli elementi più critici in termini di attuazione di programmi di sviluppo europei⁶³. Inoltre, il rafforzamento della capacità amministrativa è finalizzato alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione che *"abroga o modifica leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. Infatti, la riforma interviene sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza, e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi"*⁶⁴.

A ben vedere, dunque, le debolezze della capacità amministrativa del settore pubblico italiano, viste come ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni, devono essere affrontate dal PNRR al fine essenziale di attuare nel miglior modo possibile l'ambiziosa agenda di riforme prevista, cosicché uno dei lasciti più preziosi del PNRR sia *"l'aumento permanente dell'efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale"*⁶⁵. E così il quadro delle iniziative di sostegno alle amministrazioni è parte di una strategia di rafforzamento complessiva, in sinergia e complementarità con le altre azioni di

⁶¹ Infatti, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio europeo in data 8 dicembre 2023, la revisione del PNRR, con l'inserimento del nuovo capitolo REPowerEU, è divenuta effettiva; senza considerare le ulteriori variazioni, prevalentemente di carattere tecnico, assentite dalla Commissione europea il 26 aprile 2024, il complesso delle modifiche apportate è molto ampio ed incide su tutte le caratteristiche principali del Piano. Per una disamina delle modifiche si veda CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, maggio 2024.

⁶² PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021, p. 6.

⁶³ Come emerge anche dalla IX *Relazione sulla Coesione economica, sociale e territoriale* (2024) della COMMISSIONE EUROPEA, l'Italia ha un bisogno urgente di rafforzare le proprie politiche di coesione per promuovere uno sviluppo territoriale più equilibrato. Le Regioni meridionali, in particolare, continuano a essere penalizzate da carenze infrastrutturali, bassa crescita economica e difficoltà nell'assorbire i fondi europei.

⁶⁴ PNRR, p. 6.

⁶⁵ PNRR, p. 50.

capacità amministrativa previste nell'ambito delle politiche di sviluppo, incluse quelle di coesione⁶⁶.

Venendo all'attuazione di quanto è stato fatto sinora riguardo alle componenti qui in osservazione, si rileva che ad oggi lo stato di attuazione del PNRR in relazione alla riforma della pubblica amministrazione e alla riduzione dei divari territoriali evidenzia progressi disomogenei e criticità persistenti. La riforma, dunque, prevista come leva strategica per migliorare l'efficienza amministrativa e l'erogazione dei servizi, ha conosciuto alcune importanti attuazioni, tra cui il D.L. n. 80 del 2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 113/2021 e successivamente integrato dal D.L. n. 152/2021, che introduce un insieme organico di misure volte a potenziare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, e che si sviluppano su più direttrici rispondendo sia alle esigenze emergenti connesse alla realizzazione del PNRR, sia a criticità strutturali e storicamente consolidate nell'apparato pubblico⁶⁷. Inoltre, al fine di dotare le amministrazioni titolari delle misure del PNRR e i soggetti attuatori di più efficienti strumenti giuridici ed operativi il legislatore, con l'art. 8 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19 che prevede ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano, convertito con modificazioni dalla L. 29 n. 56/2024), ha introdotto misure tese al rafforzamento della capacità amministrativa di tali soggetti.

Tuttavia, nonostante le misure descritte, si rileva che il rafforzamento amministrativo non ha ad oggi avuto – nella messa a terra del Piano – l'effetto auspicato: infatti, soprattutto nel Mezzogiorno, permane una chiara criticità nell'assorbire efficacemente i fondi PNRR, aggravando i divari strutturali preesistenti, criticità che si ritrova anche nella gestione delle risorse del Piano da parte degli enti locali italiani mettendo in luce significative difficoltà operative, soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni⁶⁸ e nelle Regioni del Mezzogiorno⁶⁹.

Alla luce di quanto sinora emerso, possiamo evidenziare come gli elementi centrali di questo lavoro – territorio e capacità amministrativa – abbiano trovato senza dubbio un riconoscimento formale all'interno del PNRR. Tuttavia, la sua attuazione ha evidenziato numerose difficoltà da parte di Regioni e Comuni nell'implementare le azioni e gli investimenti previsti,

⁶⁶ CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 23 dicembre 2021, p. 30.

⁶⁷ In particolare, le misure prevedono un potenziamento amministrativo dei Comuni, contratti a personale specializzato e supporto tecnico specifico per supportare gli enti territoriali del Mezzogiorno, istituzione del Fondo per la progettazione territoriale.

⁶⁸ La capacità amministrativa degli enti locali è considerata uno degli elementi più critici nell'implementazione degli investimenti previsti dal PNRR. Innanzitutto, il rischio è di mancare totalmente l'obiettivo di appianamento dei divari territoriali. Spesso sono infatti i piccoli comuni delle aree interne e del sud ad avere le maggiori difficoltà. Si veda sul punto OPENPOLIS, *Il Governo deve intervenire sulla capacità amministrativa dei Comuni*, 12 febbraio 2024.

⁶⁹ OPENPOLIS, *I nuovi dati sul PNRR confermano difficoltà e ritardi*, 27 febbraio 2025, dove si rileva che “a livello regionale si osserva che la percentuale dei pagamenti rendicontati finora ci parla di uno stato di avanzamento dei progetti tutto sommato molto contenuto. La Regione più avanti da questo punto di vista è il Veneto che però si ferma al 28% delle risorse già erogate. Seguono il Trentino-Alto Adige (24%) e la Liguria (22%). La Lombardia completa l'elenco delle Regioni con una percentuale di pagamenti superiore al 20%. Come rilevato, nel Mezzogiorno i progetti fanno più fatica a ingranare. Con la sola eccezione della Valle d'Aosta (13%), infatti le percentuali più basse si registrano in Calabria (10%), Campania (13%), Sicilia (13%) e Sardegna (14%)”.



ripresentando, quindi, una difficoltà storica della *multilevel governance* italiana, che da decenni fatica nel costruire un intervento pubblico realmente efficace nei territori, e soprattutto nei cd. “luoghi che non contano”. E così, dai risultati che effettivamente si riusciranno a raggiungere con il PNRR, oggi ancora lontani dagli obiettivi previsti, sarà possibile una svolta virtuosa (e definitiva) nel rafforzamento strutturale dell’amministrazione pubblica italiana, ma soprattutto una diversa postura dello Stato centrale nell’affrontare i divari territoriali, coinvolgendo in un ruolo diverso, meno frammentato e più coordinato, gli Enti locali nella costruzione delle politiche di sviluppo?

GIULIANO COSTA*

Il divario sanitario e le politiche del PNRR. Bilancio e prospettive**

ABSTRACT (EN): This research considers role and impact of the NRRP on the health gap in Italy. It develops four thematic cores: the first concerns the right to health and the role of the State and the Regions in its protection; the second reconstructs the health gap and researches its causes and effects through sectoral data; the third is dedicated to the NRRP and the analysis of its impact on this gap; finally, the fourth, in perspective, reasoning on the relationship between the sustainability of the Plan's equalisation objectives in the health field and the hypotheses of regional differentiation.

ABSTRACT (IT): La presente ricerca considera ruolo e impatto del PNRR sul divario sanitario in Italia. Essa sviluppa quattro nuclei tematici: il primo riguarda il diritto alla salute e il ruolo dello Stato e delle Regioni per la relativa tutela; il secondo ricostruisce il divario sanitario e ne ricerca cause ed effetti attraverso dati di settore; il terzo è dedicato al PNRR e all'analisi del relativo impatto su tale divario; il quarto, infine, ragiona in prospettiva sul rapporto tra sostenibilità degli obiettivi perequativi del Piano in ambito sanitario e le ipotesi di differenziazione regionale.

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive: divario sanitario e fratture territoriali. – 2. Verso la regionalizzazione della tutela della salute. – 3. Le asimmetrie assistenziali. – 4. Il PNRR per la salute: la Missione n. 6. – 4.1. Il rendimento. – 5. Osservazioni conclusive e alcune prospettive.

1. Notazioni introduttive: divario sanitario e fratture territoriali

Il presente lavoro considera il divario sanitario in Italia e analizza il ruolo e l'impatto che, in relazione ad esso, ha prodotto – e sta tutt'ora producendo – il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, al fine di valutare se – e, nel caso, come – esso stia incidendo sulla relativa portata¹.

Al centro di questo divario, come noto, vi sono la garanzia e l'effettività del diritto alla salute, specie (ma non solo) nella sua dimensione sociale-prestazionale²: è questo, infatti, un osservatorio privilegiato, perché il divario territoriale si manifesta con maggiore forza e rivela fratture profonde e disuguaglianze sistemiche nell'ordinamento, che si riverberano su forma e

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Napoli Federico II.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un inquadramento, anche metodologico, del PNRR e del suo rendimento, nonché del suo impatto su forma di governo e tipo di Stato, si vv. U. RONGA, *Indirizzo politico e negoziazione interistituzionale nel PNRR*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 3149 ss.; A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *federalismi.it*, n. 19, 2022, p. 146 ss.; U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, p. 57 ss.

² Cfr. D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 9.

tipo di Stato, e che sono ascrivibili solo in parte alle differenze economico-sociali tra il Nord e il Sud del Paese³.

Il fenomeno, del resto, è assai articolato: lo è sul piano delle cause, che affondano le proprie radici in tempi e assetti organizzativi risalenti, che interrogano sulla tenuta regionalismo e sul decentramento che, in questo ambito, si è determinato prima e dopo la revisione del Titolo V⁴; sulla distribuzione delle funzioni e sui criteri per la ripartizione delle risorse tra gli enti territoriali in ambito sanitario; sul modello legislativo e sull'evoluzione del Servizio sanitario nazionale in una prospettiva di decentramento amministrativo e programmatico, che ha legato sanità e regionalismo in una sorta di endiadi⁵. Ma lo è altresì sul piano degli effetti che, anche in connessione a tali scelte ordinamentali, sono venuti in rilievo nella prassi.

Le manifestazioni possibili del divario sanitario, infatti – e lo si vedrà nel dettaglio⁶ – coinvolgono, tra l'altro, i seguenti ambiti: accesso alle cure, qualità ed efficacia dei servizi, gratuità delle prestazioni; mobilità sanitaria; diversità dei livelli di assistenza e di salute dei cittadini; e determinano, per questo, una tendenziale disomogeneità nella tutela della salute sul territorio nazionale⁷.

Insomma, la sua estensione segna un primato a livello europeo⁸ e mette sotto tensione principi costituzionali (dal principio personalista e di eguaglianza a quello di unità della Repubblica) attraverso una “questione sanitaria”⁹ nella quale garanzia ed effettività del diritto alla salute (ex art. 32 Cost.) sono variabili dipendenti della residenza dei cittadini¹⁰. Si tratta, del resto, di una questione irrisolta, perché non richiama temi nuovi al dibattito scientifico o politico-istituzionale; ma che, proprio perché ancora aperta, conserva la sua attualità. Ciò lo ha confermato l'esperienza più recente: a partire dalla pandemia da Covid-19¹¹, che di tali fratture

³ Cfr. R. BIFULCO, M.R. CARILLO (a cura di), *I nuovi caratteri del dualismo Nord-Sud. Aspetti economici sociali e normativi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

⁴ Al riguardo, si v. i contributi di R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, p. 11 ss. e B. PEZZINI, *Diritto alla salute e diritto all'assistenza tra tensione all'uniformità e logiche della differenziazione*, p. 87 ss. in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002; nonché L. CUCOLO, A. CANDIDO, *L'incerta evoluzione del regionalismo sanitario in Italia*, in *Forum di Quad. cost.*, 23 settembre 2013, p. 1 ss.

⁵ Cfr. C. PINELLI, *La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2018, p. 659 ss.

⁶ Cfr. *infra*, § 3.

⁷ Per un'analisi su portata ed effetti del divario sanitario, si v. il Rapporto SVIMEZ, *Un Paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla salute*, 2024, p. 2 ss.

⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁹ In questi termini: cfr. R. BALDUZZI, *La questione sanitaria e i conflitti di competenza nell'emergenza pandemica*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia: problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 29.

¹⁰ Come osserva G. RAZZANO, *Equità e integrazione: due principi chiave per un nuovo piano sanitario nazionale. Oltre la “Missione Salute” del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2024, p. 52 ss.

¹¹ In una prospettiva più ampia, ne considerano le vicende: M. BARONE, *Il problematico statuto delle ordinanze emergenziali: appunti su una questione ancora attuale*, in *Gruppo di Pisa – La Rivista*, Quaderno n. 5, 2022, spec. p. 475 ss., dal punto di vista interistituzionale; P. BONINI, *Il decreto-legge in Parlamento. Questioni aperte e spunti di riforma*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024 e D. BRUNO, *La forma di governo alla prova delle emergenze. Itinerari di ricerca a partire dalla vicenda pandemica e bellica*, in *Nomos*, n. 2, 2024, p. 22 ss., dal punto di vista delle modalità della produzione normativa; L. CAVALLI, *Il Parlamento e l'emergenza. Forma di governo, fonti, ipotesi di digitalizzazione*, in *Media*

ha costituito un ulteriore fattore di disvelamento e riconferma¹²; ma altrettanto hanno fatto gli sviluppi politico-legislativi della XIX Legislatura (sia pure a esito di un lungo dibattito che ha attraversato le legislature precedenti)¹³, relativamente all'approvazione di una legge "quadro" di attuazione della clausola di differenziazione regionale prevista all'art. 116, comma terzo, Cost. che, anche rispetto a specifiche modalità realizzative, interroga sulla possibile capacità di ampliare la portata del divario, e determinare – secondo questo osservatorio – una sanità (ma con essa, un regionalismo) a geometria variabile¹⁴.

In questo quadro complesso – e peraltro già in una fase concomitante alla pandemia – si colloca il PNRR: strumento di matrice euro-nazionale per compensare all'impatto economico e sociale prodotto dalla pandemia e rilanciare le sorti del Paese¹⁵. E tra le Missioni di cui esso si compone, una è dedicata alla materia salute (la n. 6), e ambisce – almeno formalmente – a realizzare i seguenti obiettivi principali: rafforzare resilienza e prossimità del Servizio sanitario; ridurre le disuguaglianze territoriali nell'accesso ai servizi e alle cure¹⁶.

Tuttavia, dinanzi ad alcuni limiti sistemici e *gap* strutturali intrinseci al contesto in cui esso interviene, l'intendimento perequativo del PNRR è messo alla prova in sede attuativa. Molte, infatti, sono le variabili che possono frapporsi al suo perseguimento: esso, infatti, dipende dalla capacità di spesa, dall'equilibrata distribuzione delle risorse, dalla capacità amministrativa e organizzativa dei soggetti attuatori, dal coordinamento interistituzionale, dallo sviluppo di progetti specifici per il Mezzogiorno; e, più in generale: dalla capacità della Repubblica – in ciascuna delle sue articolazioni – di assolvere all'impegno di rimuovere quegli ostacoli che si

Laws, n. 1, 2022, 256 ss. e U. RONGA, *L'emergenza in Parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 112 ss. dal punto di vista delle ricadute istituzionali.

¹² In tal senso: cfr. R. BALDUZZI, *Diritto alla salute e sistemi sanitari alla prova della pandemia. Le "lezioni" di alcuni Piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, 399 ss.

¹³ Il riferimento è alle iniziative del Governo Prodi II, nella XV Legislatura: cfr. G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2008, p. 63 ss.; e, nella XVIII Legislatura, agli schemi di disegno di legge "quadro" di Boccia (risalente all'11 novembre 2019, al tempo del Governo Conte I) e Gelmini (28 aprile 2022, Governo Conte II). Sul punto, per ulteriori apprendimenti relativi all'esperienza delle "bozze" del 2019, si vv. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2019, 1 ss.; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta online*, n. 1, 2020, p. 34 ss.

¹⁴ Si tratta, nello specifico, della legge n. 86/2024, recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*", oggetto di una declaratoria di parziale illegittimità costituzionale: cfr. Corte cost. sent. n. 192/2024. Sul tema, si vv. P. COLASANTE, *Il regionalismo italiano e il potenziale sviluppo di un Compact fra le Regioni per modularne l'autonomia: asimmetria uti singuli o uti universi?*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2023, p. 779 ss.; D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 1 ss. In questo ambito, per approfondire le principali coordinate del dibattito del rapporto tra sanità e differenziazione regionale, si v. M. D'ANGELOSANTE, *I sistemi sanitari regionali alla prova del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, p. 129 ss.

¹⁵ Ne approfondisce natura e modello di *governance*: cfr. U. RONGA, *Indirizzo politico*, cit., p. 3149 ss.; sulla natura euro-nazionale del Piano, si vv. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico*, cit., p. 146 ss.; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it*, n. 5, 2023, p. 2 ss.

¹⁶ Specificamente nell'ambito della Missione n. 6: cfr. G. RAZZANO, *Equità e integrazione*, cit., 52 ss.; più in generale, sull'impatto del PNRR sul divario territoriale: cfr. A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 270 ss.

frappongono al pieno sviluppo della persona e, dunque, alla garanzia del principio di eguaglianza secondo l'accezione sostanziale.

In questa prospettiva, la linea di ricerca di fondo del contributo intende capire se – e come – il Piano riuscirà a colmare il divario sanitario, allo scopo di trarne un bilancio e alcune considerazioni di prospettiva.

Per farlo, il lavoro sviluppa quattro nuclei tematici: il *primo* è dedicato al diritto alla salute e, di questo, se ne ricostruiscono – per linee essenziali – natura e modello costituzionale e ordinamentale, specie dal punto di vista della distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute e del processo di regionalizzazione del Servizio sanitario (§ 2); il *secondo* è dedicato al fenomeno del divario sanitario: di questo si cercherà di ripercorrerne le cause e di ricostruirne la portata e i relativi effetti, anche attraverso il supporto di dati di settore (§ 3); il *terzo*, poi, approfondisce il ruolo del PNRR in relazione al divario sanitario: se ne ricostruiscono gli obiettivi (§ 4) e si analizza il rendimento, in termini di obiettivi conseguiti, prodotto dal 2021 ad oggi (§ 4.1); il *quarto*, infine, sviluppa alcune considerazioni di sintesi e ragiona sul rapporto tra la sostenibilità nel tempo degli intendimenti perequativi del PNRR con il processo di differenziazione regionale (§ 5).

2. Verso la regionalizzazione della tutela della salute

La salute, come noto, si configura come un bene giuridico di rilievo costituzionale dalla natura composita¹⁷: *fondamentale diritto* dell'individuo e, al contempo, *interesse* della collettività; esso comprende *volti* diversi: quello di *libertà* (positiva e negativa), attraverso cui si esprime il principio di autodeterminazione (il diritto di curarsi, non curarsi o rifiutare le cure); e quello di un diritto *sociale*, perciò di tipo *prestazionale*, che consiste nel diritto a ricevere cure e prestazioni sanitarie gratuite per gli indigenti (art. 32, comma primo, Cost.).

La sua tutela, nel riparto di competenze ex art. 117 Cost. e della relativa legislazione attuativa, è stata oggetto di progressive trasformazioni, specie quanto al ruolo dello Stato e delle Regioni e ai relativi rapporti¹⁸. A partire dal 1948 ad oggi, infatti, nell'esperienza repubblicana si è delineato un progressivo processo di regionalizzazione della tutela della salute, che comprende almeno tre principali fasi: una prima, dal 1948 al 1977, a prevalenza centralista; una seconda, dal 1978 al 1990, in uno schema collaborativo, ma comunque con il primato dello Stato; una terza, dal 1991 al 2003, con la progressiva affermazione dell'autonomia regionale.

¹⁷ Sulla disciplina costituzionale del diritto alla salute e sulla relativa natura la letteratura è amplissima. Per approfondirne i *volti* e le dimensioni, *ex multis*, si vv. B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e società*, n. 1, 1984, p. 21 ss.; A. SIMONCINI, E. LONGO, Art. 32, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006; R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, VI, 2006, p. 5397; M. LUCIANI, *Diritto alla Salute (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, XXVII, 1991; D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 41 ss. e p. 87 ss.

¹⁸ Per una analisi diacronica di tali trasformazioni, si vv. L. CUCOLO, A. CANDIDO, *L'incerta evoluzione del regionalismo sanitario*, cit., p. 1 ss.; A. CAPPUCCI, *Il processo evolutivo della sanità italiana: dagli "spedali" alle aziende sanitarie*, in *Ragiusan*, n. 215-216, 2002, p. 6 ss.

In tal senso, quanto alla *prima fase* (1948-1977), nella formulazione originaria del 1948 la Costituzione riconduceva la tutela della salute all'«assistenza sanitaria e ospedaliera» (art. 117, comma primo, Cost.): una materia di potestà legislativa concorrente in cui il ruolo delle Regioni – almeno formalmente – era circoscritto dai principi statali e da meccanismi di controllo preventivo sull'esercizio della relativa funzione legislativa. Un assetto che trovava continuità nell'impianto legislativo: anche in ragione della inattuazione del modello regionalista (fino al 1970)¹⁹ e sino al 1977, infatti, la tutela della salute era affidata a un sistema centralizzato, di tipo mutualistico e corporativo, fondato sul concorso di enti previdenziali e assistenziali²⁰.

È con la legge n. 833 del 1978 che si apre la *seconda fase* (1978-1990) e lo schema di rapporti si trasforma con l'istituzione del *Servizio sanitario nazionale*²¹: un insieme di funzioni, strutture e servizi per la tutela della salute secondo i principi di *eguaglianza* e *universalità*, che si realizza con l'attività di indirizzo e controllo dello Stato; e con il concorso degli enti territoriali: delle Regioni, con funzioni amministrative e legislative nell'ambito dei principi statali (ex art. 11, l. n. 833 del 1978); dei Comuni, con funzioni amministrative residuali; e con la partecipazione dei cittadini (anche in una prospettiva sussidiaria-orizzontale)²².

Nella *terza fase* (1991-2003), poi, si determina quel progressivo processo di regionalizzazione. In questa direzione, infatti, hanno operato le riforme degli anni Novanta: sul piano amministrativo e sul piano finanziario.

Circa il piano amministrativo: il d.lgs. n. 502/1992, ha promosso un modello che valorizza l'autonomia programmatica e il controllo delle Regioni, l'aziendalizzazione delle strutture sanitarie, la libera scelta del luogo di cura²³; il d.lgs. n. 517/1993, nel consolidare differenziazione e aziendalizzazione, ha introdotto un sistema di valutazione delle *performance*, con un modello di tipo “concorrenziale”²⁴; il d.lgs. n. 229/1999, poi: ha ulteriormente consolidato questo processo con la separazione tra indirizzo politico-programmatico (delle Regioni, che approvano i *Piani sanitari regionali*) e gestione operativa-amministrativa (assegnata ai *Direttori generali* delle ASL)²⁵; ha introdotto e stabilito le modalità di determinazione dei

¹⁹ Com'è noto, è solo nel 1970 che si sono svolte le prime elezioni dei Consigli regionali; ed è con la legge n. 281/1970, recante “*Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*”, che si è dato luogo al decentramento amministrativo: cfr. d.P.R. n. 4 del 1972 e d.P.R. n. 616 del 1977.

²⁰ Cfr. V. ANTONELLI, *Breve storia del Servizio sanitario nazionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 26 gennaio 2009, p. 1 ss.

²¹ Cfr. l. 833 del 1978.

²² Approfondisce questo aspetto: G. VERARDO, *Le organizzazioni di volontariato e gli altri soggetti del Terzo settore quali attori del Servizio integrato dei servizi sociali e del Sistema sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza*, cit., p. 233. Inoltre, in una prospettiva più ampia, si v. F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà mite e costruzione dal «basso» dell'ordinamento democratico*, in D. CIAFFI, F.M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2020, spec. p. 299 ss.

²³ Cfr. art. 8-bis, co. 2, d.lgs. n. 502/1992.

²⁴ Cfr. art. 3, co. 1-bis.

²⁵ Cfr. art. 2, co. 1, e art. 3, co. 1, d.lgs. n. 229/1999.

LEA²⁶; e ha istituito nuclei di valutazione interna per la verifica della qualità dell'attività della ASL²⁷.

Sul versante finanziario, invece, è intervenuto il d.lgs. n. 56/2000, in materia di federalismo fiscale, che ha previsto interventi specifici in materia di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario (anche in materia sanitaria), per valorizzarne l'autonomia e la responsabilità nella gestione delle risorse pubbliche²⁸. Tra questi: la soppressione di trasferimenti statali²⁹, l'assegnazione di una quota di tributi erariali propri alle Regioni (compartecipazione alla quota IRPEF, gettito dell'IRAP e delle accise)³⁰; ha istituito un *Fondo perequativo*, alimentato da risorse statali, per sostenere quelle Regioni che non fossero in grado di garantire i servizi essenziali con la propria capacità fiscale³¹.

Questo processo ha trovato riconoscimento costituzionale con la revisione del Titolo V (l. cost. n. 3/2001)³², dove la tutela della salute assurge a materia di potestà legislativa concorrente (art. 117, comma terzo, Cost.)³³ e si svolge con il concorso dell'attività statale cui spetta altresì definire, nell'ambito della potestà esclusiva che le è propria, i Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma secondo, lett. m., Cost.)³⁴.

3. Le asimmetrie assistenziali

Il processo di regionalizzazione della tutela della salute ha segnato il passaggio da un Servizio sanitario "nazionale" ad un insieme di Servizi sanitari "regionali", ciascuno dotato di una propria autonomia organizzativa e finanziaria³⁵; e allo scopo di (cercare di) garantire livelli minimi omogenei di assistenza sanitaria sul territorio nazionale, come si è visto, con d.P.C.M. del 29 novembre 2001 sono stati definiti i LEA.

Tuttavia, il sistema non ha tardato a rivelare disfunzioni, specie amministrative e finanziarie: in assenza di meccanismi per il controllo preventivo della spesa e di criteri per l'allocazione delle

²⁶ Cfr. d.P.C.M. del 29 novembre 2001 che, per la prima volta, reca una "Definizione dei livelli essenziali di assistenza".

²⁷ Cfr. art. 3-bis, d.lgs. n. 229/1999. Per ulteriori apprendimenti sul tema della valutazione delle politiche pubbliche, si v. F. DAL CANTO, A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2022.

²⁸ Principi che saranno successivamente implementati con la legge n. 42 del 2009. Su questo profilo, da ultimo, si v. E. D'ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo*, in *federalismi.it*, 30 aprile 2025, p. 2.

²⁹ Cfr. art. 1, co. 1, d.lgs. n. 56/2000.

³⁰ Cfr. artt. 2, 3, 4.

³¹ Cfr. art. 7, co. 1.

³² Al riguardo, per approfondire, si v. R. BIFULCO, *Le Regioni*, il Mulino, Bologna, 2014.

³³ Sulla ripartizione di competenze in materia di salute in seguito alla revisione del Titolo V, si vv. D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2018, p. 1 ss.; C. FASONE, *Tutela della salute (art. 117.3)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, 283 ss.

³⁴ Cfr. M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, in *federalismi.it*, 15 novembre 2017, p. 2 ss.; su questo tema, in relazione alle vicende della differenziazione regionale, si v. altresì G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1, 2023, p. IV ss.

³⁵ In questo senso: cfr. R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, cit., p. 11.

risorse, infatti, nei primi anni Duemila molteplici sono stati i casi di squilibrio finanziario (in termini di disavanzo, sfioramento, *deficit*); e poco – almeno, rispetto agli obiettivi del Legislatore – sono riusciti a fare i *Piani di rientro sanitari*³⁶ (l. n. 311/2004, art. 1, commi 173 e ss.) per comporre quella frattura, nel frattempo consolidatasi (specie nelle Regioni del Mezzogiorno), in cui consiste il divario sanitario.

È questo, come si è in parte anticipato, un divario che ha ad oggetto asimmetrie relative ai livelli quantitativi e qualitativi di erogazione di servizi e prestazioni sanitarie per la prevenzione e l'assistenza distrettuale e ospedaliera. Rintracciarne le cause, e soprattutto misurarne la portata, non è agevole, perché richiede di confrontarsi con fattori diversi: ordinamentali, a partire dalla distribuzione delle funzioni tra gli enti; finanziari, quanto ai criteri per la distribuzione delle risorse; amministrativi, quanto alla capacità assistenziale dei servizi regionali rispetto alle “domande di cura” dei cittadini³⁷. In particolare: quello ordinamentale e – soprattutto – quello finanziario, anche alla luce della natura «finanziariamente condizionata»³⁸ del diritto alla salute, ne costituiscono i fattori pregiudiziali: la formazione o la correzione del divario, del resto, dipendono anzitutto dalla disponibilità delle risorse e dai criteri con le quali vengono distribuite. Sicché, nel contesto attuale, vengono in rilievo l'insufficienza del finanziamento pubblico per la copertura dei costi relativi ai LEA³⁹ e la complessiva inadeguatezza dei criteri che informano la distribuzione delle risorse a favore dei territori: criteri, come noto, per lo più quantitativi, relativi alla popolazione⁴⁰ e al corrispondente dato anagrafico⁴¹ e non a parametri qualitativi⁴².

Questo è dimostrato, del resto, dalle rilevazioni concernenti la spesa *pro capite* e l'offerta di servizi per promuovere investimenti in ambito sanitario: nel primo caso⁴³, sono prevalentemente le Regioni del Mezzogiorno⁴⁴ a collocarsi al di sotto della media nazionale⁴⁵

³⁶ Al riguardo, si vv. A. PATANÈ, *I Piani di rientro sanitari. Studio sul modello solidale di regionalismo in Italia*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 45 ss.; T. CERRUTI, *I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, p. 1 ss.; S. CALZOLAIO, *Il modello dei Piani di rientro del disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 23, 2014, p. 2 ss.

³⁷ Pertanto, nel lavoro si è fatto ricorso ai dati di settore ad oggi disponibili nell'ambito dei più recenti report ministeriali, parlamentari, di agenzie accreditate e istituti di ricerca specializzati. Tra questi: ISTAT, *Le strutture residenziali socioassistenziali e sociosanitarie - Anno 2023*, 6 febbraio 2025; SVIMEZ, *Un Paese due cure*, cit.; CREA, *Sanità. Il futuro incerto del SSN, fra compatibilità macroeconomiche e urgenze di riprogrammazione*, 2023; CORTE DEI CONTI, *Relazione al Parlamento sulla gestione dei Servizi Sanitari Regionali*, deliberazione n. 4/SEZAUT/2024/FRG, 2024; Ministero della Salute, *Monitoraggio dei LEA attraverso il nuovo sistema di garanzia*, 2022; Report AGENAS, *La Mobilità sanitaria in Italia*, 2023.

³⁸ Così: R. BALDUZZI, *Salute*, cit., p. 5397.

³⁹ Cfr. Rapporto SVIMEZ, *Un Paese due cure*, cit., p. 10 ss.

⁴⁰ Per il 60%: è la c.d. *quota capitaria secca*, che considera il numero di abitanti residenti.

⁴¹ Per il restante 40%: è la c.d. *quota capitaria pesata*, che considera età e patologie, integrando il dato quantitativo della popolazione.

⁴² Criteri con i quali, viceversa, mediante l'impiego di parametri socio-economici, sarebbe possibile sviluppare e promuovere politiche redistributive a favore dei territori con una minore capacità di spesa.

⁴³ È la c.d. spesa *pro capite*.

⁴⁴ Cfr. Rapporto SVIMEZ, *Un Paese due cure*, cit., p. 10 ss., in cui si rileva che le Regioni del Mezzogiorno hanno ricevuto, in media, risorse inferiori. Tra queste, in particolare, si segnalano: la Calabria, che è all'ultimo posto (con 1.748 € per abitante), seguita da Campania (con 1.818€), Basilicata (con 1.941 €) e Puglia (con 1.978 €).

⁴⁵ Tale soglia corrisponde a 2.140 €: cfr. Rapporto SVIMEZ, *Un Paese due cure*, cit., p. 2.

rispetto alle Regioni e alle Province autonome del Nord Italia⁴⁶; e analogamente, nel secondo caso, quanto alla capacità di investimento⁴⁷: rispetto alla media nazionale⁴⁸, al Sud, la Campania ne prevede 18 € e la Calabria 27 €; al Centro, il Lazio ne prevede 24 €; al Nord, invece, il Trentino-Alto Adige 97 €, la Valle d'Aosta 85 €, il Friuli-Venezia Giulia 60 €⁴⁹.

Questi dati si riflettono, a cascata, sulla capacità performativa dei sistemi regionali nella garanzia dei LEA per prevenzione, assistenza distrettuale e ospedaliera che, complessivamente, si rivelano: minori nel Mezzogiorno⁵⁰; eterogenee al Centro, ancorché con risultati leggermente al di sopra della media nazionale⁵¹; maggiori – e anche al di sopra della media – nelle Regioni del Nord⁵².

Ulteriori differenze, poi, investono il piano infrastrutturale, rispetto alla capacità di offrire presidi assistenziali sufficienti: dei 12.363 a livello nazionale, per 408 mila posti letto (sette ogni 1.000 residenti), la maggiore disponibilità si registra nel Nord-Est, per dieci posti letto ogni 1.000 residenti, mentre al Sud, tre⁵³.

Tra i principali effetti di queste asimmetrie (anzitutto qualitative, corrispondenti alle difficoltà di garantire adeguati *standard* assistenziali nel Mezzogiorno), si registra una certa “cronicizzazione”⁵⁴ del fenomeno della c.d. mobilità sanitaria: una mobilità prevalentemente ascendente, che dal Sud muove verso il Centro e, soprattutto, il Nord (che si rivela più attrattivo, per quantità e qualità dei servizi offerti), che determina conseguenze rimarchevoli sul piano finanziario. Quello della mobilità sanitaria, infatti, è un fenomeno che è possibile misurare attraverso l'angolo visuale di specifiche voci di bilancio regionali⁵⁵: voci di *credito*, in relazione alla c.d. *mobilità attiva*, per le Regioni che offrono assistenza a pazienti non residenti; e voci di *debito*, quanto alla *mobilità passiva*, per le Regioni da cui i pazienti migrano. In questo ambito⁵⁶, i livelli di mobilità passiva più elevati coinvolgono tredici Regioni, in prevalenza del Centro-

⁴⁶ Più nello specifico, si registrano i seguenti valori: la Provincia Autonoma di Bolzano (con 2.527 €), il Friuli-Venezia Giulia (con 2.583 €) e l'Emilia-Romagna (con 2.495 €).

⁴⁷ È la c.d. spesa *in conto capitale*.

⁴⁸ La media nazionale è di 41 € per abitante.

⁴⁹ Cfr. Rapporto SVIMEZ, *Un Paese due cure*, cit., p. 2.

⁵⁰ Sia pure con qualche eccezione: Abruzzo, Basilicata, Puglia. In particolare, nelle rilevazioni previste nel Rapporto CREA, *Sanità. Il futuro incerto del SSN*, cit., p. 571 ss., i livelli peggiori si registrano in Calabria, Campania, Sardegna e Sicilia.

⁵¹ È il caso delle Regioni Lazio e Umbria.

⁵² Tra cui Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Trentino-Alto Adige: cfr. Ministero della Salute, *Monitoraggio dei LEA attraverso il nuovo sistema di garanzia*, cit.

⁵³ Cfr. Rapporto ISTAT, *Le strutture residenziali*, cit., p. 2.

⁵⁴ L'espressione è mutuata dal Rapporto SVIMEZ, *Un Paese due cure*, cit., p. 21.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁵⁶ Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione al Parlamento*, cit., p. 133 ss.

Sud⁵⁷, con il *deficit* maggiore in Campania⁵⁸; specularmente, quelli con una mobilità attiva maggiore si registrano in Lombardia⁵⁹, Emilia-Romagna⁶⁰, Toscana⁶¹ e in Veneto⁶².

La questione del divario sanitario, dunque, è strutturale e assume una portata altrettanto rilevante nello scenario europeo: rispetto alla media degli Stati membri, infatti, l'Italia registra il maggiore tasso di differenza infra-territoriale⁶³ e un tendenziale sottofinanziamento del *Servizio sanitario nazionale*⁶⁴ che, secondo alcune previsioni, sarà interessato da ulteriori riduzioni⁶⁵. Ciò è inevitabilmente destinato a riverberarsi sulla complessiva equità del sistema (anche alla luce della crescente spesa sanitaria sostenuta dai cittadini, nonostante l'incremento del fenomeno della c.d. povertà sanitaria) e sulle profonde disuguaglianze che questo genera nell'accesso e nella qualità delle cure.

4. Il PNRR per la salute: la Missione n. 6

All'interno di questo difficile contesto interviene il PNRR e, in particolare, la Missione n. 6 dedicata alla "Salute" (ma non solo, in ragione di alcuni profili di trasversalità con la Missione n. 5, "Inclusione e Coesione"). Come noto, essa mira a correggere disfunzioni e criticità del sistema sanitario, specie quanto alla portata del divario Nord-Sud che in questo ambito si determina, attraverso la promozione di un modello (definito *One health*, per la tutela della salute in un'ottica globale e una visione olistica *Planetary Health*)⁶⁶ che valorizza prossimità, equità e sostenibilità⁶⁷.

⁵⁷ Per un totale di circa 14 miliardi. Più nel dettaglio, di queste, cinque presentano saldi negativi superiori al miliardo di euro: la Campania (con -2,94 miliardi), la Calabria (con -2,71 miliardi), il Lazio (con -2,19 miliardi), la Sicilia (con -2 miliardi) e la Puglia (con -1,84 miliardi).

⁵⁸ Con un saldo negativo di 2,94 miliardi.

⁵⁹ Con un saldo positivo di 6,18 miliardi.

⁶⁰ Con un saldo positivo di 3,35 miliardi.

⁶¹ Con 1,34 miliardi.

⁶² Con 1,14 miliardi. In questo quadro, con riferimento ai ricoveri ospedalieri: la mobilità passiva ha interessato 629 mila pazienti (il 44% proveniente da Regioni del Sud); mentre al Sud la mobilità attiva ha coinvolto 98 mila pazienti (il 15% di quella totale-nazionale). Al riguardo, per ulteriori apprendimenti, si v. Report AGENAS, *La Mobilità sanitaria*, cit., p. 17 ss.

⁶³ Cfr. G. RAZZANO, *La missione salute del PNRR: le cure primarie, fra opportunità di una "transizione formativa" e unità di indirizzo politico e amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2022, p. 3 ss.

⁶⁴ Rispetto alla media dei principali Paesi europei, infatti, gli investimenti nell'ambito sanitario coinvolgono soltanto il 6,6% del PIL (dati 2010-2019), a fronte del 6,8% della media europea (e, in particolare: del 9,4 della Germania e dell'8,9% della Francia): cfr. Rapporto SVIMEZ, *Un Paese due cure*, cit., p. 2.

⁶⁵ Le previsioni dell'Ufficio parlamentare di Bilancio indicano una possibile contrazione fino al 6,3% del PIL entro il 2026: cfr. *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2025 (C. 2112-bis)*, 5 novembre 2024.

⁶⁶ Ricostruisce le radici (anche istituzionali) del concetto di *One Health* e il relativo rapporto con il PNRR: S. IARIA, *Le potenzialità del PNRR ed il progetto "One Health" nella prospettiva del rilancio dell'assistenza sanitaria territoriale*, in *Amministrazione in Cammino*, 19 giugno 2024, p. 9.

⁶⁷ Cfr. G. RAZZANO, *La missione salute del PNRR*, cit., p. 3 e, da ultimo, si v. D.A. PISANI, *Il percorso di attuazione della Missione Salute del PNRR: lo stato dell'arte*, in D. MORANA (a cura di), *La salute tra i diritti e nei territori. Questioni costituzionali nel rapporto Stato-Regioni*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 279.

Ciò avviene mediante una quota ingente di finanziamento⁶⁸, con una distribuzione calibrata strutturalmente anche in funzione delle esigenze specifiche delle Regioni del Mezzogiorno⁶⁹; risorse integrate altresì da ulteriori programmi di finanziamento: dal *Piano Nazionale Complementare*⁷⁰; dal programma *React-EU*⁷¹; dal Programma nazionale “*Equità nella salute*” (finalizzato al rafforzamento dei servizi sanitari nel Mezzogiorno)⁷².

Tale Missione si articola in due componenti, ciascuna comprensiva di specifici programmi di investimento e riforma: la prima “*Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale*”⁷³, promuove l’integrazione socio-sanitaria mediante investimenti infrastrutturali per lo sviluppo di un sistema “di prossimità” efficiente, per potenziare l’assistenza domiciliare⁷⁴ e, più in generale, per eliminare (o, almeno, cercare di ridurre) il divario Nord-Sud nell’accesso alle cure. In questa prospettiva, tale componente prevede riforme per introdurre *standard* minimi comuni orientati a migliorare la *governance* della sanità territoriale⁷⁵; nonché, a valorizzare il coordinamento dei servizi sanitari e sociali – secondo un approccio “integrato” con la Missione n. 5 – per garantire l’assistenza alle persone vulnerabili⁷⁶.

La seconda componente, rubricata “*Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale*”⁷⁷ comprende investimenti e riforme per promuovere l’utilizzo del *Fascicolo sanitario elettronico*⁷⁸, di sistemi di sicurezza avanzati e lo sviluppo della ricerca e la formazione del personale⁷⁹.

Sono obiettivi ambiziosi, riconducibili a un programma articolato ma che sembra fortemente orientato ad incidere sulla correzione delle asimmetrie territoriali in ambito sanitario (e non solo in questo ambito). In relazione ad essi, e al fine di comprenderne l’effettivo

⁶⁸ Come noto, alla Missione n. 6 sono destinati oltre 15 miliardi di euro (si tratta dell’8,16% del finanziamento del Piano complessivo).

⁶⁹ Anche per la Missione n. 6, infatti, si privilegia una riserva del 40% delle risorse a favore delle Regioni del Sud Italia. Al netto della Lombardia, che ne assume il primato (con circa 2,05 miliardi di euro), è la Campania la Regione del Sud che ha ricevuto la quota di finanziamento più elevata (per un totale di 1,63 miliardi di euro), seguita dalla Sicilia (con 1,24 miliardi di euro), dalla Puglia (con 1,05 miliardi) e dalla Calabria (con 552 milioni: cifra che assume particolare rilievo anche in rapporto con la relativa popolazione). Sul punto, per approfondire il riparto delle risorse per la Missione n. 6, si v. *Monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. I traguardi e gli obiettivi per il conseguimento della VII rata. La programmazione nelle Regioni*, 20 febbraio 2025, p. 124.

⁷⁰ Con un totale di 2,89 miliardi di euro.

⁷¹ Con 1,71 miliardi di euro.

⁷² Con un totale di 625 milioni di euro.

⁷³ Con una dotazione complessiva di circa 7 miliardi di euro.

⁷⁴ Ciò anche mediante l’implementazione della telemedicina.

⁷⁵ Cfr. L. BUSATTA, *Potenzialità e aspetti critici del nuovo volto della sanità territoriale, tra esigenze di uniformità e difficoltà attuative*, in *federalismi.it*, n. 26, 2023, p. 18.

⁷⁶ Si tratta di persone con disabilità ovvero di anziani non autosufficienti: sul punto, cfr. G. RAZZANO, *Equità e integrazione*, cit., p. 61.

⁷⁷ Con una dotazione di 8,63 miliardi di euro.

⁷⁸ Al riguardo e, più in generale, sul rapporto tra nuove tecnologie e salute, si v. E. CATELANI, *Nuove tecnologie e tutela del diritto alla salute: potenzialità e limiti dell’uso della Blockchain*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, spec. p. 211.; R. MICCÙ, *Questioni attuali intorno alla digitalizzazione dei servizi sanitari nella prospettiva multilivello*, in *federalismi.it*, n. 5, 2021, p. 1 ss.

⁷⁹ Ciò anche attraverso la valorizzazione degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico.

rendimento e impatto, la successiva sezione del lavoro è dedicata all'analisi degli obiettivi realizzati dal 2021 ad oggi.

4.1. Il rendimento

La realizzazione di questo programma si è rivelata complessa: molteplici, infatti, sono stati i ritardi in sede attuativa e altrettante le rimodulazioni (di obiettivi e risorse) che hanno fatto seguito, tra l'altro, alla modifica del Piano⁸⁰. Ciò nonostante, i risultati conseguiti sembrano rilevanti nella prospettiva di questo lavoro: nell'ambito della Missione n. 6 (e per quanto di specifico interesse nella Missione n. 5), infatti, il potenziamento dell'assistenza territoriale (anche per le persone più vulnerabili) e la modernizzazione del sistema ospedaliero (ma, come si vedrà, non solo), sono azioni che – direttamente o indirettamente – contribuiscono ad affrontare il divario sanitario e a promuovere un modello di prossimità che può ridurre le disuguaglianze.

In questo ambito, dunque, tra i numerosi possibili interventi (di investimento o riforma), si considerano i risultati conseguiti dal 2021 ad oggi mediante una scansione per Missioni, Componenti e, nell'ambito di queste, per piani o ambiti di operatività.

Secondo questo schema, nell'ambito della Missione n. 6, Componente n. 1, i principali obiettivi perseguiti operano nei seguenti piani: *normativo, infrastrutturale, tecnologico*.

Sul piano *normativo*, è stata realizzata la riforma dell'assistenza territoriale “di prossimità” che ha introdotto un nuovo modello organizzativo per la rete di assistenza primaria, basato sull'individuazione di *standard* strutturali, tecnologici e organizzativi uniformi sul territorio nazionale⁸¹; sono stati introdotti incentivi di flessibilità per l'assunzione del personale delle aziende e degli enti del SSN⁸².

Sul piano *infrastrutturale*, sono state attivate 612 *Centrali operative territoriali* (COT)⁸³ – peraltro superando il *target* europeo (di 480)⁸⁴; sono stati avviati i lavori di 943 cantieri per la realizzazione di 1.038 *Case della Comunità* entro il 2026 (ad oggi, dunque, il 91% rispetto al

⁸⁰ La modifica, intervenuta per l'integrazione del capitolo sul *RePowerEU*, è stata presentata dal Governo (dopo l'approvazione parlamentare del 1° agosto 2023) alla Commissione europea che, con parere positivo, ne ha consentito l'approvazione del Consiglio dell'Unione europea l'8 dicembre 2023.

⁸¹ Cfr. M6C1 - Riforma 1 “Definizione di un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale. Servizi sanitari di prossimità, strutture e standard per l'assistenza sul territorio”: conseguito con l'approvazione del d.m. n. 77/2022 “Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale”, che prevede il controllo semestrale dell'AGENAS (art. 2).

⁸² Cfr. art. 5 del d.l. n. 73/2024, recante “Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie”.

⁸³ Cfr. M6C1 - Sub-Investimento 1.2.2 “Centrali operative territoriali”: sottoscritti i Contratti istituzionali di sviluppo e i Piani operativi regionali con cui il Ministero della Salute garantisce ai soggetti attuatori il supporto tecnico di *Invitalia*; sono stati attivati 67 progetti di Centrali operative; altresì, al fine di affrontare l'incremento dei costi, ulteriori risorse sono state ricavate dal Fondo opere indifferibili: cfr. Sesta relazione, cit., p. 231.

⁸⁴ Soglia minima individuata in sede europea: *Ibid.*, p. 231.

target previsto)⁸⁵ e, di questi, 518 si collocano nel Mezzogiorno⁸⁶ (pur con qualche ritardo attuativo)⁸⁷; sono stati avviati 278 cantieri (su 307 previsti; vale a dire: il 91% del target da rendicontare)⁸⁸ per la costruzione di *Ospedali di Comunità*⁸⁹, con una prioritaria assegnazione a favore del Mezzogiorno⁹⁰ (anche in questo caso, con qualche difficoltà realizzativa)⁹¹.

Sul piano tecnologico, è stata incrementata la capacità di assistenza domiciliare (specie della popolazione con età superiore ai 65 anni) con l'adozione di linee guida digitali e il potenziamento del sistema informativo (SIAD)⁹²; è stata implementata la telemedicina per la presa in carico di pazienti cronici⁹³ (prevista nel corso del 2025) ed è stata completata la programmazione della *Piattaforma Nazionale di Telemedicina* (PNT)⁹⁴ per il controllo e il raccordo tra Amministrazione centrale ed enti territoriali nei processi di telemedicina regionali.

Nell'ambito della Componente n. 2 della medesima Missione, invece, gli obiettivi riguardano investimenti e riforme nei seguenti ambiti: *digitalizzazione dei servizi, assistenza ospedaliera, formazione e ricerca*.

Circa gli interventi per la *digitalizzazione*: è stato realizzato l'80% degli ordinativi previsti per la transizione digitale di 280 *Dipartimenti di emergenza e accettazione* di primo⁹⁵ e secondo livello⁹⁶; per l'implementazione dell'impiego del Fascicolo sanitario elettronico, di sistemi informativi avanzati per il Pronto soccorso, della telemedicina e diagnostica digitale, della sicurezza e della protezione dei dati⁹⁷; ciò consente, peraltro (sia pure come effetto indiretto) il potenziamento

⁸⁵ Cfr. M6C1 - Investimento 1.1 "*Casa della Comunità*": il Consiglio ECOFIN ha rimodulato l'obiettivo e previsto l'attivazione di 1.038 strutture (rispetto alle originarie 1350) entro giugno 2026.

⁸⁶ Si tratta del 40% delle strutture a livello nazionale: 169 in Campania, 121 in Puglia, 106 in Sicilia, 57 in Calabria, 40 in Abruzzo, 19 in Basilicata, 6 in Molise.

⁸⁷ Al 30 giugno 2024, infatti, sono 268 le Case della Comunità a livello nazionale e si concentrano in Lombardia (129), Veneto (59), Emilia-Romagna (44): cfr. Rapporto iFEL, *Salute e territorio. I servizi socio-sanitari dei comuni italiani*, 2025, p. 28.

⁸⁸ Cfr. Sesta relazione, cit., p. 234.

⁸⁹ Cfr. M6C1 - Investimento 1.3 "*Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)*": da completarsi entro giugno 2026, riguarda la predisposizione di strutture sanitarie di ricovero breve, per pazienti destinatari di interventi a medio-bassa intensità clinica e a brevi periodi di degenza.

⁹⁰ In questa area sono previsti 151 *Ospedali di Comunità* (il 35% degli interventi programmati): 45 sono in Campania, 38 in Puglia, 43 in Sicilia, 20 in Calabria, 5 in Basilicata.

⁹¹ A livello nazionale, infatti, solo 10 *Ospedali di Comunità* sono stati realizzati (il 2,3% del totale). La situazione è complessa anche al Mezzogiorno: in Campania, solo il 21% dei cantieri è attivo; in Puglia, sono meno del 47% i cantieri attivi; in Sicilia e Basilicata, i lavori non sono ancora partiti: cfr. Sesta relazione, cit. p. 233.

⁹² Cfr. M6C1 - Sub-investimento 1.2.1 "*Assistenza domiciliare*": conseguito con l'approvazione del d.m. 77/2022, che ha consentito la presa in carico di 529.761 nuovi assistiti.

⁹³ Cfr. M6C1 - Sub-investimento 1.2.3 "*Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici*". Conseguito con i seguenti decreti: d.m. 29 aprile 2022 "*Linee guida organizzative contenenti il modello di sanità digitale per l'attuazione dell'assistenza domiciliare*"; d.m. 21 settembre 2022 "*Linee di indirizzo per i servizi in telemedicina*"; d.m. 30 settembre 2022 "*Indicazioni per la presentazione dei Progetti regionali di telemedicina - Piano Operativo regionale/provinciale*".

⁹⁴ La Piattaforma nazionale è stata collaudata il 30 novembre 2023 e i primi servizi sono stati attivati nel novembre 2024 (Lombardia e Puglia Regioni capofila).

⁹⁵ Si tratta delle strutture ospedaliere per le emergenze comuni, con servizi di pronto soccorso, diagnostica di base e chirurgia generale.

⁹⁶ Strutture che forniscono servizi ad elevata specializzazione (integrativi rispetto a quelli previsti nel primo livello).

⁹⁷ Cfr. M6C2 - Sub-investimento 1.1.1 "*Digitalizzazione DEA I e II e Rafforzamento strutturale SSN*".

delle terapie intensive e semi-intensive, con l'incremento dei posti letto a disposizione nelle strutture ospedaliere⁹⁸.

Circa la formazione e la ricerca: sono state assegnate 2.700 borse di studio per la formazione di medici di medicina generale⁹⁹ e sono stati avviati i relativi corsi di formazione¹⁰⁰; è stata adottata la riforma degli IRCCS¹⁰¹, che ha prodotto il riordino del quadro normativo e delle politiche di ricerca del Ministero della Salute¹⁰², nonché del relativo assetto organizzativo, con l'integrazione degli atti aziendali per le funzioni di ricerca, per il personale a tempo determinato e a tempo indeterminato¹⁰³; in questo ambito, poi, al 31 dicembre 2024, sono state individuate le aree tematiche di afferenza dei 54 istituti riconosciuti¹⁰⁴.

Ulteriori risultati, poi, sono ascrivibili agli obiettivi (trasversali) conseguiti nell'ambito della Missione n. 5, finalizzati a promuovere domiciliarità e prossimità dei servizi per le persone fragili (anziani non autosufficienti e persone con disabilità), che operano lungo i seguenti piani: *normativo e amministrativo-territoriale*.

Sul piano *normativo*, è stata approvata una disciplina per il miglioramento delle condizioni degli anziani¹⁰⁵, che introduce: i *Punti Unici di Accesso* (i c.d. PUA) per l'accoglimento e la valutazione dei bisogni sociali e sanitari; la *Valutazione multidimensionale unificata* (UVM), per personalizzare i percorsi di cura (anche con i *Piani assistenziali individualizzati* – PAI); il *Sistema nazionale per la popolazione anziana non autosufficiente* (SNAA), per il coordinamento dei relativi servizi socio-sanitari; è stata introdotta la *prestazione universale di assistenza* per gli ultraottantenni in condizione di povertà per garantirne la cura e l'assistenza necessaria¹⁰⁶. Ancora su questo piano, un'ulteriore riforma riguarda le disabilità: ne è stata aggiornata la definizione, sono state introdotte procedure di valutazione multidimensionali, elaborati progetti per favorirne l'inclusione sociale e garantirne i diritti¹⁰⁷.

Sul piano *amministrativo-territoriale*, infine, sono state rafforzate le reti di servizi territoriali mediante la formazione di *team* specializzati per l'assistenza domestica agli anziani dismessi dagli

⁹⁸ Nello specifico, l'obiettivo è quello di incrementare, al 2026, 3.500 posti letto in terapia intensiva e 4.000 in terapia semi-intensiva. La sua attuazione è in corso e muove dall'adozione del decreto-legge n. 34/2020 (convertito nella legge n. 77/2020).

⁹⁹ Cfr. M6C2 - Investimento 2.2. "Sviluppo delle competenze tecniche, professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario".

¹⁰⁰ Cfr. M6C2 - Sub-investimento 2.2.1 "Borse aggiuntive in formazione di medicina generale". Sono tre i decreti del Ministero della Salute intervenuti dal 2021 per l'assegnazione delle relative risorse: il d.m. 2 novembre 2021; il d.m. 5 aprile 2022; il d.m. 14 luglio 2023, con 900 borse per anno.

¹⁰¹ Intervenuta con l'approvazione del d.lgs. n. 200/2022.

¹⁰² Cfr. art. 1, co. 2, d.lgs. n. 200/2022 (concertate con le Regioni interessate).

¹⁰³ Cfr. art. 10, co. 2 e art. 3, co. 1, d.lgs. n. 200/2022.

¹⁰⁴ Al 31 dicembre 2024, sono state concluse n. 54 procedure e adottati altrettanti dd.mm. per individuare le aree tematiche di afferenza.

¹⁰⁵ Cfr. l. n. 33/2023 "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane" e, in attuazione di questa, il d.lgs. n. 29/2024 che reca la disciplina dei PUA, dei criteri di accesso ai servizi e dei PAI per ogni persona anziana presa in carico.

¹⁰⁶ Cfr. art. 34, d.lgs. n. 29/2024 che ne indica i parametri di accesso per l'erogazione di un assegno mensile di € 850.

¹⁰⁷ Cfr. l. n. 227/2021 "Delega in materia di disabilità" e, in attuazione, il d.lgs. n. 62/2024.

ospedali (per prevenire nuove ospedalizzazioni)¹⁰⁸; sono state rafforzate le farmacie c.d. *rurali*, per garantire l'assistenza nei comuni con meno di 5.000 abitanti e garantire la presa in carico di pazienti cronici anche nelle aree interne o marginali¹⁰⁹.

5. Osservazioni conclusive e alcune prospettive

A esito di questa ricerca è possibile svolgere qualche considerazione conclusiva, che guardi all'oggi, rispetto a quanto realizzato con il PNRR in ambito sanitario; e che si proietti nel futuro: nel *breve periodo*, verso il 2026, per quanto vi è ancora da realizzare per il completamento del Piano; nel *medio periodo*, per comprendere se – e come – gli investimenti e le riforme realizzate siano state funzionali a colmare siffatte asimmetrie territoriali; ciò, soprattutto, per ragionare – anche alla luce di uno scenario istituzionale in (potenziale) trasformazione – sulle modalità per salvaguardarne gli effetti nel *lungo periodo*¹¹⁰.

Rispetto a quanto realizzato: sul piano quantitativo, nella Missione n. 6 ad oggi sono stati conseguiti 22 obiettivi sui 25 previsti (entro marzo 2025)¹¹¹, con una quota pari all'88% di quelli programmati, e un livello di *performance* complessivamente positivo e coerente con il cronoprogramma¹¹². Sul piano qualitativo, molti interventi hanno interessato il Mezzogiorno (e altri ancora se ne prevedono), per il rafforzamento della relativa capacità assistenziale: in termini infrastrutturali, con l'avvio di cantieri per la costruzione di *Case e Ospedali di comunità*, l'attivazione di *Centrali operative territoriali*, l'integrazione dei posti letto nelle terapie intensive; in termini economici, rispetto alle ingenti risorse stanziare a favore delle Regioni meridionali; tecnologici, con l'implementazione della telemedicina al fine di rafforzare l'assistenza di prossimità e ridurre il *gap* non solo verticale (Nord-Sud), ma anche quello "orizzontale", che riguarda aree interne e piccoli Comuni; di capitale umano, quanto al reclutamento e alla formazione del personale sanitario (soprattutto: medici di medicina generale); di ricerca scientifica, con l'implementazione e la riforma degli IRRCS. Tuttavia, come si è visto, si tratta di interventi ancora parziali, perché destinati a compiersi entro il 2026; inoltre, in questo tempo, in sede attuativa sono venute in rilievo criticità non trascurabili¹¹³: dei progetti finanziati (10.084, per una dotazione complessiva di 19,2 miliardi di euro), infatti, soltanto un terzo (3.108, cioè il 35%) risulta concluso, mentre gli altri sono ancora in corso o presentano ritardi (circa il 41% di quelli monitorati); e tra questi, le carenze maggiori riguardano proprio il Sud.

¹⁰⁸ Cfr. M5C2 - Sub-investimento 1.1.3 "Rafforzamento dei servizi sociali domiciliari per garantire la dimissione anticipata assistita e prevenire l'ospedalizzazione": con uno stanziamento di 66.000.000 €.

¹⁰⁹ Cfr. M5C3 - Sub-investimento 1.2 "Strutture sanitarie di prossimità territoriale": con un ulteriore finanziamento (rispetto ai 100 milioni originari: Avviso pubblico n. 305/2021) di 81,5 milioni di euro intervenuto con d.D.G. n. 9/2025.

¹¹⁰ In questa prospettiva, si v. U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos*, n. 1, 2023, spec. p. 10 ss.

¹¹¹ Entro il 30 giugno 2026 è previsto il conseguimento di ulteriori 9 obiettivi.

¹¹² Il 30 dicembre 2024 l'Italia ha presentato alla Commissione europea la richiesta di pagamento della settima rata.

¹¹³ Al riguardo, in una prospettiva più ampia, si v. M.A. SANDULLI, *Problematiche generali dell'attuazione del PNRR*, in *federalismi.it*, n. 5, 2023, p. 1.

Ciò nonostante, molto è stato fatto, ma altrettanto è ancora da fare. Nel breve periodo (vale a dire: entro il 2026), infatti, si prevedono interventi decisivi, che riguardano: l'assistenza domiciliare per gli anziani¹¹⁴; la digitalizzazione¹¹⁵, la telemedicina¹¹⁶ e l'impiego del *Fascicolo sanitario elettronico*¹¹⁷; le terapie intensive¹¹⁸ e le attrezzature ospedaliere¹¹⁹; le infrastrutture e la sicurezza dell'edilizia ospedaliera¹²⁰; il completamento della formazione e l'integrazione del personale; e riguardano, infine, anche il monitoraggio e la rendicontazione dei dati di impatto¹²¹. Ed è forse solo allora che di bilancio sostanziale potrà parlarsi; tuttavia, nel delineare un quadro previsionale, e pur al netto delle criticità intercorse (che potranno contenersi con una *governance* efficiente)¹²², la tipologia di azioni messe in campo, i relativi *target* (che coinvolgono aspetti cruciali dell'assistenza sanitaria), la mole – ingente – di finanziamenti e la distribuzione di questi nelle Regioni del Mezzogiorno, la direzione sembrerebbe proprio quella di creare le condizioni per correggere le disfunzioni al centro del divario sanitario¹²³ e contenere i fenomeni ad esso connessi¹²⁴.

C'è però una questione di fondo, che riguarda la natura del Piano: uno strumento emergenziale, e come tale interviene, attraverso finanziamenti “a cascata” a sostegno di investimenti e riforme orientate – in tempi ristretti e fortemente serrati – alla promozione di nuovi modelli – in questo caso – di erogazione dell'assistenza sanitaria e di gestione del settore. Se sia da solo sufficiente a comporre il divario sanitario è difficile pronosticarlo. Certo, fornisce una spinta propulsiva rimarchevole e, lo si è detto, costituisce un'occasione irripetibile; tuttavia, il problema del divario sanitario è riconducibile a fattori politici, amministrativi, economici e, pertanto, l'accelerazione che consente il PNRR non è detto che produca effetti permanenti, specie in assenza di meccanismi che garantiscano una tutela del diritto alla salute uniforme sul territorio nazionale.

¹¹⁴ Cfr. M6C1-6: presa in carico di 842.000 nuovi pazienti over 65 in assistenza domiciliare (giugno 2026).

¹¹⁵ Cfr. M6C2-8 (giugno 2026): completamento della digitalizzazione delle strutture ospedaliere.

¹¹⁶ Si tratta di: M6C1 - Investimento 1.2.3 (dicembre 2025): avvio operativo per la presa in carico in telemedicina di pazienti cronici mediante la *Piattaforma nazionale*.

¹¹⁷ Cfr. M6C2-12 e M6C2-13 (giugno 2026): messa in opera della *Tessera sanitaria elettronica* e della infrastruttura per la interoperabilità del Fascicolo sanitario elettronico.

¹¹⁸ Cfr. M6C2-9 (giugno 2026): incremento di 5.922 posti letto di terapia intensiva e semi-intensiva (di cui 2.692 in terapia intensiva e 3.230 in terapia sub-intensiva).

¹¹⁹ Cfr. M6C1-6 (giugno 2026): installazione e collaudo di almeno 3.100 apparecchiature sanitarie ad alto contenuto tecnologico (TAC, risonanze magnetiche, acceleratori lineari, sistemi radiologici fissi, angiografi, gamma camere, PET-TAC, mammografi, ecotomografi).

¹²⁰ Cfr. M6C2-10 (giugno 2026): completamento di almeno 84 interventi antisismici; M6C2-10bis: erogazione di almeno il 90% delle risorse previste (250 milioni di euro) per progetti di ristrutturazione e ammodernamento degli ospedali.

¹²¹ Da svolgersi, come noto, entro il 31 dicembre 2026.

¹²² Al riguardo, dal punto di vista del ruolo dei territori, si v. G.M. SALERNO, A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, p. 1 ss.; con riferimento al ruolo della partecipazione, si v. M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud) rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 1 ss.

¹²³ Specie quelle rispetto alle quali si manifesta con maggiore forza, come l'assistenza di prossimità.

¹²⁴ A partire da quello della c.d. mobilità sanitaria.

La questione è particolarmente rilevante, specie nel dibattito politico-istituzionale contingente, dove PNRR, sanità e Regioni si intrecciano inevitabilmente con le più recenti prospettive di differenziazione ex art. 116, comma terzo, Cost. In tal senso, com'è stato rilevato anche nella giurisprudenza costituzionale più recente¹²⁵, questo processo, in assenza della garanzia dei Livelli essenziali delle prestazioni (e, in questo caso, dei LEA) a livello nazionale, potrebbe amplificare i divari (o generarne di ulteriori), a scapito delle aree più fragili del Paese.

È dunque per questo che, in prospettiva, la capacità del PNRR di colmare il divario sanitario – e, soprattutto, di conservarne i suoi effetti perequativi nel futuro – dipenderà non solo dall'efficienza amministrativa, ma anche dallo sviluppo di politiche di coesione che, anche all'interno di un regionalismo differenziato, consentano di garantire il diritto alla salute secondo il principio di eguaglianza sostanziale e affinché il Servizio sanitario, pur nelle sue singole articolazioni territoriali, preservi la sua natura *universale*, perché l'accesso alle cure non sia variabile dipendente del territorio di residenza, ma sia un diritto di tutti e ciascuno, come esso è nella Costituzione.

¹²⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 192 del 2024: per alcuni recenti commenti, *ex multis*, si vv. A. SPADARO, *La quadratura del cerchio... O della sent. Cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2025, p. 2 ss.; A. MORRONE, *Lo Stato regionale dopo la sentenza n. 192 del 2024*, in *Giustiziainsieme.it*, 28 gennaio 2025; A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale" sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in... parziale*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2024, p. 881 ss.; G. DI COSIMO, *A proposito dell'inammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, in *laCostituzione.info*, 8 febbraio 2025; A. STERPA, *Le due "sentenze sorelle" sul regionalismo differenziato: legge Calderoli e referendum sotto la lente della nazione*, in *federalismi.it*, n. 13, 2025, p. 2. Sul tema, da ultimo, si v. inoltre A. POGGI, G.M. SALERNO, *Quale futuro per l'autonomia differenziata?*, in *federalismi.it*, n. 13, 2025, p. 2 ss.

MARIANNA CUOMO*

Dalla mobilità sanitaria alla domiciliarizzazione delle cure: il divario sanitario alla prova del PNRR**

ABSTRACT (EN): The paper aims to verify the progress of the reforms funded by the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), with particular focus on the inequities experienced by the citizens in the exercise of their fundamental right to health. In this context, after examining the phenomenon of interregional healthcare mobility, the focus will move on the measures introduced under Mission no. 6, to evaluate whether, more than three years after the Plan's adoption, its original objectives have been effectively pursued, or whether, the NRRP has contributed to exacerbating pre-existing inequalities or even generating new ones.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo si propone di verificare lo stato di avanzamento delle riforme finanziate dal PNRR per ciò che concerne, in particolare, la perdurante situazione di iniquità vissuta dai cittadini nel godimento del diritto fondamentale alla salute. In quest'ottica, dopo aver esaminato il fenomeno della mobilità sanitaria tra Regioni, l'attenzione verrà posta sulle misure introdotte dalla Missione 6, con l'obiettivo di valutare se, a oltre tre anni dall'adozione del Piano, gli intenti iniziali siano stati effettivamente perseguiti oppure se, al contrario, il PNRR abbia contribuito ad accentuare disuguaglianze preesistenti o addirittura a generarne di nuove.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La mobilità sanitaria come sintomo e moltiplicatore delle disuguaglianze. – 3. Il PNRR e la Missione 6: una leva per il riequilibrio? – 3.1. Le Botteghe della Comunità: il modello innovativo del Cilento. – 3.2. Il ruolo della telemedicina e il potenziamento dei servizi domiciliari. – 4. Lo stato di avanzamento dell'attuazione degli investimenti. – 5. Alcuni spunti per concludere: un'occasione (quasi) perduta?

1. Considerazioni introduttive

Ogni anno migliaia di pazienti sono costretti a viaggiare per ricevere prestazioni sanitarie migliori o non disponibili nel proprio territorio di residenza. Questo fenomeno, che prende il nome di mobilità sanitaria¹, è spesso il risultato delle disomogeneità territoriali che caratterizzano il settore sanitario, a livello nazionale così come a livello regionale.

Com'è noto, l'articolo 32 della Costituzione italiana tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, garantendo cure gratuite agli indigenti². Soltanto la legge può, inoltre, prescrivere come obbligatorio un determinato trattamento

* Dottoranda di ricerca in Internazionalizzazione dei sistemi giuridici e diritti fondamentali – Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul tema della mobilità sanitaria, *ex pluribus*, A. PITINO, *La mobilità sanitaria*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI, *Manuale di diritto sanitario*, Il Mulino, 2013, p. 363 ss.

² Art. 32, 1° comma, Cost.

sanitario, osservando i limiti imposti dal rispetto della persona umana³. L'attuazione del diritto alla salute in Italia passa attraverso l'istituzione, ad opera della legge 23 dicembre 1978, n. 833, del Servizio sanitario nazionale (SSN, d'ora in avanti), inteso come il complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza distinzioni relative alle condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'uguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio (art. 1, 3° comma, l. n. 833/1978).

I principi cardine su cui poggia il SSN, confermati anche dalle riforme successive⁴, sono dunque, rappresentati dalla globalità delle prestazioni, dall'universalità dei destinatari e dall'uguaglianza di trattamento degli utenti. Con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l'autonomia regionale nella gestione della materia sanitaria è stata notevolmente ampliata, con ricadute forti sulla qualità della vita e sulle condizioni di godimento del diritto alla salute dei cittadini. In base al novellato articolo 117 Cost., la tutela della salute diviene oggetto di competenza concorrente delle Regioni, mentre resta affidata alla competenza statale esclusiva la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, 2° comma, lett. m)⁵. Ciò al fine di «garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello regionale e locale decisamente accresciuto»⁶.

Le analisi condotte annualmente a livello istituzionale e da enti di ricerca restituiscono però un quadro differente: l'immagine di un Paese frammentato⁷, in cui le Regioni, pur rivendicando sempre maggiori spazi di autonomia nel governo della salute dei cittadini residenti, sono attraversate da veri e propri flussi migratori di pazienti, costretti a spostarsi per ricevere cure adeguate, soprattutto per patologie gravi. L'esperienza pandemica ha contribuito a porre in risalto queste e le molte altre carenze dei sistemi sanitari di tutto il mondo, compreso quello italiano, in gran parte determinate dal sotto-finanziamento della spesa sanitaria⁸.

³ Art. 32, 2° comma, Cost.

⁴ Si fa riferimento agli interventi di riordino del SSN avvenuti con il d.lgs. n. 502 del 1992 (modificato dal d.lgs. n. 517 del 1993) e il d.lgs. n. 229 del 1999 (cd. Riforme sanitarie *bis* e *ter*).

⁵ Per A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e dis-eguaglianza*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2020, p. 45, si tratta di «Una combinazione di eguaglianza e autonomia che si basa su un investimento forte sulla capacità statale, nel rispetto della leale collaborazione, di definire efficacemente principi fondamentali del sistema e livelli essenziali delle prestazioni come presidi dell'uniformità del diritto, per poi "liberare" l'organizzazione e dare spazio alla differenziazione, frutto dell'autonomia regionale, e alla ricerca di modi di funzionamento più dinamici ed efficienti, attraverso l'autonomia aziendale».

⁶ Corte cost., sent. n. 88/2003, punto 4 del Considerato in diritto.

⁷ Parla di «un Paese con 21 sistemi sanitari diversi», A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit., p. 45.

⁸ Nel 2023 in Italia la spesa sanitaria pubblica si attesta al 6,2% del PIL, un valore ben al di sotto sia della media OCSE del 6,9% che della media europea del 6,8%. In totale, sono 12 i Paesi europei dell'area OCSE che investono una percentuale del PIL superiore rispetto a quella italiana, con un gap che va dai +3,9 punti percentuali della Germania (10,1% del PIL) ai +0,6 della Norvegia (6,8% del PIL). Secondo il Report dell'Osservatorio GIMBE n. 2/2025, La spesa sanitaria privata in Italia nel 2023, Bologna, 18 febbraio 2025, p. 2, «Anche in termini pro-capite, la spesa pubblica italiana (\$ 3.574) risulta ben al di sotto sia della media OCSE (\$ 4.318) sia della media dei paesi

In questa prospettiva, la Missione 6 del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), dedicata alla salute, preso atto delle significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio, dell'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, territoriali e sociali, e degli elevati tempi di attesa per l'erogazione di molte prestazioni, destina ingenti risorse finanziarie al rafforzamento dell'assistenza sanitaria territoriale e all'innovazione e digitalizzazione del SSN, individuando come termine ultimo per il conseguimento degli obiettivi fissati – non ultimo quello della riduzione dei divari territoriali nella Repubblica – il prossimo anno. Segnatamente, gli strumenti introdotti dal PNRR e dal decreto ministeriale 23 maggio 2022, n. 77⁹, ispirandosi a logiche di prossimità e domiciliarità della cura, si prefiggono l'obiettivo di allargare le possibilità di intervento sul territorio sia mediante l'istituzione, accanto al grande ospedale cittadino, di strutture e presidi territoriali, quali Ospedali di Comunità e Case della Comunità, sia attraverso il potenziamento dell'assistenza domiciliare e dei sistemi di telemedicina.

Poste queste premesse, il presente lavoro si propone di verificare lo stato di avanzamento delle riforme finanziate da fondi del PNRR per ciò che concerne, in particolare, la perdurante situazione di iniquità vissuta dai cittadini nel godimento del diritto fondamentale alla salute. A tal fine, dopo aver ricostruito il contesto da cui muove l'indagine e, quindi, analizzato il fenomeno della mobilità sanitaria interregionale¹⁰, ci si concentrerà sulle misure che la Missione Salute introduce, allo scopo di verificare se, a oltre tre anni dall'adozione del Piano, questi obiettivi siano stati effettivamente perseguiti o se, al contrario, il PNRR abbia contribuito ad accentuare disuguaglianze preesistenti o addirittura a generarne di nuove, soprattutto con riferimento ai soggetti più fragili.

2. La mobilità sanitaria come sintomo e moltiplicatore delle disuguaglianze

In Italia, la mobilità dei pazienti è garantita sin dalla istituzione del SSN¹¹ e può pacificamente considerarsi una particolare manifestazione del diritto alla salute tutelato dall'art. 32 Cost., il quale riconosce a ciascun individuo un diritto di ottenere cure, a carico del SSN, anche in un luogo diverso da quello di residenza¹².

Soffermando l'attenzione esclusivamente sugli spostamenti da una Regione all'altra del nostro territorio, può affermarsi che a determinare tale tipo di mobilità è soprattutto l'inadeguatezza, reale o percepita, dell'offerta sanitaria di ciascun Servizio sanitario regionale (SSR) rispetto ai bisogni di salute della popolazione residente. Sotto questo profilo, si è soliti

EU (§ 4.344): spendono meno di noi solo Repubblica Slovacca, Polonia, Portogallo, Estonia, Lituania, Ungheria, Lettonia e Grecia».

⁹ Decreto del Ministero della Salute del 23 maggio 2022, n. 77 recante «Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale».

¹⁰ Esulano dalla presente indagine sia la mobilità intra-regionale (tra strutture differenti della stessa Regione), sia la mobilità transfrontaliera (prestazioni erogate ai cittadini italiani da strutture sanitarie all'estero).

¹¹ Art. 19, 2° comma, l. n. 183/1978: «Ai cittadini è assicurato il diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura nei limiti oggettivi dell'organizzazione dei servizi sanitari».

¹² Cfr. M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, p. 460.

distinguere tra mobilità attiva e passiva; la prima designa l'indice di attrazione di una Regione, ovvero le prestazioni sanitarie che questa eroga in favore di cittadini residenti in altre Regioni, mentre la seconda esprime l'indice di fuga da una Regione, ovvero le prestazioni sanitarie erogate ai propri cittadini da una Regione diversa da quella di residenza. Dal punto di vista economico, la mobilità dei pazienti provoca squilibri finanziari tra le Regioni, generando una voce di credito, in favore delle Regioni di destinazione degli spostamenti, e una corrispondente voce di debito, in capo alle Regioni che, al contrario, abbandonate dai propri residenti, dovranno rimborsare le prime per le prestazioni erogate ai propri cittadini tramite un apposito meccanismo di compensazione¹³.

Dai dati forniti dall'Osservatorio GIMBE¹⁴, è emerso che nel 2022 la mobilità sanitaria interregionale in Italia ha raggiunto il valore record di 5.037 miliardi di euro, registrando un aumento del 18,6% rispetto al 2021 e un notevole volume di pazienti e di risorse economiche in uscita dal Mezzogiorno e diretto verso Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, che si confermano le Regioni più attrattive¹⁵. Dal confronto tra crediti e debiti maturati da ciascuna Regione è possibile trarre il saldo di mobilità. Sulla scorta dei dati relativi al 2022, le Regioni sono state quindi suddivise in categorie: quelle con saldo positivo rilevante (>100 milioni di euro) si trovano solo al Nord, diversamente le Regioni con saldo negativo rilevante (>100 milioni di euro) appartengono tutte al Mezzogiorno, ad eccezione del Lazio.

Come si diceva poc'anzi, trattandosi di un peculiare aspetto della libertà di cura sancita dall'art. 32 Cost., esistono dei flussi di mobilità "fisiologici", che dipendono dalla necessaria variabilità dell'offerta sanitaria regionale e dalla presenza, in specifiche parti del territorio, di centri di eccellenza per patologie specifiche (si pensi agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pediatrici, come l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù di Roma). Allo stato attuale, tuttavia, tra le motivazioni alla base della mobilità figurano prevalentemente problemi di carattere organizzativo, quali l'eccessiva lunghezza delle liste d'attesa¹⁶, la scarsa accessibilità ai servizi, e aspetti più strettamente connessi alla quantità e alla qualità delle prestazioni erogate¹⁷.

¹³ D.A. PISANI, *Il finanziamento della mobilità sanitaria interregionale: iniquità e inefficienze*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2022, p. 1 ss.

¹⁴ Report Osservatorio GIMBE n. 1/2025. La mobilità sanitaria interregionale nel 2022, Bologna, 11 febbraio 2025. Disponibile a: www.gimbe.org/mobilita2022.

¹⁵ Queste ultime concentrano da sole oltre la metà della mobilità attiva complessiva, mentre per la mobilità passiva le differenze tra Nord e Sud sono meno marcate, giacché si rinvergono importanti indici di fuga anche nelle Regioni settentrionali.

¹⁶ Secondo i dati del 21° rapporto Ospedali&Salute del 2023, ogni 100 tentativi di prenotare una visita o un esame specialistico nel pubblico, 40 volte alla fine si preferisce rivolgersi al privato, con ampie differenze territoriali: la percentuale sale al 47,6% nel Centro Italia, seguita da quasi il 45% nel Sud e nelle isole, mentre al Nord-Est si scende al 34%. In altre parole, finisce con il potersi curare in tempo solo chi ne ha la possibilità economica. Per cercare di rispondere a questo problema, ad agosto del 2024 il governo ha promulgato ufficialmente il c.d. DL liste d'attesa (decreto legge 7 giugno 2024, n. 73), con cui sono state stabilite nuove regole per la prenotazione delle visite e degli esami che puntano a smaltire le code.

¹⁷ Secondo gli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile) sulla salute, il Mezzogiorno è l'area del Paese caratterizzata dalle peggiori condizioni di salute, con divari importanti in termini di speranza di vita e di mortalità evitabile rispetto alle Regioni del Centro-Nord. Inoltre, anche i dati ISTAT 2022 sul grado di soddisfazione per le prestazioni dei SSR confermano la minore qualità, percepita dall'utenza, dei servizi sanitari offerti nel Sud del Paese.

In base ai dati diffusi da AGENAS (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali), solo nel 2022 la “fuga” ha interessato, in volume di ricoveri, ben 629 mila pazienti, il 44% dei quali residente in una Regione del Sud. Di particolare rilievo è altresì la ricostruzione dei flussi di mobilità oncologica, riferiti sempre all’anno 2022, effettuata dalla SVIMEZ¹⁸, ove si evidenzia che in quasi tutte le Regioni italiane il numero di pazienti ricoverati per patologie oncologiche provenienti da altre Regioni ha superato di gran lunga quello dei ricoverati in strutture ospedaliere locali provenienti da fuori regione.

Ciò è sintomo del fatto che, pur essendosi affermata come espressione del diritto alla libera scelta del luogo di cura da parte del paziente¹⁹, oggi la mobilità sanitaria costituisce piuttosto un indicatore eloquente delle insufficienze dei SSR e della loro incapacità di soddisfare adeguatamente il fabbisogno di cure dei propri residenti. Da questo punto di vista, tale diritto si lega saldamente al principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., riconoscendosi come il luogo di residenza della persona non possa, di per sé, limitarne o comunque condizionarne il godimento dei diritti fondamentali, soprattutto del diritto alla salute²⁰.

Anche il Rapporto CREA Sanità 2024 e il monitoraggio LEA confermano profonde disparità tra i SSR, con performance insufficienti nel Sud e una persistente disomogeneità nell’erogazione dei servizi essenziali²¹. In questo senso, allora, a provocare lo spostamento sarebbe la volontà di accedere a prestazioni che la propria Regione non assicura, e non necessariamente a beneficiare di cure qualitativamente superiori. La riduzione della spesa sanitaria, soprattutto nel Mezzogiorno che esce penalizzato dal riparto regionale delle risorse destinate alla sanità, ha contribuito ad aggravare tali divari, che rimangono un ostacolo alla effettiva uguaglianza nell’accesso alle cure sul territorio nazionale.

¹⁸ Report SVIMEZ, Un Paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla Salute, Roma, 1 febbraio 2024. Disponibile a: https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2024/02/un_paese_due_cure_report.pdf.

¹⁹ Per un esame critico del contenuto dell’art. 19, l. n. 833/1978, si v. M. PERSIANI, V. BELLINI, F.P. ROSSI, *Il servizio sanitario nazionale. Commento alla Legge 23 dicembre 1978, n. 833*, Zanichelli, 1979, p. 66-70; F. ROVERSI MONACO, *Diritto alla salute e diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura*, in AA.VV., *Il servizio sanitario nazionale. Atti del convegno sulla legge n. 833/1978*, Parma, 22-23 giugno 1979, p. 19 ss.; nonché con un approccio più recente al tema della mobilità S.R. VINCETI, *La mobilità sanitaria interregionale in Italia alla luce della teoria federalista e delle esperienze comparate*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2022, p. 4 e nota 12.

²⁰ In argomento, v. P. MASALA, *La libertà di scelta del soggetto erogatore delle prestazioni sanitarie in tutto il territorio nazionale a prescindere dalla Regione di residenza e i suoi limiti*, in *Federalismi.it, Osservatorio di diritto sanitario*, 26 novembre 2014, p. 51.

²¹ L’indice composito del CREA, che si basa su indicatori di appropriatezza, efficienza nella spesa, equità e *outcome*, varia da un massimo di 59 (fatto 100 il risultato massimo raggiungibile) a un minimo di 30: il risultato migliore lo ottiene il Veneto e il peggiore la Calabria. Ordinando i diversi SSR in ordine decrescente risultano tre gruppi di regioni. Fanno parte del primo gruppo il Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano, che mostrano standard di tutela della salute significativamente alti (55-59). Al secondo gruppo appartengono, invece, Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna, Lombardia e Marche, con valori compresi tra 47 e 49. Nel terzo gruppo si collocano Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Umbria, Molise, Valle d’Aosta e Abruzzo (37-42). Infine, per sei regioni meridionali (Sicilia, Puglia, Sardegna, Campania, Basilicata e Calabria) risultano livelli di performance inferiori a 32.

A ben guardare, la mobilità interregionale ha riflessi significativi anche sulle Regioni ospitanti, soprattutto sul piano organizzativo, in termini di allungamento delle liste d'attesa delle strutture più colpite e di conseguente pericolo di riduzione dell'offerta per i residenti²².

Le proporzioni assunte dal fenomeno sembrerebbero quindi dimostrare come la mobilità, non soltanto non costituisca più il risultato di una libera scelta del cittadino di avvalersi di servizi sanitari lontano dal luogo di residenza, ma rappresenti essa stessa un nuovo fattore di discriminazione, sia da un punto di vista economico che da un punto di vista sociologico. Infatti, da un lato, le distanze da percorrere per ricevere assistenza sanitaria crescono sempre più, e dall'altro, e conseguentemente, anche i costi e i disagi sociali della migrazione divengono sempre più consistenti e difficili da affrontare²³.

Dimodoché quello che era originariamente nato come un strumento di garanzia e di lotta alle disuguaglianze nel godimento del diritto fondamentale alla salute, si è progressivamente trasformato in una delle manifestazioni più evidenti del divario socio-economico che attraversa il Paese e in una ulteriore condizione di discriminazione tra gli individui²⁴.

3. Il PNRR e la Missione 6: una leva per il riequilibrio?

La sanità pubblica italiana si trova, dunque, a dover affrontare una sfida cruciale: garantire ai cittadini un sistema più equo, accessibile ed efficiente, superando le criticità sopra evidenziate. In questo contesto, il PNRR costituisce un punto di svolta fondamentale, proponendosi di contribuire a potenziare il SSN e migliorare l'accesso alle cure, riducendo i divari territoriali.

In particolare, la Missione 6 dedicata alla salute si suddivide in due direttrici fondamentali. Gli interventi della prima componente, denominata "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale" (M6C1), focalizzano l'attenzione sul territorio, in quanto mirano a incentivare la creazione e la diffusione di strutture e presidi territoriali nuovi (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), il consolidamento dell'assistenza domiciliare e lo sviluppo della telemedicina.

Le misure incluse nella seconda componente, dedicata a "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale" (M6C2), sono, invece, di più ampio respiro, giacché intendono favorire l'aggiornamento tecnologico e digitale del SSN, a livello centrale e regionale, al fine di garantire una evoluzione significativa delle modalità di assistenza sanitaria, anche attraverso il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e l'implementazione di una capacità di *governance* e programmazione sanitaria guidata dall'analisi dei dati, nel pieno rispetto della sicurezza e della tutela delle informazioni dei pazienti.

²² In questo senso, N. POSTERARO, *La compensazione e i rimborsi nella mobilità sanitaria interregionale e transfrontaliera*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2018, p. 857.

²³ C. COLLICELLI, *La mobilità sanitaria come problema sociale*, in *La mobilità sanitaria. I quaderni di Monitor*, 9° supplemento al numero 29/2012 di *Monitor*, Trimestrale dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, 2012, p. 19 e ss.

²⁴ In argomento, v. F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2019, p. 19, che parla di una mobilità sanitaria interregionale "sempre più selettiva", anche a causa della rimodulazione delle tariffe delle prestazioni erogate ai cittadini non residenti, volta ad attrarre solo quelli più ricchi.

Con riguardo alla prima delle due componenti, sulla quale verterà la presente riflessione, l'intento è quello di perseguire una riforma strutturale della sanità territoriale, con l'obiettivo di rafforzare l'assistenza di prossimità e ridurre la pressione sugli ospedali. A tal fine, si prevede una nuova strategia sanitaria modellata sugli specifici bisogni di salute della comunità stanziata sul territorio. Nell'attuale contesto epidemiologico, demografico e sociale, infatti, la sfida principale è offrire risposta ai problemi di invecchiamento della popolazione e di cronicità delle patologie. Questi ultimi richiedono un approccio mutato rispetto al passato e un nuovo modello organizzativo dell'assistenza primaria, incentrato sugli obiettivi di continuità delle cure per le cronicità e di individuazione di priorità di intervento secondo il canale della prossimità.

In questo senso, allora, la componente M6C1 del PNRR riorganizza i servizi offerti sul territorio, con lo scopo di migliorarne la qualità e di renderli più vicini alla cittadinanza, investendo innanzitutto nella attivazione di Case della Comunità e Ospedali di Comunità. Le Case della Comunità (CdC) rappresentano il fulcro della nuova sanità territoriale e dovrebbero diventare il principale punto di riferimento per l'assistenza primaria. Al loro interno opera un team multidisciplinare composto da Medici di Medicina Generale (MMG) e Pediatri di Libera Scelta (PLS), infermieri di comunità e specialisti, nonché assistenti sociali per favorire l'integrazione tra sanità e servizi sociali²⁵.

Il decreto ministeriale 77/2022, adottato in attuazione del PNRR, definisce le CdC come «il luogo fisico e di facile individuazione al quale i cittadini possono accedere per bisogni di assistenza sanitaria, socio-sanitaria a valenza sanitaria e il modello organizzativo dell'assistenza di prossimità per la popolazione di riferimento»²⁶. Sotto il profilo organizzativo, si prevede la presenza di una CdC “hub” ogni 40.000-50.000 abitanti, e di ulteriori strutture “spoke” e ambulatori di MMG e PLS, in base alle caratteristiche orografiche e demografiche del territorio, così da assicurare la capillarità dei servizi e una maggiore equità di accesso, specialmente nelle aree interne e rurali.

Come precisato dal decreto²⁷, lo sviluppo delle CdC è preordinato all'adozione di una prospettiva inedita di tutela e di presa in carico della persona, che passi attraverso la previa individuazione e composizione del quadro dei bisogni di salute locali, ottenuto sommando le informazioni dei sistemi istituzionali con quelle provenienti dalle reti sociali, al fine di riprogettare i servizi offerti proprio in funzione di questi ultimi, in un contesto interprofessionale e multidisciplinare.

Il superamento della tradizionale visione ospedalocentrica si ha, poi, mediante la valorizzazione degli Ospedali di Comunità (OdC), per tali intendendosi strutture sanitarie di

²⁵ Come precisato anche dal Piano, questo primo investimento agisce in maniera sinergica con gli investimenti 1.1 (Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti) e 1.2 (Percorsi di autonomia per persone con disabilità) della Componente 2 della Missione 5, dedicata a “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”. Sull'importanza del coordinamento tra la Missione 6 e la Missione 5 del PNRR, cfr. G. RAZZANO, *La missione salute del PNRR: le cure primarie, fra opportunità di una “transizione formativa” e unità di indirizzo politico e amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2022, p. 6 ss.

²⁶ DM n. 77/2022, Allegato 1, paragrafo 5.

²⁷ *Ibidem*.

ricovero che si collocano in posizione intermedia tra il domicilio e il ricovero ospedaliero²⁸. A questi ultimi dovrebbero rivolgersi, principalmente, quei pazienti che, a seguito di un episodio di acuzie minore o per la riacutizzazione di patologie croniche, necessitano di cure a bassa intensità che potrebbero essere fornite anche a domicilio. Per evitare, quindi, ricoveri ospedalieri superflui, il paziente che, pur mostrando un quadro clinico non critico, richieda comunque un certo margine di assistenza e sorveglianza sanitaria continuativa, anche notturna, può essere indirizzato verso queste strutture sanitarie territoriali concepite proprio per periodi di degenza brevi²⁹.

Infatti, come precisato, la finalità perseguita è quella di garantire una alternativa efficace al ricovero tradizionale per pazienti con patologie croniche o in fase post-acuta, contribuendo a ridurre il sovraccarico delle strutture ospedaliere principali.

In tal senso l'OdC, come descritto dalla normativa vigente e dagli atti concertativi di riferimento³⁰, svolge una importante funzione di sostegno e di monitoraggio di pazienti, anche con disabilità motoria, cognitiva e funzionale, proponendosi come pietra miliare della nascente rete territoriale di assistenza sanitaria.

3.1. Le Botteghe della Comunità: il modello innovativo del Cilento

Nell'ambito dei processi di riorganizzazione territoriale della sanità si colloca altresì l'esperienza innovativa delle Botteghe della Comunità avviate nell'area salernitana. Queste realtà, nate su impulso di reti sociali, cooperative di comunità e in stretta collaborazione con enti locali e ASL, si configurano come presidi di prossimità flessibili, capaci di coniugare prestazioni sanitarie di base con servizi sociali, culturali e di supporto all'autonomia.

Le Botteghe della Comunità costituiscono, infatti, il luogo fisico di prossimità al quale il cittadino può accedere gratuitamente per ricevere assistenza sociosanitaria e infermieristica. In particolare, il modello organizzativo comprende 27 ambulatori infermieristici, presenti in tutti i Comuni coinvolti nell'iniziativa, che funzionano da "spoke", e un ambulatorio multispecialistico, realizzato nel Comune di Valle dell'Angelo (SA), che funziona da "hub", all'interno del quale, oltre all'espletamento del servizio infermieristico, è attivo un servizio medico specialistico per la gestione delle malattie croniche, modellato sulle patologie che affliggono la popolazione interessata.

Il progetto si inserisce nel contesto più ampio delle politiche di rigenerazione territoriale e contrasto allo spopolamento, fondamentali nelle aree interne e rurali del Sud Italia, proponendosi come risposta concreta e sostenibile al problema dell'accesso alle cure. Invero, secondo i dati pubblicati dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, nel 2023 oltre 60 Comuni del Cilento sarebbero stati classificati come periferici o ultraperiferici. Ciò comporta che, in

²⁸ L'OdC può avere un numero di posti letto compreso tra 15 e 20, e può tanto avere una sede propria, quanto essere collocato in una CdC, in strutture sanitarie polifunzionali, presso strutture residenziali sociosanitarie, oppure essere situato in una struttura ospedaliera.

²⁹ DM n. 77/2022, Allegato 1, paragrafo 11.

³⁰ Cfr. DM n. 70/2015, Patto per la Salute 2014-2016, Piano nazionale della cronicità, Intesa Stato-Regioni del 20/02/2020.

media, un cittadino di quelle aree deve percorrere oltre 40 km per raggiungere un ospedale con pronto soccorso operativo³¹. La situazione è poi aggravata anche dalla inadeguatezza dei trasporti pubblici e delle infrastrutture digitali, oltre che dalla età media della popolazione residente.

In tal senso, le Botteghe della Comunità rappresentano un laboratorio giuridico e sociale fondamentale per la concreta attuazione del diritto alla salute nelle aree marginali del territorio, potendo contribuire in modo significativo alla costruzione di un welfare territoriale integrato a misura di cittadino, basato sui valori della prossimità, della solidarietà e della partecipazione.

Pur condividendo l'obiettivo di rafforzare la sanità di prossimità e l'integrazione sociosanitaria sul territorio, le Botteghe della Comunità presentano però differenze strutturali, organizzative e funzionali rispetto agli altri modelli organizzativi considerati ed in particolare alle CdC, che ne delineano la specificità all'interno del quadro delineato dal PNRR e dal DM 77/2022.

In primo luogo, a differenza delle CdC, che presentano una struttura formalizzata, parametrata su standard demografici e finalizzata all'erogazione di servizi sanitari, le Botteghe della Comunità operano con un assetto più fluido e si caratterizzano per un approccio relazionale e olistico, che non soltanto consente una maggiore adattabilità ai bisogni specifici delle comunità locali, ma pone al centro il benessere complessivo della persona, attraverso il coinvolgimento diretto delle comunità locali, dove possono sopperire alle richiamate criticità infrastrutturali e organizzative che ostacolano il pieno funzionamento delle Cdc, come carenza di personale, bassa densità operativa e assenza di collegamenti.

Sul piano funzionale poi, mentre le Cdc si concentrano prevalentemente sull'erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie integrate, le Botteghe affiancano alle attività sanitarie anche interventi di supporto sociale e di competenze digitali, attività culturali e servizi di comunità, in una logica di welfare comunitario che mira a promuovere benessere complessivo, coesione sociale e invecchiamento attivo della popolazione.

Infine, le modalità di finanziamento costituiscono un ulteriore elemento differenziale: le CdC sono sostenute da risorse PNRR e inserite in un disegno strategico nazionale, mentre le Botteghe operano come esperienze sperimentali, finanziate combinando le risorse della Missione 6 e della Missione 5 del Piano con la Strategia delle Aree Interne (SNAI).

In sintesi, le Botteghe della Comunità, pur nella loro natura sperimentale, rappresentano un modello complementare alle CdC, utile per garantire prossimità nelle cure nelle aree interne e marginali e ridurre forme di mobilità sanitaria evitabile. Tuttavia, la mancanza di un inquadramento giuridico stabile richiede un ripensamento normativo che ne consenta

³¹ La Strategia Nazionale per le Aree Interne, promossa dalla Regione Campania per gli anni 2021-2027, conferma l'assenza di adeguati servizi territoriali di base e di emergenza, dovuta allo spopolamento dell'area. Più precisamente, la mancanza di strutture territoriali di cura, fa sì che la popolazione si metta in viaggio anche per le cure minime. Infatti, dovendosi comunque spostare, chi ha necessità di cure preferisce farlo altrove, ed evitare il sovraffollamento presente negli unici due presidi ospedalieri presenti. In queste zone il problema è dato anche dalla viabilità: si può morire di infarto persino in ambulanza, a causa dei percorsi impervi e lunghissimi, molte volte interrotti per frane o per altri tipi di dissesti idrogeologici, che bisogna affrontare prima di raggiungere gli ospedali (il tempo di percorrenza che intercorre tra l'inizio della chiamata telefonica alla centrale operativa e l'arrivo del primo soccorso sul posto è stimato in 16 minuti).

l'integrazione ordinata nelle reti sanitarie regionali, così da valorizzarne il potenziale innovativo nel quadro del PNRR e assicurare una tutela uniforme del diritto alla salute sul territorio nazionale.

3.2. Il ruolo della telemedicina e il potenziamento dei servizi domiciliari

Ulteriore elemento caratterizzante la nuova riforma della sanità territoriale è rappresentato dalla rinnovata centralità assegnata alla casa, oggi considerata come primo luogo di cura. L'investimento 1.2 della M6C1 del PNRR, denominato "Casa come primo luogo di cura e telemedicina", aspira infatti ad aumentare il volume di prestazioni rese in assistenza domiciliare, con l'obiettivo di riuscire a prendere in carico, entro la metà del 2026, il 10% della popolazione di età superiore ai 65 anni con una o più patologie croniche, fragili e non autosufficienti, per i quali gli spostamenti risultano particolarmente difficoltosi. Attraverso i canali dell'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) è possibile provvedere alla erogazione di visite mediche e infermieristiche, alla somministrazione di farmaci e terapie, alla realizzazione di percorsi di riabilitazione e fisioterapia, nonché alla offerta di supporto psicologico e sociale.

Centrale, in questa prospettiva, è altresì la crescente digitalizzazione del settore sanitario e la contestuale implementazione della telemedicina, cui viene destinato 1 miliardo di euro³². La telemedicina può definirsi «una modalità di erogazione di servizi di assistenza sanitaria tramite il ricorso a tecnologie innovative, in particolare alle *Information and Communication Technologies* (ICT), in situazioni in cui il professionista della salute e il paziente (o due professionisti) non si trovano nella stessa località»³³. La peculiarità di questo tipo di arte medica risiede, dunque, nell'assenza di un reale contatto fisico tra paziente e operatore sanitario, il quale può avvalersi soltanto dei dati a lui pervenuti attraverso le tecnologie informatiche³⁴ per compiere quelli che la giurisprudenza di legittimità ha, appunto, definito atti medici "fra assenti"³⁵.

Un uso sapiente di questa nuova modalità di cura a distanza, già ampiamente sperimentata durante la pandemia da Covid-19, potrebbe contribuire a ridurre l'ampiezza dei fenomeni di malasanità che caratterizzano soprattutto le Regioni meridionali, realizzando condizioni di maggiore equità sociale. A beneficiarne sarebbero, innanzitutto, quei pazienti che non potrebbero o non vorrebbero doversi spostare per ottenere soddisfazione in materia di cure, ma neppure può sottovalutarsi la situazione di detenuti, militari o altri soggetti difficili da

³² Il Decreto del Ministro della Salute del 1° aprile 2022 nella ripartizione analitica dei diversi sub-investimenti ha definito la seguente subcodifica al sub-investimento 1.2.3 "Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici": 1.2.3.1 per la Piattaforma di telemedicina, per un importo pari a 250 milioni di euro, e 1.2.3.2 per i Servizi di telemedicina, per un importo pari a 750 milioni di euro.

³³ Cfr. Linee di indirizzo nazionali sulla telemedicina, § 2.1, p. 10, reperibili *qui*.

³⁴ Questo meccanismo funziona in base a una vicenda trilaterale che coinvolge: gli Utenti, un Centro erogatore e un Centro servizi. Gli utenti sono coloro che fruiscono di un servizio di telemedicina, ossia prevalentemente medici e pazienti. Centro erogatore può essere tanto una struttura del SSN (autorizzata o accreditata; pubblica o privata), quanto un operatore dello stesso, come un MMG, un medico specialista o un PLS. Infine, a mettere in collegamento tra loro questi due soggetti è un apposito Centro servizi, che si occupa proprio di gestire le informazioni sanitarie generate dall'utente, facendole pervenire al Centro erogatore, e poi di prelevare gli esiti della prestazione dal Centro erogatore per trasmetterli all'Utente.

³⁵ Cass. pen, sez. III, sent. 17 settembre 2019, n. 38485.

raggiungere³⁶. A questi vantaggi vanno aggiunti anche la riduzione dei tempi d'attesa e il contenimento della spesa pubblica, conseguenti al calo dei casi di ospedalizzazione dei pazienti e a una migliore allocazione delle risorse disponibili. La televisita, ad esempio, permette ai pazienti di consultare il proprio medico senza recarsi fisicamente in ambulatorio, riducendo i disagi connessi agli spostamenti³⁷. Oltre a ciò, la telemedicina ha importanti applicazioni pratiche anche rispetto ai presidi territoriali già esaminati, potendo essere utilizzata all'interno di CdC, OdC e Botteghe della Comunità per facilitare i collegamenti con ospedali e specialisti, quando ciò occorra³⁸.

In definitiva, come evidenziato anche dalle Linee di indirizzo nazionali approvate nel 2014, lo scopo è quello di «contribuire a una riorganizzazione dell'assistenza sanitaria» che sia coerente con lo «spostamento del fulcro dell'assistenza dall'ospedale al territorio», fino a «portare direttamente presso la casa del paziente il servizio medico, senza che questi si allontani dal suo studio e senza che il paziente stesso sia costretto a muoversi»³⁹.

4. Lo stato di avanzamento dell'attuazione degli investimenti

Con una dotazione iniziale di 15,63 miliardi di euro, pari all'8,16% dell'importo totale del PNRR, la Missione Salute può, dunque, considerarsi un tassello fondamentale per la ripresa e il rafforzamento del SSN italiano. Tuttavia, nell'indicare il livello di raggiungimento degli obiettivi programmati, non possono trascurarsi le richieste di modifica del PNRR avanzate dal Governo italiano, dirette ad adeguarlo alle necessità attuative sopraggiunte. Tra queste merita

³⁶ In proposito giova ricordare che la telemedicina è stata sviluppata dalla NASA negli anni '60 del Novecento per fornire assistenza medica agli astronauti in orbita. «Allo stesso modo, questa forma di sanità digitale può essere d'aiuto nelle piccole isole, in cui è più difficile soddisfare la domanda di salute, dal momento che, com'è ovvio, la lontananza dalla terraferma rende problematici i trasporti e, quindi, l'emergenza, oltre alla scarsità in questi luoghi di investimenti strutturali e di risorse professionali in ragione del numero esiguo della popolazione». Così, L. FERRARO, *La telemedicina quale nuova (e problematica) frontiera del diritto alla salute*, in *Dir. inf.*, n. 4-5, 2022, p. 838.

³⁷ Nelle Indicazioni nazionali per l'erogazione di prestazioni di telemedicina (Accordo Stato-Regioni del 17 dicembre 2020), accanto alla televisita, si prevedono ulteriori modalità di interazione a distanza, e in particolare: il teleconsulto medico, ossia l'atto medico in cui il professionista interagisce a distanza con uno o più medici per confrontarsi sulla situazione clinica di un paziente; la teleassistenza, che ha lo scopo di guidare il paziente/caregiver verso il corretto svolgimento di attività assistenziali, eseguibili prevalentemente a domicilio; la telerefertazione, una relazione rilasciata dal medico che ha sottoposto il paziente a un esame clinico o strumentale il cui contenuto è quello tipico delle refertazioni eseguite in presenza, ma che viene scritta e trasmessa per mezzo di sistemi digitali e di comunicazione.

³⁸ Il coordinamento tra servizi e professionisti coinvolti nei diversi setting assistenziali è assicurato dalle Centrali Operative Territoriali (COT), una per ogni distretto, con la funzione di coordinare i servizi domiciliari con gli altri servizi sanitari, assicurando l'interfaccia con gli ospedali e la rete di emergenza-urgenza. Ad introdurre formalmente COT nell'organizzazione del SSN fu l'art. 1, 8° comma, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», che testualmente recita: «Per garantire il coordinamento delle attività sanitarie e sociosanitarie territoriali, così come implementate nei piani regionali, le regioni e le province autonome provvedono all'attivazione di centrali operative regionali, che svolgano le funzioni in raccordo con tutti i servizi e con il sistema di emergenza-urgenza, anche mediante strumenti informativi e di telemedicina». In argomento, v. F. PESARESI, *Le Centrali Operative Territoriali (COT). Come saranno*, in *I luoghi della cura*, 7 luglio 2022. Disponibile [qui](#).

³⁹ Cfr. Linee di indirizzo nazionali sulla telemedicina, cit., § 1.2, p. 7.

attenzione la proposta di modifica presentata il 7 agosto 2023, comprensiva del nuovo capitolo REPowerEU, approvata con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE l'8 dicembre 2023.

Il novellato PNRR, ora composto da sette missioni⁴⁰, in luogo delle sei originarie, ha previsto, tra le altre cose, anche una rimodulazione degli interventi afferenti alla Missione Salute. Nello specifico, si è proceduto a una riduzione nel numero delle CdC da realizzare, che scendono da 1.350 ad almeno 1.038, degli OdC, che da 400 passano ad almeno 307, e delle COT, che da 600 diventano almeno 480. Sul fronte dell'ADI si registra, invece, un incremento da 800 mila a ulteriori 842 mila assistiti over 65 presi in carico in tale regime entro il 2026, a seguito di una redistribuzione delle risorse originariamente stanziati; e lo stesso dicasi anche per l'investimento concernente la Telemedicina, essendosi innalzato il numero di persone a cui è erogata assistenza in tale modalità, portandolo da 200 mila a 300 mila.

Come evidenziato dal Rapporto SVIMEZ 2024⁴¹, la rimodulazione del Piano avrebbe quindi determinato un incremento delle risorse stanziati per la riforma della sanità territoriale pari a 750 milioni di euro. In particolare, le risorse a favore della misura "Casa come primo luogo di cura" sono aumentate di 250 milioni di euro e quelle per la "Telemedicina" di 500 milioni di euro, sebbene a ciò si sia accompagnato anche un innalzamento dei target quantitativi da raggiungere. Viceversa, i target relativi a misure che richiedono investimenti strutturali, come CdC, OdC e COT, sono stati interessati da una modifica a ribasso, dovuta principalmente al vertiginoso aumento dei prezzi che ha colpito il mercato delle costruzioni nell'ultimo periodo.

Il 6 marzo 2025, la Cabina di regia istituita presso Palazzo Chigi ha effettuato una verifica sullo stato di attuazione degli interventi della Missione Salute⁴², evidenziando significativi progressi nell'ambito territoriale. I dati ufficiali 2024 confermano, infatti, l'attivazione di 480 COT, delle prime Case e Ospedali di Comunità aperti sul territorio italiano e di circa 2.500 grandi apparecchiature sanitarie, che risulteranno determinanti per ridurre i divari territoriali e per efficientare le prestazioni erogate dal SSN.

Nonostante questi avanzamenti, la riforma della sanità territoriale stenta a decollare. A dicembre 2024 risultavano avviati oltre l'80% dei cantieri, ma molte Case della Comunità restano in fase progettuale, con una spesa inferiore al 10% dei fondi disponibili. Le Regioni del Centro-Nord mostrano una maggiore puntualità nell'avvio degli interventi rispetto a quelle del Sud, dove si registrano ritardi significativi sia nella realizzazione delle strutture sia nella loro effettiva messa in funzionamento⁴³.

Anche la disponibilità di servizi di ADI è molto diversificata sul territorio: tutte le Regioni presentano percentuali inferiori al 10% e quelle con i valori più elevati si confermano l'Emilia-

⁴⁰ La Missione 7 dedicata al REPowerEU contiene 5 nuove riforme e 12 nuovi investimenti, finalizzati a rendere l'Europa indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Sono stati inoltre previsti cinque investimenti rafforzati nell'ambito di misure preesistenti.

⁴¹ Rapporto SVIMEZ 2024, *L'economia e la società del Mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, Roma, 27 novembre 2024. Disponibile su: <https://www.svimez.it/rapporto-svimez-2024/>.

⁴² La Cabina di regia Salute rientra nell'ambito del monitoraggio rafforzato degli investimenti finanziati dal PNRR, che vedono le Regioni parte attiva come soggetti attuatori, avviato dal Governo in vista del negoziato con la Commissione europea per gli eventuali aggiustamenti del Piano.

⁴³ Elaborazioni SVIMEZ sui dati Agenas e Ministro della Salute. Cfr. Rapporto SVIMEZ 2024, *L'economia e la società del Mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, cit., pp. 349-351.

Romagna, il Veneto, la Toscana e il Molise, che superano il 7%; chiudono la Valle d'Aosta, che si colloca sotto l'1%, la Calabria al 2%, Campania e Puglia sotto il 3%. Sul fronte della digitalizzazione, sono poi in fase di sperimentazione diversi progetti pilota di telemedicina e assistenza integrata, ma non senza qualche ombra.

Non manca, infatti, chi ha prospettato che l'uso dei servizi di telemedicina rischi, «nel suo funzionamento concreto, di andare in direzione opposta a quell'esigenza di uniformità territoriale nell'erogazione delle prestazioni sanitarie»⁴⁴ di cui si è fatto promotore il PNRR, contribuendo ad aggravare i forti divari territoriali che esistono da tempo nel comparto sanitario. Le preoccupazioni afferiscono alla valutazione d'eleggibilità cui deve essere sottoposto il paziente per stabilire se possa o meno beneficiare della cura a distanza. In base alle Linee guida, «Affinché un assistito possa usufruire dei servizi di telemedicina [...] quest'ultimo deve risultare eleggibile dal punto di vista clinico, tecnologico, culturale e di autonomia o disponibilità di un caregiver, qualora necessario»⁴⁵. Questo tipo di apprezzamento, certamente essenziale per il corretto funzionamento del servizio, potrebbe tuttavia concorrere ad aggravare le disuguaglianze sostanziali da rimuovere ex art. 3, 2° co., Cost., se si considera che la maggior parte degli utenti reputati non idonei si collocherà nelle Regioni più socialmente svantaggiate, come quelle del Mezzogiorno⁴⁶, acutizzando il problema delle differenze tra gli utenti⁴⁷.

Ciò detto, la disomogeneità nell'attuazione delle riforme potrebbe dipendere dalle ristrette tempistiche da rispettare o dalla *governance* frammentata, che rallenta l'implementazione uniforme delle misure previste. C'è poi una questione di primaria importanza concernente la disponibilità del personale sanitario necessario a garantire l'operatività delle infrastrutture sanitarie presenti sul territorio. Infatti, per un verso, allo stato attuale mancano strategie chiare per integrare MMG e PLS, riottosi a trasformarsi in dipendenti del SSN, nella nuova organizzazione sanitaria territoriale⁴⁸; per altro verso, il problema relativo alla mancanza di personale delle nuove strutture si innesta all'interno di una crisi del personale sanitario che non ha precedenti in Italia. Si stima che tra il 2019 e il 2022 il SSN italiano avrebbe perso oltre

⁴⁴ C. NICOLOSI, *Telemedicina, PNRR e Piani di rientro sanitari: uniformità versus autonomia nell'organizzazione sanitaria?*, in *Amministrativ@mente*, n. 3, 2024, p. 1059.

⁴⁵ Cfr. DM Salute 21 settembre 2022, recante «Approvazione delle linee guida per i servizi di telemedicina – Requisiti funzionali e livelli di servizio», All. A, Sez. 1.

⁴⁶ Al riguardo, non bisogna dimenticare che lo sviluppo del Mezzogiorno rappresenta, unitamente alla diminuzione dei divari di genere e generazionali, uno degli obiettivi trasversali del PNRR, da portare avanti nel raggiungimento di tutte e sette le Missioni di cui lo stesso si compone.

⁴⁷ Nelle Linee guida si spiega che «Infatti, essendo la telemedicina un servizio da remoto sono necessarie determinate capacità e dotazioni tecnologiche nonché condizioni cliniche compatibili per la prestazione, quindi è necessario valutare se l'assistito è "arruolabile" per questa tipologia di prestazioni. L'eleggibilità clinica è a giudizio insindacabile del medico, che, in base alle condizioni cliniche e sociali del paziente, valuta se proporre al paziente i servizi di telemedicina (ad esempio, una visita di controllo in modalità televisita). Saranno, inoltre, valutate sia l'idoneità che la dotazione tecnologica di cui il paziente dispone (es. smartphone con caratteristiche adeguate all'installazione di specifiche app per la televisita), e la capacità di utilizzo degli appositi kit per la telemedicina. In quest'ultimo caso può anche essere necessario un sopralluogo per verificare le caratteristiche fisiche, impiantistiche ed igieniche del domicilio del paziente. Contestualmente andranno verificati gli aspetti connessi con la digital literacy del paziente e/o del caregiver al fine di valutare l'appropriatezza dei dispositivi e il grado di autonomia nell'uso».

⁴⁸ A. CAPOCCI, *PNRR, case e ospedali di comunità al palo: completato solo il 2%*, in *Il Manifesto*, 20 febbraio 2025, (<https://ilmanifesto.it/pnrr-case-e-ospedali-di-comunita-al-palo-completato-solo-il-2>).

11.000 medici in fuga da turni massacranti, *burnout*, basse retribuzioni, prospettive di carriera limitate e dall'aumento degli episodi di violenza⁴⁹.

In effetti, esiste un problema legato proprio ai MMG. Secondo i dati elaborati dalla Fondazione GIMBE, la metà dei medici di base in Italia avrebbe più di 1.500 assistiti, superando così la soglia prevista dalla normativa, con picchi del 74% tra i medici che operano in Lombardia. A questo si aggiunge un problema di anzianità: i medici sono più anziani e seguono un numero sempre maggiore di pazienti⁵⁰. Tutto ciò avviene malgrado una forte domanda: nel 2022 si calcolava che più di 1.500 medici di medicina generale sarebbero andati in pensione solo in Lombardia entro il 2026. Seguivano la Campania, che avrebbe perso oltre 1.300 medici, il Lazio e la Sicilia, dove i pensionamenti avrebbero superato quota 1.000⁵¹.

Ciò a conferma del fatto che per il conseguimento degli obiettivi di effettività del diritto alla salute in ogni parte del territorio e di equità nell'accesso alle prestazioni, la mera realizzazione di nuovi edifici, che pure procede con una certa lentezza, non è da sola sufficiente. Il rischio è, a ben vedere, quello di creare delle scatole vuote, incapaci di riuscire ad avvicinare il professionista al paziente, con un modello disegnato sulla persona da assistere⁵².

5. Alcuni spunti per concludere: un'occasione (quasi) perduta?

Alla luce delle considerazioni svolte, il PNRR rappresenta chiaramente una occasione imperdibile per il ripensamento delle politiche pubbliche, in particolare in ambito sanitario. La sanità italiana, nonostante il modello universalistico previsto dall'art. 32 Cost., soffre da anni di criticità strutturali, quali malasanità, diseguaglianze regionali e una mobilità sanitaria che si traduce in squilibri finanziari tra le Regioni e discriminazioni indirette tra i cittadini.

Sebbene in parte fisiologica, la mobilità che caratterizza le Regioni italiane è infatti in gran parte evitabile, essendo causata da inefficienze o carenze sistemiche dei SSR. I cittadini delle Regioni "in uscita" vedono negato un diritto nella loro sede naturale, mentre quelli delle Regioni "in entrata" ne subiscono indirettamente le conseguenze attraverso il sovraccarico del sistema. Il PNRR, attraverso il potenziamento della medicina territoriale e dei servizi di telemedicina, intende ridurre il gap tra le Regioni, rafforzando i presidi locali per prevenire la necessità di ricorrere ad altri SSR per ottenere cure essenziali.

Nei fatti, sussistono però ancora numerose criticità rispetto alla attuazione della Missione Salute, riconducibili soprattutto a difficoltà organizzative e a problemi di carenza di personale sanitario. Inoltre, anche quando i target quantitativi vengono raggiunti, ciò non significa che le distorsioni rilevate siano state realmente corrette. Ad esempio, nonostante l'incremento nel numero di pazienti assistiti in tale modalità, la qualità dell'assistenza domiciliare per gli over 65

⁴⁹ 7° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale, Bologna, 8 ottobre 2024. Disponibile a: www.salviamo-ssn.it/7-rapporto.

⁵⁰ Nel 2022, il 72% dei medici di medicina generale italiani aveva più di 27 anni di anzianità dalla laurea, mentre nel ventennio precedente la percentuale era soltanto del 12,5%.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Cfr. G. RAZZANO, *La missione salute del PNRR: le cure primarie, fra opportunità di una "transizione formativa" e unità di indirizzo politico e amministrativo*, cit., p. 9.

resta una problematica irrisolta. Dai sistemi di monitoraggio emerge che nel 2023 oltre il 50% delle prestazioni domiciliari erogate in 14 Regioni italiane è consistito in singole visite episodiche, con bassi livelli di giornate di cura e intensità assistenziale⁵³. In altre parole, si punta troppo sulla quantità di accessi sanitari a domicilio, senza una vera e propria presa in carico del paziente con cure intense e continuative.

Il rischio di fallire nel tentativo di rimuovere i divari preesistenti si accompagna, inoltre, al timore di alimentare nuove fratture. Infatti, come opportunamente sostenuto⁵⁴, la connotazione equitativa delle nuove tecnologie e, più precisamente, dei sistemi di telemedicina, è messa in discussione dalle dinamiche remunerative della mobilità interregionale. In altre parole, la prestazione a distanza dovrebbe comunque essere rimborsata dalla Regione di residenza del paziente, «e dunque un rilevante aumento dell'uso della telemedicina nella cornice del vigente sistema di finanziamento, potrebbe portare a un'ulteriore crescita del passivo relativo alla mobilità sanitaria interregionale, anche grazie all'incentivo per i residenti del Sud ad avvalersi di questa forma di erogazione della prestazione, ove possibile, in luogo del sostenere spese di soggiorno e di viaggio che possono assumere entità rilevanti»⁵⁵.

Per altro verso poi, la trasformazione digitale sarebbe essa stessa responsabile dell'introduzione di un ulteriore divario, non più soltanto geografico, ma anche tecnologico, dovuto sia alla carenza di infrastrutture digitali, specie nelle aree interne e nel Mezzogiorno, sia alla scarsa alfabetizzazione digitale del personale sanitario e della popolazione più anziana. Senza adeguate misure, il *digital divide* sanitario, da effetto collaterale inatteso, potrebbe trasformarsi a sua volta in un nuovo fattore di discriminazione, in contrasto con gli artt. 3 e 32 Cost.

Da questo punto di vista, il PNRR potrebbe aver avuto un impatto ambivalente: da un lato, ha rappresentato un importante tentativo di riforma del SSN, volto a correggere gli squilibri provocati da un federalismo sanitario fallimentare; dall'altro, ha però reso palesi e, in alcuni casi, persino contribuito ad amplificare le differenze già presenti, ponendo una parte del Paese nell'impossibilità di partecipare attivamente alla vita sociale. Il diritto costituzionale alla salute ne uscirebbe dunque rinforzato sul piano formale, ma ancora fragile sul piano sostanziale. Occorre infatti ricordare che la finalità del PNRR non è soltanto quella di mitigare gli effetti distorsivi provocati dalla crisi del SSN, quanto quella di fungere da leva per il riequilibrio territoriale, puntando su investimenti duraturi. Le decisioni future di allocazione delle risorse adottate dal Governo in carica e da quelli che seguiranno costituiranno un utile banco di prova per verificare se saremo stati in grado di tradurre questa disponibilità finanziaria, straordinaria e transitoria, in un'opportunità strutturale e duratura.

In questo contesto, gli esiti della riforma andranno necessariamente valutati anche in base a eventuali nuovi tentativi regionalismo differenziato e al rischio, ravvisato da più parti, che essi

⁵³ Report Salutequità. Fact checking. Riforma assistenziale territoriale – Focus ADI. Stato di avanzamento dei principali provvedimenti, aprile 2025. Disponibile a: https://salutequita.it/wp-content/uploads/2025/03/Report-ADI_Salutequita_apr2025-B.pdf.

⁵⁴ F. APERIO BELLA, *Tecnologie innovative nel settore salute tra scarsità delle risorse e differenziazione: alla ricerca di un equilibrio difficile*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2022, p. 266.

⁵⁵ D.A. PISANI, *Il finanziamento della mobilità sanitaria interregionale: iniquità e inefficienze*, cit., p. 12.

finiscano con l'accentuare ulteriormente le disuguaglianze esistenti tra Nord e Sud⁵⁶. Ciò nella consapevolezza che condotte di diversificazione, se attentamente governate, possono e debbono essere incoraggiate. Esperienze come le "Botteghe della comunità" costituiscono, infatti, un importante esempio di iniziativa finalizzata a ricucire le fratture sociali e sanitarie dei territori più marginali, attraverso la valorizzazione dell'autonomia locale nel quadro di una strategia nazionale inclusiva.

La sfida per il futuro sarà, dunque, quella di riuscire a trasformare il regionalismo da fattore di frammentazione a strumento di innovazione cooperativa, in cui Stato, Regioni e autonomie locali operino in una prospettiva di leale collaborazione per assicurare una tutela uniforme dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale.

⁵⁶ Senza poter evidentemente approfondire la questione in questa sede, è sufficiente ricordare che il riferimento è alla legge 26 giugno 2024, n. 86 recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», bocciata dalla Corte costituzionale all'esito del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, dopo che la stessa Corte, con l'importante sentenza 192/2024, ne aveva già demolito l'impianto essenziale. La questione sembrerebbe, però, tutt'altro che risolta, dato il recentissimo annuncio del ministro Calderoli di voler riavviare il percorso dell'autonomia differenziata con un nuovo disegno di legge, contenente una delega al Governo per la definizione dei LEP, al fine di rispondere alle censure avanzate dai giudici della Consulta. Sull'impatto del regionalismo differenziato sulla tutela della salute, cfr. A. PITINO, *Il regionalismo differenziato e il conseguimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nella materia "tutela della salute"*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2024, p. 731 ss.

FEDERICA PALOMBA*

Le misure amministrative di prevenzione della dispersione scolastica e il coordinamento istituzionale**

ABSTRACT (EN): In the governance of education, a balance between cohesion and autonomy should be pursued through the coordination among competent authorities in the adoption of measures aimed at preventing early school leaving. A crucial role in the enforcement of the right and public interest to education is fulfilled by the administrative procedure to verify the compliance with compulsory education.

ABSTRACT (IT): Nell'amministrare l'istruzione, il dialogo tra organizzazione e attività di prevenzione della dispersione scolastica dimostra come il punto di equilibrio tra coesione e autonomia vada ricercato nel coordinamento tra i diversi livelli di tutela apprestati. Un ruolo fondamentale, nell'attuazione del diritto e interesse pubblico all'istruzione, è svolto dal procedimento amministrativo di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico.

SOMMARIO: 1. L'obbligo di istruzione e la sua inosservanza. – 2. L'organizzazione del sistema scolastico. – 2.1. L'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 3. L'attività di contrasto alla dispersione scolastica tra prevenzione e repressione. – 4. Coordinamento istituzionale e procedimento amministrativo.

1. L'obbligo di istruzione e la sua inosservanza

Il ruolo dello Stato nel contrasto alla dispersione scolastica ha origine nel diritto fondamentale all'istruzione.

L'istruzione, nella prospettiva costituzionale, è elemento di sviluppo morale e spirituale dell'individuo e fattore propulsivo di crescita della collettività. L'intervento dello Stato è quindi necessario a garantire un diritto fondamentale della persona e, simmetricamente, l'interesse generale alla promozione della cultura e del progresso¹.

Dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente si evince che l'istruzione è introdotta, nell'architettura dei principi, come bene sociale². Le proposte originarie, poi confluite

* Dottoressa di ricerca in Diritto Pubblico – Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Nella seduta del 19 settembre 1946 della Terza Sottocommissione, il dibattito era incentrato sul “*dovere dello Stato di organizzare l'istruzione di qualsiasi grado, in modo che tutti i capaci possano usufruire di essa*”.

² Nella seduta della Terza Sottocommissione del 26 ottobre 1946, il testo dell'articolo rubricato “*diritto all'istruzione*” statuiva: “*L'istruzione è un bene sociale. È dovere dello Stato di organizzare l'istruzione di qualsiasi grado in modo che tutti gli idonei possano usufruire di essa. L'insegnamento primario è gratuito ed obbligatorio per tutti. Le scuole di gradi superiori sono*

nell'articolo 34 della Costituzione, sottolineavano in termini ancor più espliciti che è diritto di ognuno "ricevere una adeguata istruzione ed educazione per la formazione della sua personalità e l'assolvimento dei compiti sociali", "senz'altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto" e superando i limiti derivanti dall'appartenenza "ad un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica"³.

L'istruzione, in questi termini, significa la trasmissione, di generazione in generazione e in condizioni di uguaglianza, del bagaglio di conoscenze necessario a consentire il pieno sviluppo della personalità e l'effettiva partecipazione del singolo alla vita politica, economica e sociale⁴.

L'obbligo di istruzione non rappresenta quindi il mero riflesso del correlativo diritto individuale, non si limita a soddisfare la pretesa di ammissione alla scuola, ma è uno strumento per garantire un interesse generale⁵, per contribuire alla formazione di una società libera e democratica. Per questi fini, diritto e obbligo di istruzione sono riconosciuti anche nella Dichiarazione universale dei diritti umani⁶ e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁷.

La consistenza del diritto all'istruzione si apprezza, in particolare, alla luce dei soggetti obbligati a garantirlo: studenti, genitori, Stato.

Nella sua dimensione attiva, il diritto si correla a un dovere dello studente di iniziativa, partecipazione e impegno rispetto al proprio percorso formativo⁸.

L'articolo 34 della Costituzione identifica il percorso obbligatorio nell'istruzione inferiore impartita per "almeno" otto anni. Tale valore costituisce un limite minimo non comprimibile, ma suscettibile di estensione da parte del Legislatore⁹, come poi effettivamente è avvenuto¹⁰.

accessibili a coloro che dimostrino le necessarie attitudini. All'istruzione dei poveri, che siano meritevoli di frequentare le scuole di gradi superiori, lo Stato provvede con aiuti materiali".

³ Per una ricostruzione dell'elaborazione delle norme costituzionali sulla scuola, si veda G. LIMITI, *La scuola nella costituzione*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, III, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 81 e ss.

⁴ La distinzione tra le nozioni di insegnamento, istruzione, scuola ed educazione è evidenziata da U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 407, e, anche, in *Scritti scelti*, CEDAM, Padova, 2000, pp. 735-740.

⁵ Sulla dimensione di doverosità dell'istruzione, riconducibile a un interesse e a una responsabilità dello Stato, cfr. F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 16.

⁶ La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, all'articolo 26, afferma che "l'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli".

⁷ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000, all'articolo 14, stabilisce che "ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria".

⁸ S. MILAZZO, *La scuola italiana come servizio per la comunità. Qualità dell'insegnamento, autonomia, policentrismo*, Franco Angeli, Milano, 2023, p. 24, il quale afferma che "al titolare del diritto non è concesso dall'ordinamento l'esercizio della correlata libertà negativa". In proposito, cfr., altresì A. SANDULLI, *Istruzione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 3308-3309, il quale correla all'obbligo di istruzione un "servizio pubblico sociale a fruizione individuale coattiva".

⁹ A. SANDULLI, *Istruzione*, cit., p. 3309.

¹⁰ La legge 23 marzo 2003, n. 53, ha innalzato l'obbligo di istruzione, prevedendo che si estendesse "per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età". Fermo

Sul piano passivo, invece, il diritto all'istruzione è riconosciuto all'individuo nei confronti dei genitori e nei confronti dello Stato. I compiti attribuiti ai genitori e allo Stato sono concorrenti e hanno lo scopo comune di contribuire a una personalità in formazione¹¹.

Più in dettaglio, dall'articolo 30 della Costituzione, a mente del quale “è dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli”, discende l'obbligo di sostenere le spese di istruzione, di effettuare le scelte in sostituzione dei figli, rappresentandoli nell'iscrizione, e di vigilare sulla frequenza e sul profitto scolastico¹².

Nei confronti dello Stato, il diritto all'istruzione, sancito al successivo articolo 34, si sostanzia nell'accesso universale alla scuola, “aperta a tutti”, nell'impartizione dell'istruzione inferiore “obbligatoria e gratuita”, nella garanzia, assicurata ai capaci e ai meritevoli, di raggiungere i più alti gradi degli studi attraverso sovvenzioni pubbliche.

Alla Pubblica Amministrazione è attribuita la funzione sia di predisporre le strutture che assicurino a tutti una regolare frequenza della scuola, sia di prevenire e reprimere la dispersione scolastica¹³.

Il ruolo del diritto amministrativo, nel settore dell'istruzione, si apprezza nella duplice veste dell'organizzazione necessaria all'erogazione di un servizio pubblico, e nell'attività di prevenzione e controllo rispetto all'elusione dell'obbligo di istruzione.

Lungo entrambe le direttrici si muoverà la presente analisi.

Sotto il primo profilo, occorre premettere che il diritto sociale all'istruzione si riferisce a un bisogno della persona posto a carico dello Stato e che, in ragione della natura prestazionale, richiede una allocazione di risorse pubbliche¹⁴.

La funzione dell'istruzione è governata non già da un'unica entità, ma da una pluralità di soggetti che operano e dialogano per il tramite di un'organizzazione diffusa¹⁵, composta da Stato, regioni, enti locali e istituti scolastici.

L'organizzazione amministrativa è funzionalmente orientata all'allocazione delle risorse e alla predisposizione delle strutture dove garantire l'adempimento dell'obbligo scolastico. L'interrelazione si coglie, da ultimo, anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il quale prevede un'apposita voce di investimento per la costruzione e l'adeguamento di edifici da

restando il conseguimento della qualifica professionale entro i diciotto anni, il limite della scuola dell'obbligo è stato successivamente ridotto a dieci anni dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296.

¹¹ F. RUSCELLO, *Potestà dei genitori e rapporti con i figli*, in G. FERRANDO (a cura di), *Il nuovo diritto di famiglia*, III, Zanichelli, Bologna, 2007, p. 114.

¹² G. VILLA, *Potestà dei genitori e rapporti con i figli*, in G. BONILINI – G. CATTANEO (a cura di), *Trattato di diritto di famiglia*, III, UTET, Torino, 2007, p. 315.

¹³ M. SESTA, *Potestà e doveri verso i figli*, in T. AULETTA (a cura di), *Trattato di diritto privato*, IV, Giappichelli, Torino, 2011, p. 51.

¹⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, CEDAM, Padova, 1976, p. 1133, definiva i diritti sociali quali “pretese dei singoli verso Stato o enti pubblici a prestazioni a loro favore”, distinguendoli dalle “libertà perché tendono ad ottenere dal soggetto passivo l'adempimento di obblighi positivi di fare”.

¹⁵ Il sistema nazionale di istruzione come organizzazione diffusa è così delineato da A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 22 e pp. 75-152.

destinare a palestre o a strutture sportive “anche per contrastare fenomeni di dispersione scolastica nelle aree maggiormente disagiate”¹⁶.

Per quanto concerne l'attività di vigilanza sul fenomeno della dispersione scolastica, merita particolare attenzione il procedimento di verifica dell'adempimento dell'obbligo di istruzione, attualmente prodromico, in base alla legge 13 novembre 2023, n. 159, al procedimento penale di accertamento del reato previsto dall'articolo 570-ter c.p.

La legge distingue tra violazione ed elusione dell'obbligo di istruzione, a seconda che la persona responsabile dell'adempimento, i genitori o chi ne fa le veci, non abbia provveduto all'iscrizione del minore a scuola o non ne abbia assicurato la regolare frequenza scolastica. Entrambe le forme di inosservanza riflettono la natura ancipite del diritto all'istruzione, in quanto mirano a tutelare il diritto dell'individuo a ricevere una formazione adeguata e l'interesse pubblico al progresso della collettività. In particolare, si intende arginare il fenomeno della dispersione scolastica, quando l'evasione dell'obbligo di istruzione o le assenze non giustificate aumentano la probabilità di entrare in situazioni di rischio sociale e aggravare le disuguaglianze.

L'attività di vigilanza non mira alla repressione dei soggetti responsabili, ma è primariamente diretta al recupero dello studente e alla reintegrazione a scuola. Il procedimento amministrativo, fondato sul coordinamento delle autorità competenti, diviene determinante strumento di attuazione di un diritto costituzionale.

2. L'organizzazione del sistema scolastico

Il quadro regolatorio relativo all'istruzione si muove, da sempre, tra una tendenza alla centralizzazione e all'uniformità e le esigenze di autonomia e differenziazione, da osservare in funzione dell'analisi sulle misure amministrative di contrasto alla dispersione scolastica.

Sino agli anni Novanta del secolo scorso, l'amministrazione scolastica era costruita secondo il modello ministeriale e considerava le scuole come organi periferici dello Stato¹⁷.

Con la legge 15 marzo 1997, n. 59, inserita in un contesto storico di riforme dell'Amministrazione Pubblica, il Legislatore ha dato avvio al decentramento delle funzioni amministrative nell'ambito dell'istruzione, avvicinate ai territori e, quindi, agli studenti.

La riforma del sistema scolastico in senso autonomistico sostituisce, al monopolio dello Stato, una struttura integrata, ispirata al principio di sussidiarietà, composta da Stato, Regioni, enti locali, scuole statali e non statali.

In capo allo Stato, liberato dai compiti di gestione e organizzazione, sono concentrate le funzioni strategiche di indirizzo e valutazione. Con il successivo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, Province e Comuni sono resi responsabili dell'aggregazione e della fusione di scuole, mentre alle Regioni è attribuita la funzione di programmazione dell'offerta formativa, della rete scolastica, del calendario, dei contributi alle scuole non statali.

¹⁶ Il riferimento è all'Investimento 1.3 – *Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pp. 181-182, reperibile sul [sito istituzionale del Governo](#).

¹⁷ A. PAJNO - G. CHIOSSO - G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole*, La Scuola SEI, Brescia, 1997, p. 38.

Al centro del sistema vengono poste le istituzioni scolastiche, alle quali viene riconosciuta personalità giuridica e autonomia patrimoniale, condizioni necessarie all'assolvimento dell'offerta formativa e alla negoziazione con le altre scuole, con le organizzazioni sociali, con gli enti territoriali e con lo Stato¹⁸. Le istituzioni scolastiche diventano espressione di autonomia funzionale, consistente “nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo”¹⁹.

Nel sistema scolastico, la nozione di autonomia funzionale, letta alla luce del principio di sussidiarietà²⁰, corrisponde a un'organizzazione costituita da soggetti ed enti a vocazione specializzata²¹, che interagiscono tra loro al fine di conciliare esigenze e potenzialità individuali con gli obiettivi di interesse pubblico.

Pur rivolgendosi a una specifica comunità, composta da personale, studenti e famiglie, le istituzioni scolastiche rispondono del proprio operato non solo nei confronti della comunità, ma nei confronti del sistema nel quale sono inserite: il sistema nazionale di istruzione²². Il dirigente scolastico, rappresentante legale dell'ente, del resto, non esprime la volontà della comunità di riferimento ed è sottoposto, in relazione ai risultati perseguiti, alla valutazione dell'Ufficio scolastico regionale.

Con la riforma del titolo V della Costituzione, ad opera della legge 18 ottobre 2001, n. 3, l'autonomia scolastica ha acquisito valore costituzionale. L'articolo 117, nell'attuale formulazione, devolve la materia dell'istruzione alla legislazione concorrente “salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche”.

L'introduzione dell'autonomia scolastica nella Costituzione, secondo alcuni, ha valore ricognitivo della libertà di insegnamento, riletta in chiave autonomistica già in seguito alla legge n. 59/1997²³; secondo altri, ha portata innovativa nel processo di riorganizzazione della scuola e nel riparto di competenze tra Stato e Regioni²⁴.

Per apprezzare il ruolo dello Stato nell'esercizio della potestà legislativa occorre distinguere le “norme generali sull'istruzione”, riservate in via esclusiva allo Stato già ai sensi dell'articolo 33 Cost., dai “principi fondamentali in materia di istruzione”, propri della legislazione concorrente con le Regioni.

¹⁸ L'autonomia scolastica si articola nell'autonomia organizzativa, nell'autonomia didattica, nell'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, nell'autonomia finanziaria, nell'autonomia contabile e nell'autonomia negoziale. Per un approfondimento sulle diverse forme di autonomia, si veda L. GIANI, *Manuale di legislazione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 167-180. Sul punto, cfr., altresì F. MIDIRI, *Lezioni di legislazione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 117-132; M. BRUSCHI - S. MILAZZO, *Istituzioni di diritto scolastico*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 83-98.

¹⁹ Così afferma l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

²⁰ A. POGGI, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001.

²¹ L. TORCHIA, Art. 1, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 17.

²² A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 174.

²³ C. MARZUOLI, *Istruzione e “Stato sussidiario”*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2002, p. 145.

²⁴ M. COCCONI, *L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in amministrazioneincammino.it, 2003.

La Corte costituzionale, con sentenza 2 luglio 2009, n. 200, ha evidenziato che le norme generali sull'istruzione *“definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione”* e *“richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione”*. Appartengono, invece, alla categoria dei principi fondamentali le disposizioni che *“da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi”*²⁵.

La giurisprudenza costituzionale ha ricompreso, tra le norme generali sull'istruzione, anche le disposizioni per l'integrazione degli alunni con bisogni educativi particolari, la formazione dei docenti, il contrasto al bullismo, la prevenzione dell'abbandono e dell'insuccesso scolastico, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica²⁶.

In questa prospettiva, le politiche in materia di istruzione divengono uno strumento di coesione e riduzione dei divari territoriali. Rientrano, quindi, tra le norme generali sull'istruzione quelle relative all'autonomia scolastica e all'obbligatorietà dell'istruzione inferiore, quali caratteristiche consustanziali del sistema scolastico nazionale²⁷. Si ritiene che tali aspetti non possano essere devoluti alla legislazione concorrente, neppure in attuazione dell'articolo 116, comma 3, Cost., il quale consentirebbe di affiancare all'autonomia scolastica un ruolo più pregnante dell'autonomia territoriale.

Sembrano quindi ipotizzabili scelte di differenziazione e adeguamento dei *curricula* in base al contesto socioeconomico delle singole Regioni, purché non incidano sulle modalità e la durata dell'assolvimento dell'obbligo scolastico²⁸, da impartire secondo il sistema di istruzione ovvero di istruzione e formazione professionale²⁹.

²⁵ Corte cost., sentenza 2 luglio 2009, n. 200, par. 24-25.

²⁶ Corte cost., sentenza 5 aprile 2013, n. 62. Si veda, sul punto, M. BENVENUTI, *Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione” e “istruzione e... formazione professionale”, tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 1, 2015, pp. 31-32, il quale sottolinea come nelle motivazioni della pronuncia *“probabilmente con la finalità di rafforzare una ratio decidendi altrimenti eccessivamente (auto)assertiva – la Corte costituzionale precisa di voler agganciare la normativa statale de qua all'art. 117, comma 2, lett. n), Cost. «anche sulla base del criterio di prevalenza»”*.

²⁷ Corte cost., sentenza 2 luglio 2009, n. 200, par. 21.

²⁸ Sui limiti all'autonomia differenziata rispetto al diritto fondamentale all'istruzione e correlato obbligo dello Stato di garantire scuole di ogni ordine e grado su tutto il territorio nazionale, si veda R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2019.

²⁹ Corte cost., sentenza 5 novembre 2010, n. 309, par. 3.4, con commento di F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 4360. Con la citata pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale della Toscana che avrebbe introdotto *“un «percorso» formativo diverso rispetto a quelli contemplati dalla disciplina statale per assolvere l'obbligo scolastico. Esso ha, così, rotto l'unità del «sistema di istruzione e formazione», dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un tertium genus nei confronti dei «percorsi» (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale. Tale disciplina rientra tra le norme generali sull'istruzione che debbono essere dettate in via esclusiva dallo Stato”*. Il medesimo orientamento è stato seguito anche nella sentenza 24 Novembre 2010, n. 334, nei confronti di un'altra disposizione regionale che consentiva lo svolgimento dell'apprendistato qualificante, mediante formazione esterna all'azienda, dopo il

Dalla riforma costituzionale si evince il superamento del principio del parallelismo tra funzione legislativa ed amministrativa³⁰. L'articolo 117 ribadisce l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa sulle norme generali, mentre l'articolo 118 individua i Comuni come titolari della funzione amministrativa, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In materia di istruzione, tuttavia, l'apporto delle Regioni nell'esercizio della potestà legislativa concorrente e dei Comuni nella funzione amministrativa non è stato significativo nella fase di attuazione della riforma. Quanto al primo aspetto, il ruolo dello Stato nella definizione delle norme generali e nella struttura portante del sistema nazionale, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, ha portato a una ricentralizzazione delle competenze³¹.

Con riferimento all'ambito amministrativo, la riforma costituzionale del 2001 ha effettivamente inteso attribuire le funzioni amministrative all'ente territoriale più vicino alla collettività. Lo Stato è però rimasto titolare del potere di conferimento delle funzioni, di volta in volta attribuite subordinatamente al rispetto di specifiche condizioni di realizzabilità, quali i principi di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali, responsabilità ed unicità dell'Amministrazione, copertura finanziaria dei costi delle funzioni attribuite³². Le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica in materia di gestione del servizio di istruzione sono state progressivamente devolute alle istituzioni scolastiche, ma allo Stato è rimasto il compito di identificare e tutelare i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione³³.

Si è creata, in altri termini, una relazione privilegiata tra Stato e istituzioni scolastiche³⁴ che ha finito per indebolire il modello di organizzazione diffusa fondato sul coordinamento con gli enti territoriali. La delega di funzioni, come denunciato da parte della dottrina, non è stata accompagnata da una contestuale riforma dei poteri dell'Amministrazione centrale e

quindicesimo anno di età e in assenza di una qualifica professionale, in contrasto con la norma generale per cui occorre aver compiuto il sedicesimo anno di età e, cioè, aver assolto l'obbligo di istruzione.

³⁰ A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 101.

³¹ M. TROISI, *L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2020.

³² Cfr. art. 4, legge n. 59/1997.

³³ Cfr. art. 21, legge n. 59/1997.

³⁴ L'espressione è di A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 76. Per effetto del rapporto tra Ministero e istituzioni scolastiche, le funzioni di Regione ed enti locali restano residuali, in contrasto con lo spirito della legge a favore delle autonomie territoriali. Peraltro, l'art. 21, co. 2, della legge n. 59/1997 prescrive che il conferimento delle funzioni avviene tramite lo strumento dei regolamenti governativi, previa acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti e non di Conferenze rappresentative dei vari livelli di governo.

dall'implementazione di un'efficace rete territoriale di supporto all'autonomia³⁵, capace di salvaguardare l'uguaglianza³⁶.

L'Unione Europea, in diverse raccomandazioni, pone le politiche di contrasto alle disuguaglianze e alla povertà quale obiettivo intermedio e necessario per prevenire l'abbandono scolastico³⁷.

2.1. L'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Le politiche di contrasto alla dispersione scolastica sono al centro degli attuali obiettivi dell'Unione Europea, la quale ha inteso realizzare, entro il 2025, uno Spazio europeo dell'istruzione per favorire il sostegno e la cooperazione tra Stati membri³⁸, la definizione di principi comuni e di garanzie del successo scolastico³⁹.

Nella costruzione di tale spazio, si inserisce il programma Next Generation EU, teso a evitare che la crisi pandemica costituisca, anche nel lungo periodo, un ostacolo strutturale all'apprendimento e allo sviluppo delle competenze, alle prospettive occupazionali dei giovani, all'uguaglianza della società.

In attuazione del Next Generation EU, l'Italia ha posto l'istruzione tra le missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dedicando al settore sei riforme e undici linee di investimento. I progetti di riforma riguardano, in particolare, gli istituti tecnici e professionali, l'orientamento, il reclutamento e la formazione dei docenti, il dimensionamento di scuole e classi.

³⁵ Si veda, sul punto, A. POGGI, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in federalismi.it, 2022, la quale traccia un parallelismo tra l'autonomia scolastica e le critiche mosse da Massimo Severo Giannini in relazione alle misure, attuative del titolo V della Costituzione, di trasferimento delle funzioni amministrative agli enti territoriali. Giannini nel "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato", trasmesso nel 1979 alle Camere, evidenziava che "non ebbe alcuna risposta" la segnalazione, necessaria alla realizzazione del decentramento, che "per ridisegnare l'ordinamento positivo dei pubblici poteri occorresse provvedere in tempi ravvicinati alla ristrutturazione dello Stato".

³⁶ Cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, pp. 345-359, il quale non ravvisa una necessaria conflittualità e contraddizione nel rapporto tra federalismo e uguaglianza, purché il decentramento sia accompagnato da meccanismi riequilibratori, come le reti, "capaci di salvaguardare le condizioni di una cittadinanza eguale". Sul tema, del medesimo Autore si veda, altresì, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 253 e ss.

³⁷ Cfr., ad esempio, la raccomandazione del Consiglio del 28 novembre 2022 sui percorsi per il successo scolastico e la precedente raccomandazione del 28 giugno 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico. Nella Risoluzione del Consiglio, relativa a un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno Spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030) del 26 febbraio 2021, 2021/C 66/01, viene sancito "il diritto dei bambini all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità, e il diritto dei bambini provenienti da contesti svantaggiati a misure specifiche tese a promuovere le pari opportunità".

³⁸ R. CAVALLO PERIN – G. M. RACCA, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2017, pp. 191-208.

³⁹ Comunicazione del 30 settembre 2020 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025.

Non sono previste, quindi, riforme che introducano misure specifiche di prevenzione dell'elusione dell'obbligo di istruzione. Il contrasto alla dispersione scolastica costituisce però parte integrante delle linee di investimento, sia in relazione ai fondi stanziati per l'estensione del tempo pieno e per il potenziamento delle infrastrutture sportive a scuola⁴⁰, sia per l'individuazione di una "strategia per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico"⁴¹. Tale strategia ha l'obiettivo di garantire le competenze di base e di promuovere attività di tutoraggio e percorsi personalizzati soprattutto in favore di studenti a rischio di abbandono.

Nell'ambito della missione "Inclusione e coesione", è stato poi previsto un investimento per contrastare la povertà educativa delle Regioni del Sud attraverso il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori di età, finanziando iniziative del Terzo Settore, con specifico riferimento ai servizi assistenziali e al miglioramento dell'offerta educativa⁴².

In via generale, poi, vi sono nel PNRR alcuni propositi comuni a tutte le missioni, individuati quali "priorità trasversali", relativi al perseguimento delle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. L'impatto sul recupero del potenziale di giovani, donne e territori svantaggiati rappresenteranno fondamentali criteri di valutazione delle misure adottate, anche perché questi obiettivi corrispondono alle raccomandazioni che l'Unione Europea ha espressamente rivolto all'Italia⁴³.

L'istruzione di qualità, diffusa su tutto il territorio, è il primo presidio di contrasto alle disuguaglianze, in quanto garantisce a tutti gli studenti, indipendentemente dal contesto familiare e sociale, parità nell'esercizio sostanziale del diritto di cittadinanza.

Per ridurre i divari di competenze e contrastare la dispersione scolastica, più elevata in alcune Regioni, occorre incrementare la spesa nazionale per l'istruzione, riavvicinandola agli standard europei⁴⁴, e colmare i divari nelle infrastrutture scolastiche, anche al di là delle opportunità di investimento del PNRR⁴⁵.

Gli interventi relativi all'istruzione sono in corso di avvio, così come l'elaborazione di una strategia per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico.

In relazione alle sovvenzioni, la multifattorialità che caratterizza le cause della dispersione scolastica rende particolarmente utile la collaborazione con il Terzo Settore, al fine di creare una comunità educante, dentro e fuori l'orario scolastico, capace di inglobare studenti, famiglie e territorio, specialmente nelle aree maggiormente disagiate. A tal fine, andranno incoraggiate le iniziative di partenariato pubblico-privato a beneficio della collettività⁴⁶ e le forme di

⁴⁰ Il riferimento è alla Missione 4, Investimento 1.3 – *Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola* del PNRR, pp. 181-182.

⁴¹ Cfr., Missione 4, Investimento 1.4 del PNRR – *Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado*.

⁴² Missione 5, Investimento 3 del PNRR – *Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore*.

⁴³ Sulle priorità trasversali del PNRR, specialmente con riferimento all'istruzione professionalizzante, si veda G. M. SALERNO, *L'istruzione professionalizzante e il PNRR: una prima analisi*, in *Rassegna CNOS: problemi esperienze prospettive per la formazione professionale*, n. 2, 2021, pp. 153-166.

⁴⁴ Cfr. *Relazione per Paese relativa all'Italia 2020*, adottata con Comunicazione della Commissione COM 2020, 26 febbraio 2020, n. 150.

⁴⁵ Rapporto SVIMENEZ 2024, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2024.

⁴⁶ C. IAIONE, *Partenariato e finanza di progetto di comunità*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, n. 6, 2024, pp. 433-483.

investimento privato la cui remunerazione è condizionata al raggiungimento di un determinato risultato sociale⁴⁷.

Sotto il profilo delle riforme o, più esattamente, delle strategie strutturali, è sicuramente apprezzabile l'obiettivo di implementare percorsi personalizzati per gli studenti e di attribuire ai dirigenti e ai docenti ruoli specifici per contrastare la dispersione scolastica⁴⁸. È prevista, per esempio, la designazione di docenti "tutor", i quali, attraverso un dialogo costante con lo studente e la sua famiglia, sono chiamati a monitorare la frequenza e a rappresentare al dirigente scolastico segnali di irregolarità o predittivi dell'abbandono⁴⁹.

Sarebbe però necessario, in risposta alle esigenze rappresentate dalla dottrina, rafforzare il coordinamento tra i vari soggetti istituzionali a più livelli coinvolti, specialmente in questa fase, in cui una quota rilevante delle risorse del PNRR coinvolge le autonomie territoriali come soggetti attuatori, responsabili delle fasi di avvio, esecuzione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi⁵⁰. L'assenza di un coordinamento efficace, nella mappatura dei reali fabbisogni e nella strutturazione dei bandi per l'assegnazione delle risorse, rischia di generare inefficienze e di ostacolare il perseguimento degli obiettivi⁵¹.

3. L'attività di contrasto alla dispersione scolastica tra prevenzione e repressione

Nella dinamica dell'organizzazione diffusa si innesta l'analisi sull'attività di contrasto alla dispersione scolastica.

È di particolare interesse, in proposito, il procedimento di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione, introdotto con il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e modificato con il decreto legge 15 settembre 2023, n. 123, recante misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile (c.d. decreto "Caivano").

L'intervento normativo, anche in ragione dell'occasione storica che lo ha giustificato, appare subito riconducibile a una misura nazionale di coesione, in quanto ha l'obiettivo di prevedere dei meccanismi di raccordo tra i soggetti istituzionali coinvolti nei percorsi educativi e di provvedere alla riduzione dei divari territoriali.

⁴⁷ Sull'importanza dell'investimento privato nelle politiche pubbliche, con particolare riferimento all'impatto dei *social impact bonds* sui progetti a sostegno dell'occupazione giovanile, cfr. C. CRISTOFOLINI, *Potenzialità e criticità dei social impact bonds per l'inserimento lavorativo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4, 2021, pp. 1027-1057.

⁴⁸ Lo evidenziava già G. C. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in *amministrazioneincammino.it*, 2005, p. 4.

⁴⁹ Linee guida per l'orientamento, adottate dal Ministro dell'Istruzione e del Merito con decreto del 22 dicembre 2022, n. 328, in attuazione del PNRR.

⁵⁰ A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 239-246, evidenzia che l'88,5% delle risorse allocate sulla Missione 5 "Inclusione e coesione" dovrebbe essere attivato principalmente da Regioni ed Enti locali, rispettivamente impegnati negli interventi che riguardano le politiche del lavoro e le politiche sociali. La Missione 4 "Istruzione e ricerca" prevede che il 32% delle risorse coinvolga le autonomie territoriali nella realizzazione di asili, mense e scuole nuove.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 245-246, dove si riporta, in relazione al bando del 2021 per la costruzione di nuove scuole, che il meccanismo adottato di selezione dei progetti, basato su pre-allocazioni regionali delle risorse con una riserva specifica in favore del Mezzogiorno, ha finito paradossalmente per limitare l'ammontare di risorse destinabili al Sud, date le proposte presentate.

Nel preambolo, il Governo ha rappresentato, tra le ragioni giustificative del decreto legge, *“le esigenze di rafforzamento delle misure a tutela del rispetto dell’obbligo scolastico, in relazione all’incremento dell’elusione scolastica soprattutto in specifiche aree del territorio nazionale, ed al valore di incoraggiamento alla devianza che tale fenomeno comporta”*.

L’intervento sulle misure di garanzia dell’obbligo scolastico, d’altra parte, non può non essere letto congiuntamente agli obiettivi del PNRR in materia di istruzione e di riduzione dei divari territoriali.

L’intero terzo capo del d.l. n. 123/2023, infatti, riguarda l’offerta educativa, in quanto, oltre alle disposizioni sulla vigilanza dell’obbligo scolastico, prevede le misure necessarie a supportare le istituzioni scolastiche del Mezzogiorno, nell’ambito del piano “Agenda Sud”, e incrementa il piano per gli asili nido, al fine di assicurare la relativa linea di investimento del PNRR.

L’intervento pare, quindi, complessivamente teso ad apprestare il corredo normativo necessario al rafforzamento dell’adempimento dell’obbligo di istruzione e ridurre, con particolare attenzione ai territori più disagiati, l’abbandono scolastico.

Le misure di contrasto alla dispersione scolastica coniugano la repressione penale con la prevenzione amministrativa.

In relazione al primo aspetto, si introduce, con l’art. 570-ter del Codice penale, il reato di inosservanza dell’obbligo dell’istruzione dei minori, inserito tra i delitti contro l’assistenza familiare.

Viene contestualmente abrogato l’articolo 731 c.p., che puniva con l’ammenda fino a trenta euro chiunque, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza sopra un minore, omettesse, senza giusto motivo, d’impartirgli o di fargli impartire l’istruzione elementare. La disposizione era però divenuta anacronistica, tanto da aver sollevato dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla mancata incriminazione dell’inadempimento dell’obbligo di istruzione secondaria⁵².

L’attuale articolo 570-ter c.p. punisce i responsabili dell’inadempimento dell’obbligo, i genitori o chi ne fa le veci, già ammoniti all’esito del procedimento del d.lgs. n. 297/1994, che non provino di procurare altrimenti l’istruzione o non giustificano, con motivi di salute o altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione o l’assenza del minore a scuola⁵³.

Il reato è così trasformato da contravvenzione in delitto, con conseguente inasprimento del trattamento sanzionatorio fino a due anni di reclusione, ed estende l’ambito di applicazione dalla sola istruzione elementare all’istruzione obbligatoria.

La gravità dell’offesa a beni giuridici fondamentali giustifica la rilevanza penale dell’inosservanza dell’obbligo di istruzione. Si intende confermata, anche nella nuova disposizione, la natura plurioffensiva della violazione, già rilevata dalla giurisprudenza, atteso che si tutela non soltanto il diritto soggettivo del minore a ricevere un’istruzione adeguata, ma anche l’interesse pubblico dello Stato all’osservanza dell’obbligo scolastico⁵⁴.

⁵² Corte cost., ordinanza 23 settembre 2020, n. 219, ha dichiarato inammissibile la questione anche per l’impossibilità di una pronuncia additiva *in malam partem*.

⁵³ Per un commento del d.l. 123/2023, in relazione alla prevenzione *praeter delictum* e alla disciplina penale, cfr. G. PANEBIANCO, *Sicurezza, criminalità minorile e urgenza a fronte del c.d. decreto “Caivano”*, in *Diritto penale e processo*, n. 12, 2023, pp. 1554-1586.

⁵⁴ Cfr., Cass. pen., Sez. III, sentenza 11 maggio 2021, n. 18144; Cass. pen., Sez. III, 23 marzo 2004, n. 13977.

Il Legislatore precisa la nozione di elusione dell'obbligo di istruzione anche nella disciplina già esistente, ponendo il procedimento amministrativo di vigilanza come presupposto del reato.

Con la legge 13 novembre 2023, n. 159, di conversione del d.l. n. 123/2023, infatti, si modifica l'art. 114 del d.lgs. n. 297/1994, affermando che costituisce elusione dell'obbligo di istruzione, propulsiva al procedimento di ammonizione da parte del sindaco, la mancata frequenza di almeno un quarto del monte ore annuale personalizzato senza giustificati motivi.

Viene così individuato un parametro comune e omogeneo su tutto il territorio nazionale e proporzionato alla percentuale di frequenza richiesta, ai fini della validità dell'anno scolastico. Tale valutazione era stata, nel tempo, rimessa alla discrezionalità dei singoli dirigenti scolastici ed espressa sulla base di atti amministrativi di supporto elaborati dagli Uffici scolastici regionali. Ogni Regione aveva finito per determinare un parametro differente di violazione dell'obbligo, cinque o quindici giorni consecutivi di assenza, sette o dieci giorni di assenze saltuarie⁵⁵.

La difformità nelle prassi regionali, unitamente all'assunzione del parametro quale presupposto indiretto del reato, ha reso necessaria la precisazione di un numero di giorni congruo e integrativo della violazione dell'obbligo di istruzione per tutte le scuole del sistema nazionale di istruzione.

Il dirigente scolastico, ora mediante accesso all'Anagrafe Nazionale dell'Istruzione, istituita all'articolo 62-*quater* del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, verifica la frequenza degli alunni soggetti all'obbligo di istruzione e segnala ai genitori responsabili le assenze che integrano l'elusione. Nel caso in cui l'alunno non riprenda la frequenza entro sette giorni dalla comunicazione, il dirigente scolastico avvisa entro sette giorni il sindaco affinché questi proceda all'ammonizione del responsabile, invitandolo ad ottemperare alla legge.

Il sindaco procede con la denuncia alla Procura della Repubblica se la persona responsabile dell'obbligo, previamente ammonita, non provi di procurare altrimenti l'istruzione o non giustifichi con motivi di salute, o con altri impedimenti gravi, la mancata iscrizione a scuola o non ve lo presenti entro una settimana dall'ammonizione.

Comparando le giustificazioni che il responsabile può attestare al dirigente scolastico e al sindaco, è evidente l'ampia discrezionalità lasciata al primo, il quale fonda le proprie valutazioni sui motivi dell'assenza⁵⁶. L'attività del sindaco, invece, in quanto prodromica alla denuncia penale, dovrebbe intendersi circoscritta, specialmente nell'interpretazione degli "impedimenti gravi", agli impedimenti oggettivi o alle cause di forza maggiore.

⁵⁵ Nel tentativo di armonizzare la prassi, la Procura della Repubblica per i minorenni di Sassari, con le Linee guida per la prevenzione e il contrasto dell'evasione dell'obbligo scolastico del 19 novembre 2022, aveva affermato che integra "interruzione" scolastica l'assenza per quindici giorni consecutivi e "irregolarità" l'accumulo di venti giorni di assenze non consecutive durante il primo trimestre o quadrimestre.

⁵⁶ Sulla discrezionalità dei due soggetti, cfr. M. DE ROSA, *La nuova disciplina della vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione*, in *Amministrazione in cammino*, n. 1, 2024, la quale fa riferimento alla "reiterazione", ai fini della valutazione del dirigente scolastico sulla non giustificabilità delle assenze, in base al decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 489/2001. Secondo l'Autrice, inoltre, è possibile, interpretando in via analogica la circolare MIUR n. 20/2011, giustificare le assenze per i motivi che integrano la validità dell'anno scolastico: gravi motivi di salute, gravi motivi di famiglia, certificazione dei servizi sociali, attività sportive certificate, partecipazione a percorsi di formazione artistici e musicali di comprovata rilevanza, situazioni di particolare disagio familiare o personale.

Il procedimento di vigilanza dell'obbligo di istruzione si fonda sul coordinamento tra autonomia scolastica e territoriale, tra la valutazione del caso specifico da parte del dirigente scolastico, quale autorità di prossimità, e il potere di ammonimento del sindaco.

Il procedimento amministrativo presupposto manifesta la volontà del Legislatore di rendere prioritario il ritorno a scuola dell'alunno. Solo quando si rivelerà fallita l'attività di prevenzione dell'abbandono scolastico, interviene, come *extrema ratio*, la sanzione penale, comunque subordinata al criterio più rigoroso della prova "oltre ogni ragionevole dubbio".

4. Coordinamento istituzionale e procedimento amministrativo

La dispersione scolastica è un fenomeno complesso e multifattoriale, ma il decentramento ha contribuito, quando non accompagnato da un coordinamento efficace, a far emergere divari territoriali e disuguaglianze nell'accesso all'istruzione e nel successo scolastico⁵⁷.

Il dialogo tra organizzazione e attività di prevenzione della dispersione scolastica dimostra come il punto di equilibrio tra coesione e autonomia vada ricercato nel coordinamento dell'attività dei diversi soggetti responsabili⁵⁸.

Il rapporto fra i molteplici soggetti preordinati alla cura dell'interesse generale, nel sistema delle reti, è stato ricondotto alla figura di cerchi "tangenti in alcuni punti, intersecanti in altri e separati per altri punti ancora"⁵⁹. Nella rete scolastica, Stato, Regioni, enti locali, scuole e genitori devono così cooperare in un'attività, tangente, intersecante o talvolta separata, ma sempre convergente verso il fine di garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione su tutto il territorio nazionale.

Il coordinamento consiste nel realizzare tra le autorità, pubbliche e private, forme di collegamento e di armonizzazione delle attività per il perseguimento di fini comuni⁶⁰ e, quindi, per sua natura sfugge a una tipizzazione o all'incorporazione in atti formali⁶¹. Così come l'obbligo di istruzione, in quanto espressione del diritto fondamentale allo studio, non può essere concepito unicamente in termini di adempimento formale.

È fondamentale, infatti, realizzare percorsi formativi personalizzati, che tengano conto della complessità educativa e sociale, e monitorare le situazioni a rischio di abbandono. A tal fine, unitamente agli incentivi del PNRR alle iniziative di partenariato con gli enti del Terzo Settore, andrebbero implementati i momenti di confronto delle istituzioni scolastiche con la Procura e il Tribunale per i Minorenni, le Forze dell'Ordine, le associazioni.

Il terreno privilegiato in cui il coordinamento può esprimere la propria forza mediatrice tra le rappresentate esigenze di cooperazione e quelle di autonomia dei singoli soggetti responsabili

⁵⁷ Si veda, in proposito, il report dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *La dispersione scolastica in Italia: un'analisi multifattoriale*, in garanteinfanzia.org, 2022.

⁵⁸ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 218.

⁵⁹ L. TORCHIA, *Le amministrazioni nazionali*, CEDAM, Padova, 1988, p. 68 e p. 197.

⁶⁰ M. D'ALBERTI, *Coordinamento amministrativo: immagini per la ricerca di un concetto*, in G. AMATO – G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 60.

⁶¹ V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 630-635.



non può che essere il procedimento amministrativo, naturalmente deputato alla composizione di vari interessi.

La predeterminazione di finalità e garanzie procedurali uniformi rappresenta il momento di unità che consente alle singole istituzioni di avanzare di pari passo. L'autonomia è esercitata in favore di un approccio preventivo e personalizzato, che sostituisca opportunamente il modello fondato sulla repressione penale di un abbandono già realizzato.

In questa prospettiva, il procedimento di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo di istruzione può rappresentare un modello per la prevenzione di fenomeni di allarme sociale e per il coordinamento plurilaterale.

Il procedimento amministrativo, con il coordinamento dei diversi livelli di tutela apprestati, diviene un presidio essenziale per prevenire l'abbandono scolastico, appianare le disuguaglianze e garantire l'effettività del diritto costituzionale all'istruzione.

STELIO MANGIAMELI*

La legge regionale tra disposizioni costituzionali e ordinamento concreto**

ABSTRACT (EN): The essay systematically examines regional law as a central regulatory instrument in the relationship between territorial autonomy and the constitutional order. Starting from an analysis of the bodies vested with regional legislative power and their institutional evolution, with particular reference to majoritarianism, the direct election of Regional Presidents, and the composition of Regional Councils, the author addresses the theoretical and practical issue of the division of legislative powers between the State and the Regions, in light of Article 117 of the Constitution and constitutional case-law.

The paper examines the reconstruction of the legal framework for concurrent powers and the delimitation of regulation between State and regional sources, as well as the systemic challenges, including the effectiveness of public policies and the influence of European law.

Particular attention is paid to the comparison between “State law” (*Staatsrecht*) and “constitutional law” (*Verfassungsrecht*), as a key to interpreting the tensions between neo-state centralism and cooperative regionalism.

In this light, the “regional question” and the evolutionary prospects of regional law are also examined following the Constitutional Court ruling 192 of 2024 and the need to restore the consistency of regional legislative autonomy within the framework of the conditions imposed by the budgetary policies imposed by the new Stability and Growth Pact, and in compliance with constitutional rules.

ABSTRACT (IT): Il contributo esamina in chiave sistematica la legge regionale, quale strumento normativo centrale nel rapporto tra autonomie territoriali e ordinamento costituzionale. A partire da un’analisi degli organi titolari della potestà legislativa regionale e della loro evoluzione istituzionale, con particolare riferimento alla spinta maggioritaria, all’elezione diretta dei Presidenti di Giunta e alla composizione dei Consigli regionali, l’A. affronta il nodo teorico e pratico del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, alla luce dell’art. 117 della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale.

Il contributo si sofferma sulla ricostruzione del quadro giuridico della competenza concorrente e della delimitazione normativa tra fonti statali e regionali e sulle criticità strutturali del sistema, anche in relazione all’efficacia delle politiche pubbliche e all’incidenza del diritto europeo. Particolare attenzione è rivolta al confronto tra “diritto dello Stato” (*Staatsrecht*) e “diritto costituzionale” (*Verfassungsrecht*), quale chiave interpretativa delle tensioni tra neo-centralismo statale e regionalismo cooperativo.

In questa luce, la “questione regionale” e le prospettive evolutive della legge regionale sono esaminate anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 e all’esigenza di ricostituire la consistenza dell’autonomia legislativa regionale entro il quadro delle condizioni imposte dalle politiche di bilancio imposte dal nuovo Patto di Stabilità e Crescita e nel rispetto delle regole costituzionali.

* Professore emerito di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Teramo.

** Articolo sottoposto a referaggio. Relazione al convegno promosso dal Segretariato generale dell’ARS, *L’evoluzione dell’autonomia regionale tra norma e “sostanza”*, Palermo, Palazzo Reale di Palermo, Sala Piersanti Mattarella, 20-21 marzo 2025.

SOMMARIO: 1. Legge regionale e legislatore regionale. – 1.1. La spinta maggioritaria e l'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali. – 1.2. La consistenza dei Consigli regionali. – 2. Legge regionale e legge statale nell'art. 117, comma 1, della Costituzione. – 3. Legge regionale e legge statale tra concorrenza e delimitazione: la concorrenza. – 4. *Segue*: la delimitazione. – 5. Difficoltà e problemi del riparto delle competenze legislative: garanzie costituzionale e poteri funzionali. – 5.1. *Segue*: l'impatto del diritto europeo e l'efficacia delle politiche pubbliche. – 6. La funzionalità del riparto delle competenze legislative e le garanzie costituzionali: il "diritto dello Stato" (*Staatsrecht*) contro il "diritto costituzionale" (*Verfassungsrecht*). – 6.1. *Segue*: diritto costituzionale, federalismo e regionalismo. – 6.2. *Segue*: la differenza tra "statualismo" e "costituzionalismo". – 7. Il regionalismo italiano, le criticità del riparto dei poteri e le soluzioni secondo il "diritto costituzionale" (*Verfassungsrecht*). – 7.1. Le procedure di partecipazione tra Stato e Regioni e la presa in considerazione (*Berücksichtigung*) delle competenze costituzionali. – 8. Prospettive della legge regionale: dalla sentenza n. 192 del 2024 in poi.

1. Legge regionale e legislatore regionale

Tematizzare la legge regionale implica necessariamente una considerazione preliminare sulla condizione degli organi titolari della potestà legislativa regionale, i Consigli, e sul sistema politico-istituzionale in cui questi sono concretamente inseriti. Ciò consentirà di cogliere meglio il divario con il disegno costituzionale del regionalismo la cui capacità normativa, anche dopo la revisione degli anni 1999/2001, sembra progressivamente attenuata sino a diventare per molti aspetti marginale.

A norma dell'art. 121, comma 2, Cost., "il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere".

Non vi sono molte altre disposizioni costituzionali che riguardano la struttura costituzionale dei Consigli regionali; un riferimento si trova nell'art. 123 Cost., dove si dispone che "Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con *legge* approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi" e, infine, nell'art. 126 Cost., che riguarda la disciplina dello scioglimento del Consiglio (comma 1), per il compimento di "atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge", così come qualora sussistono "ragioni di sicurezza nazionale". Lo stesso articolo peraltro prevede la possibilità di "esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata" (comma 2), la cui approvazione "nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio" e in ogni caso lo scioglimento ha effetto con le "dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio" (comma 3).

Per precisare bene la configurazione e la collocazione dei Consigli regionali occorre notare che manca una garanzia costituzionale sulla consistenza di questi organi e del tutto indeterminato risulta l'equilibrio dell'organo legislativo con l'organo esecutivo della Regione.

Nel vigore del precedente Titolo V il primo aspetto era rimesso dalla Costituzione alla legge statale¹; era in particolare l'art. 2 della legge n. 108 del 1968 (*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*) che definiva la consistenza dei Consigli regionali in relazione alla popolazione della Regione medesima, da un massimo di 80 consiglieri, per le Regioni con popolazione superiore a sei milioni di abitanti, ad un minimo di 30 membri, per le Regioni al di sotto di un milione di abitanti. Quanto, poi, alla forma di governo regionale, questa era incentrata sulla rappresentanza politica regionale. Infatti, vi era la previsione che "Il Presidente ed i membri della Giunta (fossero) eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti".

Non vi è dubbio alcuno che i Consigli regionali erano nel vigore del precedente Titolo V gli organi centrali dell'ente Regione: dotati di tutti i poteri normativi, tanto legislativi, quanto regolamentari, e con un ruolo preponderante rispetto alla Giunta e allo stesso Presidente, avendo nella loro disponibilità la formazione, la vita e la fine dell'organo esecutivo.

Con il nuovo Titolo V, la posizione del Consiglio regionale avrebbe dovuto essere ancor più rafforzata, sia per l'ampliamento della competenza legislativa contenuta nell'art. 117 Cost. e dovuta al rovesciamento del principio enumerativo, sia per il potenziamento della potestà statutaria (art. 123 Cost.), nel cui ambito dovrebbe rientrare – almeno così dice la Costituzione – la determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, e sia, infine, per l'attribuzione della legislazione elettorale regionale alle Regioni medesime, "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi" (art. 122, comma 1, Cost.).

Di conseguenza, la consistenza dei Consigli regionali e il rapporto tra questi e l'esecutivo regionale sarebbero stati rimessi entrambi alle determinazioni degli Statuti ordinari (cioè alla volontà dei Consigli medesimi).

È vero che l'art. 121, u.c., Cost., dispone che "Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto" e che "il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta", sulla falsariga della norma transitoria contenuta nell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999; ed inoltre, che l'art. 126, u.c., prima frase Cost. – come già richiamato – dispone che "L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio", ma queste, per le formulazioni adottate, dovrebbero costituire norme cedevoli rispetto a quelle statutarie e predisposte solo per il caso che lo Statuto regionale non fosse stato rinnovato o avesse taciuto sul punto della forma di governo.

Ora, mentre sulla potestà legislativa le Regioni sono state attendiste, anche per la circostanza che molti dei campi materiali della potestà concorrente erano stati sino al momento di entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001 di spettanza esclusiva dello Stato, per quanto riguarda la potestà statutaria quasi tutte le Regioni avevano costruito i nuovi Statuti regionali credendo

¹ Art. 122, comma 1, Cost.: "Art. 122 - Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica".

effettivamente alle parole della Costituzione e, tra l'altro, prevedendo un aumento della consistenza dei Consigli giustificata dall'accresciuto compito legislativo, rivendicando in alcuni casi anche il nome di Parlamento², e disciplinando la forma di governo fuori dalla forma transitoria dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 e dalla previsione dell'art. 122, comma 5, Cost. ("Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta")³.

1.1. La spinta maggioritaria e l'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali

Invero, anche in occasione del Titolo V revisionato, nulla è andato come la Costituzione prevede: con riserva di tornare oltre sulle problematiche della legge regionale e del riparto delle competenze, qui rileva che l'atteso potenziamento istituzionale dei Consigli regionali, non solo non si è avuto, ma soprattutto si è assistito ad uno svilimento di questi organi, che non può non riflettersi anche sulla funzione legislativa regionale.

Se si vuole cogliere la ragione profonda del(l'ennesimo) degrado del nostro regionalismo, occorre ritornare a quella spinta maggioritaria, (apertasi con la legge n. 81 del 1993 – "*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*"), la quale ha avuto la meglio sul potenziamento istituzionale e legislativo dei Consigli regionali operato dalla revisione costituzionale⁴.

Per l'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, sussistevano degli ostacoli di ordine costituzionale, per cui fu fatta una legge (n. 43 del 1995 – *Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*) la quale si basava su liste provinciali (4/5 dei seggi), anche tra loro coalizzate e sul listino regionale (1/5 dei seggi) e su una sorta di vincolo elettorale per il quale il capolista della lista regionale sarebbe dovuto essere, in caso di vittoria elettorale, il candidato Presidente della Giunta. Tuttavia, l'impianto della legge risultava alquanto debole, sia perché non vi era l'obbligo di riconoscere (*rectius*: eleggere) il capolista della lista regionale come Presidente della Giunta, sia in quanto la durata della Giunta regionale non sarebbe stata salvaguardata sufficientemente dalla previsione dell'art. 8 che disponeva "*Se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del consiglio regionale è ridotto ad un biennio*"; allo scadere del biennio e per il resto della legislatura, perciò, i Consigli avrebbero potuto regolarsi come meglio avrebbero creduto.

Per questo motivo, quando si è proceduto alla revisione di una parte delle disposizioni del Titolo V (e specificamente degli articoli 121, 122, 123 e 126 Cost.), si dispose con l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, in via transitoria, che, "Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, (...) l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge

² V. Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2002.

³ V. Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004 (sul punto oltre).

⁴ Sul punto sia consentito rinviare al nostro *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Atti del Convegno in memoria di G. Mor*, in *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna 2000.

ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali. Sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali. È proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale. Il Presidente della Giunta regionale fa parte del Consiglio regionale. È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente”.

Ed inoltre, che “Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali si osservano le seguenti disposizioni: a) entro dieci giorni dalla proclamazione, il Presidente della Giunta regionale nomina i componenti della Giunta, fra i quali un Vicepresidente, e può successivamente revocarli; b) nel caso in cui il Consiglio regionale approvi a maggioranza assoluta una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, presentata da almeno un quinto dei suoi componenti e messa in discussione non prima di tre giorni dalla presentazione, entro tre mesi si procede all'indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta. Si procede parimenti a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente”.

Con il passaggio dalla legge ordinaria del 1995 alla legge costituzionale del 1999 si soddisfa l'aspettativa maggioritaria nelle elezioni regionali. Tuttavia, nel testo delle nuove disposizioni del Titolo V la spinta maggioritaria risultava adeguatamente controbilanciata dalla crescita dell'autonomia regionale che per la potestà statutaria e organizzativa, oltre che per quella legislativa, avrebbe dovuto premiare i Consigli regionali in misura tale da risultare, alla fine, prevalente sull'aspetto maggioritario della riforma del regionalismo.

Invero, è stata la Corte costituzionale, che con la sentenza n. 2 del 2004, sullo Statuto regionale della Calabria, ha imposto alle Regioni la visione maggioritaria nelle relazioni della forma di governo regionale, a discapito del principio di autonomia codificato dalle disposizioni costituzionali. Con quella decisione, con la quale ha ridotto gli ambiti dell'autonomia statutaria, la Corte ha di fatto caricato di una *vis* particolare quella che ha definito “l'elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta”, in quanto avrebbe attribuito alla volontà del legislatore di revisione “la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali” (*Considerato in diritto* – p.to 4.).

Inoltre, dovendo dare conto dello spazio di autonomia rimesso allo Statuto in ordine alla forma di governo, ha finito con il configurare l'elezione a suffragio diretto come la regola e la scelta per “altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta” come una eccezione. Infatti, la Corte ha affermato che “l'elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta” è stata “indicata come ‘normale’ possibilità di assetto istituzionale”, pur potendo “essere però legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali”. Tuttavia, ad avviso del giudice costituzionale, “questa

possibilità di optare per uno dei tanti possibili modelli diversi di forme di governo regionali non fondate sull'elezione diretta del Presidente della Giunta (troverebbe) un limite del tutto evidente nella volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta (*sic!*), al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, anche alcuni decisivi poteri politici" (*Considerato in diritto* – p.to 4.).

Una volta delimitato il potere statutario nel senso che, *scelta la forma di governo predisposta dalla Costituzione, le regioni ordinarie non possono incidere sui ricordati suoi tratti fondamentali* (sentenze n. 203 del 2023, n. 12 del 2006, n. 2 del 2004 e n. 304 del 2002) e fatto riferimento alla volontà del legislatore di revisione costituzionale, risultava impossibile per le Regioni potere effettivamente disciplinare la forma di governo in una maniera diversa, con la conseguenza che i consigli regionali da quel momento in poi venivano di fatto subordinati alla figura del Presidente della Giunta, con una perdita significativa di ruolo⁵.

Quanto poi alla pretesa "elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta" è da osservare che questa è tutt'altro che reale, in quanto, secondo i principi della legge n. 165 del 2004, le elezioni del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale si debbano svolgere contestualmente (art. 4, comma 1, lett. b). E qui ha pesato il modello provvisorio dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, per cui quella che è stata chiamata una elezione diretta sostanzialmente è sempre una elezione sulle spalle dei consiglieri regionali, i quali seguono un sistema elettorale legato ad un rapporto con il territorio e gli elettori, e che molte volte sono costretti a supportare candidati Presidente con scarso *appeal* territoriale e senza seguito elettorale proprio per ragioni che attengono al funzionamento del sistema politico, che vuole il più delle volte i candidati Presidenti di Giunta regionale rimessi alle segreterie di partito e fiduciari delle stesse⁶.

Sembra potersi concludere che i vincoli creati dalla giurisprudenza sulla disciplina della forma di governo regionale, determinando la subordinazione del Consiglio al Presidente della Giunta, siano sicuramente una delle cause del degrado della legislazione regionale al rango di una normativa, non solo amministrativa, ma spesso di carattere provvedimentale e, in genere, priva di un certo respiro sulla disciplina delle materie di competenza, anche per il particolare intreccio – come si vedrà – con la legge statale.

Peraltro, per molti aspetti, la vicenda dei Consigli regionali è ricalcata da quella del Parlamento nazionale, nonostante le proclamazioni che la giurisprudenza costituzionale abbia riservato a quest'ultimo in più pronunce dalla sentenza n. 106 del 2002 alla sentenza n. 192 del 2024. Infatti, anche in questo caso, soprattutto per effetto delle leggi elettorali che hanno inciso

⁵ Nella sentenza n. 64 del 2025, che riguarda il problema del c.d. "terzo mandato", la Corte in modo sincero ha affermato che la c.d. "elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta" "è stata imposta alle regioni ordinarie in via transitoria dall'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1999, «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali», e sostanzialmente "proposta" a regime come «normale» (sentenza n. 372 del 2004; nel medesimo senso, sentenza n. 203 del 2023), ferma restando la libertà delle regioni medesime di sceglierla o meno in sede statutaria".

⁶ Se si riflette, la vicenda del c.d. "terzo mandato" nasce propriamente dal conflitto tra le segreterie politiche dei partiti e i pochi Presidenti delle Giunte regionali (forse solo due: Veneto e Campania) con un forte radicamento territoriale, tale per cui questi non subiscono facilmente condizionamenti politici anche dagli stessi partiti o coalizione di partiti cui appartengono essi stessi.

sui diritti elettorali dei cittadini (eliminazione del voto di preferenza, liste bloccate decise dalle segreterie dei partiti, premi di maggioranza, trasferimento dei voti, ecc.), abbiamo un organo elettivo che ha perso sostanza democratica e, con essa, capacità politica nei confronti dell'esecutivo, per non parlare del trasferimento della legislazione in modo prevalente in sede governativa.

1.2. La consistenza dei Consigli regionali

Anche con riferimento all'altro aspetto che nella revisione era risultato indeterminato, rispetto alla precedente disciplina, e cioè quello della consistenza numerica dei Consigli, la vicenda regionale addirittura ha finito con il costituire il conio entro il quale è stata rimodellata il peso dello stesso Parlamento nazionale, che – come è noto – con la legge costituzionale n. 1 del 2020, ha visto ridotto il numero dei componenti delle due Camere di ben un terzo, e certamente questa misura, frutto della decadenza dell'autorevolezza dell'organo, non ha giovato alla nostra democrazia rappresentativa.

Nel caso dei Consigli regionali, per il vero, il silenzio delle fonti statali sul punto era determinato dalla circostanza che la loro composizione numerica veniva rimessa alla determinazione dello Statuto regionale. Così, diverse Regioni avevano travalicato i numeri della legge n. 108 del 1968, alla luce della modifica del riparto delle competenze e degli accresciuti compiti legislativi che avrebbero richiesto una maggiore distribuzione del lavoro consiliare.

In realtà, la subordinazione, sin da subito, dei Consigli ai Presidenti delle Giunte, risultò tale da deprimere il ruolo legislativo dei primi, la qualcosa si combinò con la sottrazione da parte dello Stato delle competenze legislative regionali, operata – come vedremo – sulla scorta di una ricca, quanto discutibile, giurisprudenza della Corte costituzionale.

In tal modo, le distorsioni introdotte nei primi anni di vigore nel nuovo Titolo V consentirono al legislatore statale di attrarre a sé anche il profilo della consistenza dei Consigli regionali. Infatti, durante la crisi economica del 2010 emerse come uno dei problemi più impellenti della politica italiana il problema dei “costi della politica” che la classe dirigente nazionale pensò bene di risolvere riducendo la consistenza dei consigli comunali e provinciali e, subito dopo, dei Consigli regionali⁷.

Tuttavia, mentre per comuni e province la competenza della legge statale risultava dal disposto dell'art. 117, comma 2, lett. p., Cost. (“legislazione elettorale, *organi di governo* e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”), per quanto riguarda le Regioni un simile provvedimento sembrava scontrarsi con l'autonomia organizzativa riservata agli Statuti regionali. Così, si agì sul piano delle risorse finanziarie, disponendo con l'art. 14, comma 1, del decreto legge n. 138 del 2011, che, “per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica”, le Regioni per collocarsi nella classe più virtuosa degli enti territoriali avrebbero dovuto adeguare, “nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri”: a) riduzione del

⁷ Sul punto v. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *AIC Rivista on-line*, n. 4, 2013 (18.10.2013); nonché ID., *Le Regioni tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013.

numero dei consiglieri regionali⁸; b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore; c) riduzione a decorrere dal 1° gennaio 2012, (...) degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, così come rideterminata ai sensi dell'articolo 13 del presente decreto; d) previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale; e) istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente; f) passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del decreto medesimo, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali”.

Successivamente alla presentazione dei ricorsi – con i quali le Regioni sollevavano diversi dubbi di legittimità costituzionale, tra i quali il principale (e, per certi aspetti, il più fondato) appariva essere la violazione dell'art. 123 Cost., in quanto la normativa statale avrebbe leso la potestà statutaria delle Regioni in materia di forma di governo e di principi fondamentali di organizzazione e funzionamento – l'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012), modificava il primo alinea dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011, che, nella sua formulazione originaria, prevedeva un meccanismo premiale, come tale posto nella discrezionalità della Regione medesima, con una disposizione per la quale «le Regioni *adeguano* i rispettivi ordinamenti ai parametri previsti dal comma 1», prescindendo da ogni incentivo o premio.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 198 del 2012 considerò non fondati i rilievi di costituzionalità presentati dalle Regioni con la seguente argomentazione: «La Costituzione detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell'accesso ai pubblici uffici per gli assessori», per cui verrebbero in rilievo «per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 Cost.».

Da questa premessa la Corte deduce che «la disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), (mirerebbe) a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati».

Poiché, ad avviso del giudice costituzionale, sussisterebbe una «assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali», come peraltro è ovvio che sia, essendo in gioco la competenza dello Statuto, potrebbe verificarsi secondo la Corte «una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori)» e, poiché «i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione»,

⁸ Più specificamente: «previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti».

conclude il giudice costituzionale «il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) (risulterebbe) diversamente ponderato da Regione a Regione».

Se ne è tratta la conclusione che «la disposizione censurata, quindi, non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati».

È ben noto che la disposizione sul dimensionamento dei Consigli regionali è stata il frutto della legislazione d'emergenza dovuta alla crisi economica, ma ha assunto un carattere permanente. Essa peraltro ha attribuito alle Regioni rappresentanze in modo meno generoso di quello che aveva fatto l'art. 2 della legge n. 108 del 1968.

La motivazione della sentenza n. 198 si può ancora oggi definire singolare, ma senza bisogno di addentrarci nelle critiche alla motivazione della decisione⁹, e in questa sede è agevole osservare come la riduzione del numero di un organo rappresentativo equivalga sempre ad una perdita di sostanza politica e che con queste consistenze, assai limitate, è ben difficile pensare a delle vere e proprie “camere legislative” in grado di articolare il procedimento di formazione della legge con la dovuta accuratezza per così tante e varie materie della legislazione attribuite alle Regioni. Di conseguenza, con strutture politicamente così deboli, la legge regionale ben difficilmente avrebbe potuto procedere alla creazione di veri e propri ordinamenti come sin dall'origine è stato auspicato per modellare la forma di Stato regionale. I limiti che in questo modo affliggono il sistema legislativo derivano certamente dalla consistenza dei Consigli regionali e i fenomeni osservati sulla loro azione istituzionale (amministrativizzazione della legge, carattere interstiziale della legislazione, legge manutenzione al posto di leggi organiche, ecc.), oggi cominciano a registrarsi anche nell'attività delle Camere parlamentari proprio per via della riduzione del numero dei parlamentari.

2. Legge regionale e legge statale nell'art. 117, comma 1, della Costituzione

Se si passa a considerare la legge regionale come fonte del diritto, tenendo conto del quadro istituzionale e politico descritto brevemente, possiamo osservare subito che è alto il divario tra le previsioni costituzionali che riguardano questa fonte e la concretizzazione quale risulta dopo circa un quarto di secolo di entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001; non inutile è però mostrare proprio questo divario, anche ai fini delle vicende future del regionalismo italiano. Si può, allora, partire con la lettura sistematica delle disposizioni costituzionali e notare, nel percorso, le vicende dell'ordinamento concreto.

In primo luogo, allora, occorre notare come la riflessione sulla legge regionale implichi una riconsiderazione della potestà legislativa in sé e per sé, comprensiva della legge statale. La questione è squisitamente costituzionale e riguarda direttamente *la formulazione dell'art. 117, comma 1, Cost.*, per il quale “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel

⁹ Per le quali si rinvia a S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del governo*, in *Giur. Cost.* 2012, 2869 ss.

rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Da questa disposizione discende che tanto lo Stato quanto la Regione sono sottoposti, in via di principio, agli stessi limiti costituzionali, primo di tutti il *rispetto della Costituzione*.

Si potrebbe ritenere che questo limite discenda direttamente dalla presenza nell'ordinamento di una costituzione rigida e che, pertanto, tutte le potestà legislative ordinarie, rinforzate, atipiche e speciali, statali e regionali, sarebbero comunque sottoposte al limite costituzionale, rappresentato dalla Costituzione e dalle Leggi costituzionali.

Chi risolve così l'interpretazione di questo frammento di norma dà un carattere "autoreferenziale" alla previsione del rispetto della Costituzione¹⁰, tanto più che la Costituzione istituisce un organo che giudica della "legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni".

Ovviamente, una risposta in tal senso non spiegherebbe il motivo della espressa indicazione del "principio del rispetto della Costituzione", rendendo inutile o pleonastica la disposizione e lo stesso, in fondo, potrebbe dirsi anche per gli altri limiti generali previsti dallo stesso primo comma dell'art. 117 Cost. Infatti, *obblighi internazionali e ordinamento comunitario* – come lo definisce la Carta – già da prima erano vincoli costituzionali assodati per il legislatore regionale e anche – se si riflette bene sui doveri di sistema – per il legislatore statale.

È di tutta evidenza che l'introduzione di una disposizione così importante, posta all'inizio dell'articolo sul riparto dei poteri legislativi (e regolamentari) non può essere liquidata come una disposizione scontata che ribadisce il rispetto gerarchico della Costituzione (così come degli obblighi internazionali e dell'ordinamento comunitario) da parte di tutti i tipi di atto legislativo, bensì *richiama il rispetto della competenza da parte delle fonti primarie*, giacché ciascuna di queste ha limiti suoi propri e una collocazione sistematica che la differenzia dalle altre dello stesso genere, per la materia trattata, per l'organo titolare e per il procedimento necessario per la produzione di ogni atto legislativo. E questo assunto, che ha un carattere sistematico e si riverbera – come vedremo – su tutto il Titolo V, vale in modo particolare per il legislatore statale, al quale per la prima volta la Costituzione impone espressamente, oltre al rispetto di sé stessa, tanto i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario/europeo, quanto quelli provenienti dagli obblighi internazionali.

Ciò consente di affermare come, alla luce della Costituzione, la fonte legislativa sia espressione di una potestà che è sempre limitata. Niente di assoluto come nei regimi antichi o nella vigenza delle costituzioni flessibili. *La legge è sì espressione di comando, ma non di sovranità*, e ciò vale anche per la legge statale. Infatti, nel nostro ordinamento solo in senso lato si può parlare di una sovranità del Parlamento e, in più in generale, degli organi costituzionali, ma certamente non in senso dommatico.

L'art. 1 della nostra Carta afferma in modo chiaro che l'unico soggetto sovrano è il popolo che esercita la sovranità *nelle forme e nei limiti della Costituzione*, e, se è vero che la Costituzione invero una democrazia rappresentativa, ciò non implica che nelle elezioni parlamentari, così come in tutti gli altri tipi di elezioni, ci sia un trasferimento di sovranità dal popolo ai

¹⁰ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di Diritto regionale*, X ed., Milano, 2019, p. 175.

parlamentari e da questi al Capo dello Stato, o al Governo, che deve godere della fiducia delle Camere, o ai giudici costituzionali eletti o nominati a vario titolo da altri organi¹¹.

Ora, se il Parlamento non è il luogo della sovranità e la legge statale non è un atto sovrano, risulta chiaro che il precetto dell'art. 117, comma 1, Cost., ha un carattere innovativo sia per la limitazione che compie dei poteri dei due legislatori, sia per la qualificazione delle loro potestà legislative. Nella sostanza – si può già anticipare – che *legge statale e legge regionale sono state sicuramente equiparate nel sistema delle fonti*, ammesso pure che prima della revisione del 2001 non lo fossero già.

Oltre al principio del rispetto della Costituzione – di cui si è detto – l'innovazione della norma in questione si rileva nella sottoposizione di entrambi i legislatori al limite degli obblighi internazionali. Si ricorderà che questo limite era previsto dagli Statuti speciali ed esteso pacificamente anche alle Regioni ordinarie, in assenza di una previsione proprio nel testo costituzionale. L'indicazione dell'art. 117, comma 1, anche qui, è innanzi tutto rivolta proprio al legislatore statale e riguarda non solo gli obblighi derivanti dalle “norme di diritto internazionale generalmente riconosciute” – come peraltro già disponeva l'art. 10 Cost. – ma anche e in modo particolare gli obblighi derivanti dai trattati stipulati dall'Italia¹².

In proposito, si potrebbe obiettare che, anche per questo aspetto, la norma potrebbe avere più un carattere ricognitivo che realmente innovativo, perché indubbiamente lo Stato italiano sa bene che il rispetto dei vincoli derivanti da questi obblighi è la condizione per una sua partecipazione, giuridicamente corretta, alla vita della Comunità internazionale, e ciò appare in sintonia con l'apertura internazionalistica della nostra Carta, improntata al ripudio della guerra “come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”, alla possibilità di accettare limitazioni di sovranità “necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni” e alla promozione delle “organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo” (art. 11).

Potrebbe dirsi, perciò, che sin dall'inizio della vigenza della Carta avrebbe rappresentato comunque una violazione della Costituzione la commissione di illeciti internazionali derivanti dalla violazione degli obblighi assunti con i trattati sottoscritti, nascondendo questi illeciti dietro una presunta legittimità dell'ordinamento interno derivante dal mancato adattamento di questo o da una modifica della norma di adattamento – come, invece, sosteneva la Corte costituzionale nella risalente sentenza n. 14 del 1964, nella quale trovava giustificazione una produzione legislativa in contrasto con gli obblighi assunti, attraverso l'abrogazione o la modifica della stessa legge di esecuzione del trattato sottoscritto con la successiva legislazione¹³.

Tuttavia, per quanto queste considerazioni abbiano un sicuro pregio, la norma costituzionale che impone ai legislatori, statale e regionale, il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali sembra andare oltre. Essa, infatti, innova al sistema delle fonti primarie in quanto appunto dà immediato rilievo nell'ordinamento interno agli obblighi internazionali anche derivanti dalla stipula dei trattati, per cui le disposizioni di legge in contrasto sarebbero

¹¹ V. C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, 1-15; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), ora in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985, 91 ss.

¹² V. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, V. ed. Torino, 153 ss.

¹³ Per i riferimenti a questa pronuncia, v. S. MANGIAMELI, *Integrazione europea e Diritto costituzionale*, Milano, 2001.

sicuramente illegittime costituzionalmente per violazione dell'art. 117, comma 1, *senza più la necessità di una legge di esecuzione del trattato medesimo*; in tal senso, non è mancato chi si è spinto ad affermare che la disposizione in discorso accoglierebbe il meccanismo dell'*adattamento automatico* del diritto internazionale pattizio¹⁴. La norma, in tal senso, in un modo o nell'altro, completerebbe l'apertura internazionalista della Carta, superando l'impostazione dualistica dei rapporti tra ordine interno e ordine internazionale e dando luogo ad un sincero monismo tra i due ordinamenti.

Che queste implicazioni non siano state tratte in modo coerente, sostenendosi ancora per i trattati internazionali la necessità delle norme di adattamento (nella forma della legge di esecuzione o dell'ordine di esecuzione), in omaggio alla tesi duale, non significa che la norma costituzionale non accolga questi contenuti, ma semplicemente che la comunità politica non li ha ancora tratti per conformare l'ordinamento giuridico della Repubblica.

Ciò che per certo è stato tratto dall'art. 117, comma 1, con riferimento agli obblighi internazionali, è che le disposizioni di adattamento, avendo in virtù del disposto il carattere delle norme interposte, sono provviste di forza giuridica maggiore delle normali leggi ordinarie, e cioè che, violandole, si violerebbe la Costituzione e potrebbero, pertanto, essere censurate davanti alla Corte costituzionale, come questa stessa ha ammesso, a partire dalle c.d. "sentenze gemelle" (nn. 348 e 349 del 2007)¹⁵.

E un altro aspetto di ordine sistematico, che ha un rilievo generale tanto per la legge statale, quanto per quella regionale, è che il limite degli obblighi internazionali vincola i due legislatori nell'ambito delle rispettive competenze. In proposito, *il primo comma si collega direttamente con il quinto comma dell'art. 117*, per il quale "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, (...) provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali (...), nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

Questo regime, peraltro, riguarderebbe tutti i tipi di trattati sia quelli stipulati in forma semplificata, sia quelli che seguono la forma solenne dell'art. 80 Cost. e per i quali occorre una

¹⁴ V. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 155 ss.

¹⁵ Considerevole è la mole di commenti alle sopracitate pronunce; *ex multis* si rinvia a R. BIFULCO, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2012; I. CARLOTTO, *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale (parte I)*, in *Pol. dir.*, n. 2, 2010; ID., *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale (parte II)*, in *Pol. dir.*, n. 2, 2010; M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2007; C. CARUSO, *Il "posto" dell'interpretazione conforme alla Cedu*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2018; R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione*, in *federalismi.it*, 21 novembre 2007; F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale.*, in *Il Corriere giuridico*, n. 2, 2008; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it, 3 marzo 2008; A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2008.

legge statale per autorizzarne la ratifica; e, perciò, dopo l'ingresso del nuovo art. 117, comma 1, non potrebbe sempre seguirsi la prassi precedente che metteva insieme l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del trattato, dovendosi adesso mantenere distinti i due atti, in quanto se il primo è sempre di competenza statale, per il secondo potrebbe darsi l'evenienza che sia di spettanza della legge statale o regionale, secondo la regola della competenza (Corte costituzionale, sentenza n. 379 del 2004 e sentenza n. 299 del 2010).

Anche in questo caso sarebbe venuta meno ogni forma di gerarchia interna tra le fonti legislative legata alla supremazia dello Stato nella politica estera, tanto più che secondo diversi precetti costituzionali anche questa non si può condurre da parte dello Stato e del suo governo a discapito dei poteri regionali, tanto più che anche alle Regioni sarebbe riconosciuta, sia pure a determinate condizioni, la possibilità di avere una loro politica estera. Insomma, nel sistema costituzionale italiano non sarebbe rinvenibile – neppure implicitamente – una *supremacy clause* come quella dell'art. VI, para. 2 della Costituzione statunitense, che fa riferimento alle leggi federali e a “tutti i trattati stipulati o che saranno stipulati sotto l'autorità degli Stati Uniti”¹⁶.

Consideriamo, infine, anche i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Chi ricorda i punti di approdo sistematici della nostra giurisprudenza costituzionale sul tema, sa che da questo punto di vista la posizione dei due legislatori era alquanto diversa. Attenzione, il vincolo valeva per entrambi già da prima della novella del 2001, ma mentre nel caso della legge regionale la violazione del diritto europeo determinava l'illegittimità della medesima, e nel controllo della legge regionale, con il giudizio in via diretta, il vizio si poteva rilevare e sottoporre alla censura del giudice costituzionale, nel caso della legge statale, invece, l'antinomia con il diritto europeo non si risolveva, ma semplicemente – in via di fatto – si dava luogo alla “disapplicazione” della norma statale, sempre che non intervenisse la violazione dei c.d. “controlimiti” (diritti inviolabili dell'uomo e principi supremi o fondamentali dell'ordinamento costituzionale)¹⁷.

¹⁶ “La presente Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che saranno emanate in conformità alla stessa; e tutti i trattati stipulati o che saranno stipulati sotto l'autorità degli Stati Uniti, costituiranno la legge suprema del Paese; e i giudici di ogni Stato saranno vincolati da essa, nonostante qualsiasi disposizione contraria contenuta nella Costituzione o nelle leggi di qualsiasi Stato”; fa riferimento alla *Supremacy Clause*, ma in un senso diverso, anche A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 154.

¹⁷ Sul tema dei controlimiti v. S. MANGIAMELI, *Unchangeable core elements of national constitutions and the process of European integration. For a criticism to the theory of the “controlimiti” (counter-limits / Schranken-Schranken)*, Lecture presented to the Summer School in European Public Law – 2009 September 6th – 11th – Konstanz (Germany), in *Teoria del diritto e dello Stato*, Roma, 2010, 68-90; e per una visione critica della giurisprudenza costituzionale che ha fatto applicazione di questi (con particolare riferimento alla sentenza n. 115 del 2018), S. MANGIAMELI, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo e le funzioni nazionali*, in ID., *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, Torino, 2020, 155 ss. La sentenza n. 115 del 2018, con cui la Corte costituzionale ha posto fine alla c.d. “vicenda Taricco” è stata oggetto di un intenso confronto in dottrina: ex multis, C. AMALFITANO, O. POLLICINO, *Jusqu'ici tout va bien '... ma non sino alla fine della storia. Luci, ombre ed atterraggio della sentenza n. 115/2018 della Corte costituzionale che chiude (?) la saga Taricco*, in www.diritticomparati.it, 5 giugno 2018; R. CALVANO, *Taricco. Un finale di partita, in attesa della prossima*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2018; B. CARAVITA, *'Roma locuta, causa finita?'. Spunti per un'analisi di una recente 'actio finium regundorum', in senso centripeto, da parte della Corte costituzionale?*, in federalismi.it, n. 15, 2018; A. CELOTTO, *Ritorno al passato sui controlimiti*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2018; M. LUCIANI, *La dura realtà e il “caso Taricco”*, in *Diritto penale e processo*, n. 10, 2018; R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra “momenti di accentramento” e “momenti di diffusione”*, in www.gruppodipisa.it, n. 2, 2020; A. RUGGERI, *Taricco, amaro finale di partita*, in *Consulta online*, n. 3, 2018; ID., *Dopo 'Taricco': identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in Osservatorio sulle

La Corte costituzionale, di fronte alla disposizione dell'art. 117, comma 1, ha avuto rilevanti incertezze. Addirittura, si è chiesta se avesse dovuto ripristinare, analogamente agli obblighi internazionali, un controllo preventivo di legittimità della norma europea (e interna), come aveva affermato nella sentenza n. 232 del 1975, seguendo il principio dei due ordinamenti "autonomi e distinti" e semplicemente «*coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita dal Trattato*» (Corte costituzionale, sentenza n. 183 del 1973). Quando, poi, la Corte di Giustizia, con la sentenza *Simmenthal* (del 9 marzo 1978, C-106/77), affermò la supremazia del diritto comunitario anche sul diritto costituzionale degli Stati membri e negò fondamento alla limitazione dell'efficacia del diritto europeo, per la necessaria rimozione dell'antinomia *in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale*, la disapplicazione della legge statale per opera del giudice comune rappresentò un punto di compromesso bilanciato appunto dalla teoria dei *controlimiti* (a conferma la celebre sentenza n. 170 del 1984).

La Corte, pur ambendo al controllo del diritto europeo, di fronte all'art. 117, comma 1, ha finito nel concreto con il ribadire l'impostazione precedente, riducendo così la portata della nuova disposizione costituzionale (v. ancora una volta le "sentenze gemelle", nn. 348 e 349 del 2007).

Questa disposizione, infatti, sicuramente subordina direttamente il legislatore statale all'ordinamento comunitario, tanto quanto quello regionale, e le norme legislative tanto statali, quanto regionali, dovrebbero essere considerate sempre illegittime, quando si rileva un contrasto con il diritto europeo.

Ciò perché la disposizione dell'art. 117, comma 1, innovando anche qui all'ordinamento costituzionale, ha integrato l'ordinamento italiano direttamente con l'ordinamento europeo; la disposizione richiamata ha cioè delimitato l'efficacia del diritto italiano in modo da consentire il pieno dispiegarsi del diritto europeo. Si tratta del passaggio alla visione monista a suo tempo espressa dalla Corte di Giustizia, collegata al "primato del diritto europeo", secondo le regole, anche qui, della competenza¹⁸.

La conseguenza ulteriore, da assumere – se si vuole – problematicamente, è se i c.d. *controlimiti*, grazie a questa integrazione, abbiano ancora una loro ragione, o non siano da considerare ormai impraticabili, soprattutto alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento europeo, ormai strettamente collegato, da un lato, alla salvaguardia dei diritti fondamentali, con la posizione di diritto primario assegnata alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (art. 6 TUE) e la proclamazione dei valori europei che conformano l'ordinamento europeo "al rispetto della dignità umana, alla libertà, alla democrazia, all'uguaglianza, allo Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze" (art. 2 TUE), e, dall'altro, ai principi dell'art. 4.2. TUE, per i quali "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali"; e, inoltre, "rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia

fonti, n. 3, 2018; F. SALMONI, *Unità nella diversità o diversità nell'unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019.

¹⁸ Sul punto v. E. DI SALVATORE, *Declaration Concerning Primacy*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI, *The Treaty on European Union. A Commentary*, Heidelberg, 2013, 1761 ss.

dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale, senza considerare, infine che, "in particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro".

Come è noto, in proposito, il giudice costituzionale ha tenuto un comportamento conservatore con la giurisprudenza sul caso Taricco¹⁹. Se, per un verso, ha considerato sé stesso alla stregua di uno dei tanti *organi giurisdizionali di uno degli Stati membri*, ai sensi dell'art. 267 TFUE, superando l'isolamento nel quale si era posto, rispetto alla Corte di Giustizia, dopo la sentenza del 1984, dall'altro ha mantenuto la teoria dei controlimiti, grazie alla quale ha valutato e disapplicato il diritto europeo, mantenendo pure il diverso regime della legge statale rispetto alla legge regionale.

Tuttavia, di fronte alla formulazione dell'art. 117, comma 1, l'incongruenza del doppio regime, mantenuto dalla nostra Corte, nel rapporto con l'ordinamento europeo – incostituzionalità della legge regionale, disapplicazione della legge statale (o del diritto europeo, nel caso di violazione dei controlimiti) – risulta evidenziata, anche qui, da una lettura sistematica di questa disposizione con l'art. 117, comma 5, Cost., per la quale è riconosciuto, alle "Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza" *la partecipazione* alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e *l'attuazione e l'esecuzione* degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza; senza considerare, peraltro, i vincoli derivati per gli Stati membri dai protocolli 1 e 2 dei Trattati europei che attribuiscono specifici poteri ai Parlamenti regionali titolari di potestà legislative, valorizzandone il ruolo. Anche il diritto europeo, pertanto, presuppone la regola della competenza per disciplinare i rapporti tra le due fonti legislative (interne), per cui la circostanza che questa sia fortemente recessiva in fatto appare una riduzione costituzionalmente non giustificabile.

3. Legge regionale e legge statale tra concorrenza e delimitazione: la concorrenza

Quanto si è detto sin qui sulla più netta parità sistemica – intesa come fonti dello stesso grado e sottoposte ai medesimi limiti – della legge statale e della legge regionale, dopo la revisione del Titolo V, richiede di considerare due aspetti diversi: da un lato, quello della *concorrenza*, e cioè le ragioni per le quali la legge statale e la legge regionale insieme concorrono a comporre l'ordinamento generale della Repubblica, e, dall'altro, quello della *delimitazione* reciproca, per la quale le due fonti legislative hanno spazi reciprocamente escludenti l'altra fonte, senza alcuna pretesa di superiorità dell'una nei confronti dell'altra; il che comporta che anche i casi di c.d. *overlapping* e collisione tra le due sfere di attribuzioni richiedono il ricorso a criteri diversi da quello gerarchico²⁰.

¹⁹ V. S. MANGIAMELI, *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, cit., pp. 155 ss.

²⁰ Sulle problematiche del riparto delle competenze sia consentito il rinvio al nostro in *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, a cura di S. MANGIAMELI, A. FERRARA E F. TUZI, Giuffrè, Milano 2020, pp. 11-115.

Dal primo punto di vista, poi, la questione della concorrenza delle due fonti legislative si specifica in due aspetti ulteriori: il primo riguarda il tema della cura degli interessi nazionali; il secondo, strettamente connesso, concerne la qualificazione della legge regionale come fonte di rango statale.

Conosciamo bene la vicenda degli “interessi nazionali” del primo regionalismo. Il limite di merito previsto dall’art. 117, comma 1, Cost. (v.f.)²¹, implicava che in via di principio la legge regionale era la fonte con la quale soddisfare gli interessi nazionali, al pari della legge statale e che, qualora ciò non fosse accaduto, per una qualsiasi ragione, sarebbe spettato al Governo promuovere l’esame di merito della legge regionale davanti al Parlamento nazionale e a quest’ultimo valutare l’eventuale contrasto con gli interessi nazionali²².

Mai una legge regionale fu valutata dal Parlamento per contrasto con gli interessi nazionali. Per contro la Corte costituzionale nella sua giurisprudenza si appropriò della tutela degli interessi nazionali, trasformandoli in un limite di legittimità, decidendo liberamente quando e come le Regioni con le loro leggi li avrebbero violati²³.

La reazione a questa giurisprudenza così invasiva e impropria fu l’eliminazione di tutte le previsioni relative agli interessi nazionali nella revisione del Titolo V con le due leggi costituzionali del 1999 e del 2001, anche se questi sono ancora presenti nelle disposizioni degli Statuti speciali, con la sola eccezione dello Statuto della Regione Siciliana²⁴.

Tuttavia, la Corte costituzionale, nel secondo regionalismo, non solo decretò che gli interessi nazionali continuavano ad essere parte del sistema politico, il che è palesemente giusto, ma perpetrò la sua pretesa di continuare ad esserne la custode, nonostante il legislatore di revisione costituzionale ne avesse eliminato la previsione formale dal Titolo V, proprio per sottrarne al giudice costituzionale ogni sindacato; tanto più che era assodato che dalle leggi regionali non fosse derivato alcun reale danno o menomazione degli stessi.

La Corte, peraltro, dopo avere adoperato in qualche prima sentenza l’espressione “interessi nazionali”, ha di fatto mascherato il riferimento a questi, parlando di “esigenze unitarie”, come nel caso della c.d. “chiamata in sussidiarietà”, che altro non è se non un surrogato degli interessi nazionali, o, più spesso, riferendosi ai c.d. “interessi non frazionabili”, espressione già adoperata nella precedente giurisprudenza come sinonimo degli “interessi nazionali”. E si badi che il richiamo a questi nelle pronunce costituzionali ha un carattere totemico, non solo perché non necessita di alcuna dimostrazione o giustificazione, ma soprattutto in quanto funge da simbolo e, più propriamente, da elemento protettivo della legge statale.

Ora, non è chi non veda come questa impostazione metta in discussione l’intero impianto costituzionale del regionalismo disegnato dalla revisione del Titolo V, sia nella parte in cui

²¹ “La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, *sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni ...*”

²² Art. 127, commi 3 e 4, Cost. (v.f.). Questo meccanismo era uno strumento di controllo politico sulle Regioni del disegno del Titolo V originario.

²³ Sia consentito rinviare al nostro *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992, ed ivi ampi riferimenti alla dottrina del tempo.

²⁴ Art. 3 St. Sa.; Art. 2 St. V.d’A.; Art. 4 St. F.V.G.; Art. 4 St. T.A.A. e il limite vale anche per le leggi provinciali, Art. 8 St. T.A.A.

prevede il riparto della potestà legislativa e sia in quella che disciplina il conferimento delle funzioni amministrative.

Anche la questione dell'individuazione degli interessi frazionabili e di quelli unitari non è rimessa al giudice costituzionale, né può essere definita dal legislatore statale. Infatti, è il legislatore costituzionale che può definire ciò che può essere regolato unitariamente e ciò che può essere disciplinato dal legislatore locale e in che misura l'uno e l'altro hanno specifici poteri legislativi. Questa decisione, che è rilevante in ogni ordinamento decentrato nella potestà legislativa e nelle funzioni amministrative, è compiuta con l'indicazione delle materie di competenza legislativa enumerate a favore di ciascuna fonte legislativa o disciplinate secondo il criterio della concorrenza e del riparto.

Da questo punto di vista gli interessi non frazionabili o unitari nel nostro sistema costituzionale sono fatti salvi dalle materie di competenza esclusiva dello Stato e da quelle per le quali la Costituzione riserva alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. Diversamente per il restante campo legislativo il legislatore costituzionale ha considerato prevalente la potestà legislativa regionale, senza che questa decisione possa formare oggetto di una successiva valutazione, se non nelle forme e con le procedure della legge di revisione costituzionale²⁵.

Il Titolo V, in definitiva, non solo mantiene il principio che gli interessi nazionali sono soddisfatti da entrambe le fonti legislative, ma soprattutto considera queste dotate della medesima qualità legislativa. Infatti, la legislazione costituisce un potere unico sin da quando è stato istituito lo Stato che ne identifica l'autorità massima.

Ora, questo potere legislativo, diversamente da quanto accadeva nell'assolutismo, che lo manteneva in capo ad un solo soggetto (lo Stato), nel nostro ordinamento è diviso dalla Costituzione tra lo Stato e le Regioni, ma non vi è alcuna ragione per pensare che la qualità del comando legislativo sia diversa a seconda che l'atto provenga dallo Stato o dalle Regioni; e, in tal senso, si può affermare che la legge regionale ha la stessa qualità della legge dello Stato, e cioè ha carattere statutale, e le due fonti concorrono a costituire l'ordinamento legislativo della Repubblica allo stesso modo²⁶.

Altrimenti si scadrebbe nel paradosso di Zanobini²⁷ che, nel commentare per primo la Costituzione repubblicana, considerava le leggi regionali poco più dei regolamenti provinciali e comunali. Una visione che appartiene ad una concezione distorta della nozione di autonomia

²⁵ V., invece, Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003, *Considerato in diritto* - p.to 2.1. "In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]".

²⁶ Sul tema della qualità delle fonti, v. A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano 1977.

²⁷ G. ZANOBINI, *La Gerarchia delle Fonti nel nuovo Ordinamento*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, I.

che quell'Autore aveva forgiato negli anni '30 del secolo scorso e che ricalcava quella di "autarchia", la quale ben difficilmente oggi, in base alla Costituzione, possiamo riferire persino all'attività amministrativa delle Regioni. Infatti, Zanobini assumeva che l'*autonomia* significasse "la facoltà di creare un proprio diritto, diritto che non solo è come tale riconosciuto dallo Stato, ma assunto da esso a far parte del suo proprio ordinamento giuridico e dichiarato obbligatorio come le proprie leggi e i propri regolamenti" e allo stesso tempo la definizione dell'*autarchia* come "la facoltà riconosciuta all'ente di amministrare se stesso, ossia di agire per il conseguimento dei propri fini, mediante il dispiegamento, ove occorra, di una attività amministrativa, che ha la stessa natura e gli stessi effetti dell'amministrazione pubblica dello Stato"; e di qui la conclusione che "autonomia e autarchia appaiono, così, come forme di legislazione e di amministrazione, che sono proprie di un ente pubblico e, allo stesso tempo, proprie, per il campo della loro efficacia giuridica, dello Stato"²⁸.

Questo schema, che andava bene nel 1935, quando vigeva una costituzione flessibile e sostanzialmente una filosofia dello Stato come espressione di potere totale, non può accogliersi neppure indirettamente in un regime con una Costituzione rigida e dove lo Stato è comunque una parte che costituisce la Repubblica (art. 114, comma 1, Cost.); ed invero, lo Stato non accoglie la legge regionale nel proprio ordinamento, né fonda o legittima la potestà legislativa delle Regioni; bensì, è la Costituzione, attraverso il canone delle materie della legislazione, che colloca la legge regionale nel sistema delle fonti e ne legittima la forza e il regime giuridico; e sempre la Costituzione dispone anche che alla legge regionale spetta il compito di organizzare, esercitare o conferire le funzioni amministrative (art. 118, commi 1 e 2, Cost.); sicché all'autonomia della legge regionale corrisponde l'autonomia delle funzioni amministrative, che per valere nei confronti degli amministrati, attraverso il principio di legalità, non hanno bisogno della vetusta categoria dell'autarchia, essendo sufficiente la derivazione dalla legge regionale e, prima ancora, dalle disposizioni costituzionali.

A fugare ogni ulteriore dubbio, per chi vuole dare un senso compiuto alle parole della Costituzione, soccorre anche l'art. 117, comma 6, Cost., per il quale "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni", mentre "la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia".

4. *Segue: la delimitazione*

Il discrimine tra le due fonti legislative non deriva dalla loro qualità, forza e regime, quanto dal canone della "materia", che delimita l'efficacia giuridica delle medesime. La lettura corretta del rapporto tra le due fonti è esclusivamente legata – soprattutto dopo il rovesciamento del principio enumerativo – al canone della materia legislativa, e ciò vale – come si è detto – oltre che per la legislazione, sia per la potestà regolamentare, sia per la determinazione delle funzioni amministrative²⁹.

²⁸ G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Cedam, Padova, 1935, 137-138.

²⁹ V. S. MANGIAMELLI, *Materie di competenza regionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XIX, Roma, 1988.

Non a caso la giurisprudenza costituzionale, per destrutturare il Titolo V, ha dovuto disarticolare necessariamente il riparto materiale delle competenze legislative e, si badi, non sminuendo il potere intrinseco della legge regionale, in relazione al “modo di disciplina” che è proprio del campo materiale regionale, ma attraverso una discutibile interpretazione del principio di legalità, per cui vi sarebbero delle funzioni amministrative, non si sa bene come e da chi determinate, che avrebbero una appartenenza statale quasi naturale, anche se ricadenti in un campo materiale regionale, per cui nonostante il disposto della Costituzione, non alle Regioni spetterebbe disciplinarle legislativamente, ma allo Stato con la propria legislazione³⁰.

È questa la motivazione seguita nella sentenza n. 303 del 2003, con la c.d. “chiamata in sussidiarietà”, che trova il suo completamento nella pronuncia n. 192 del 2024 sul regionalismo differenziato, per il quale l’art. 116, comma 3, Cost. riguarderebbe singole e limitate funzioni amministrative e non “materie” e ciò sarebbe stato disvelato al giudice costituzionale dalla parola “concernenti le materie”³¹. Cioè, di tutte le possibili interpretazioni del disposto costituzionale relativo alla clausola di asimmetria, questo appare senza alcun dubbio il meno convincente. Ma prima di addentrarci su questi aspetti cruciali di questa fase del nostro regionalismo è bene che si completi la problematica della delimitazione delle fonti legislative attraverso il riparto materiale delle competenze.

Il rovesciamento del principio enumerativo è sicuramente il punto cruciale della revisione del 2001. Il legislatore costituzionale, pur permanendo per molti aspetti nell’ambito di un sistema regionale, per ciò che attiene al riparto delle competenze legislative, ha effettuato la scelta di seguire *il modello di riparto dei poteri legislativi tipico dei sistemi federali*; anzi, se si applica una stretta interpretazione, ancora più severo di quello tipico delle federazioni. Come è noto, il Titolo V disciplina tre competenze legislative: quella esclusiva dello Stato, quella concorrente tra Stato e Regioni, secondo la tradizione italiana della legislazione ripartita, e quella generale/residuale delle Regioni. Con il precedente riparto degli Statuti speciali le disposizioni del nuovo Titolo V tendono a prevalere, *sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, (...) per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite* (art. 10), anche se la Corte costituzionale ha in qualche modo graduato l’applicazione delle disposizioni del Titolo V, privilegiando per quanto possibile quelle degli Statuti³².

Questo riparto è ordinato attraverso le enumerazioni di materie della legislazione, per le quali il legislatore costituzionale ha scelto la competenza statale, regionale e concorrente. Le materie, perciò, delimitano la spettanza del potere legislativo e il tipo di competenza e hanno un carattere garantista, tanto per lo Stato, quanto per le Regioni. I campi materiali richiamati

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003, per la quale v. S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008.

³¹ Sulla sentenza n. 192 del 2024 v. i commenti favorevoli di A. D’ATENA, *L’autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giur. Cost.* 2024, p. 2312 ss.; G. M. SALERNO, *Autonomia differenziata e “ragionevole giustificazione, espressione di un’idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà”: prime considerazioni*, ivi, 2327 ss.

³² V. S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano 2001; ID., *Regioni a Statuto speciale*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, V, Milano, 2006. Per la giurisprudenza costituzionale v. le sentenze n. 145 del 2005; n. 134 del 2006, n. 98 del 2007.

dalle voci dell'enumerazione delimitano e garantiscono la competenza, in quanto escludono che l'altro soggetto possa appropriarsi di un campo materiale che non risulta a lui attribuito.

In tal senso, il riparto risulta estremamente rigido soprattutto per via delle due specificazioni contenute, la prima, nell'art. 117, comma 4, Cost., lì dove si attribuisce *alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*, e l'accento cade sul "non espressamente" – un linguaggio, questo, che rimanda agli articoli della Confederazione delle colonie americane – che implicherebbe che l'interpretazione delle competenze statali non sarebbe suscettibile di allargamento attraverso gli strumenti dell'inferenza e della connessione tra oggetti della legislazione e si negherebbe, inoltre, nel nostro ordinamento ogni possibile teoria dei "poteri impliciti" a favore del legislatore statale.

La seconda specificazione riguarderebbe i limiti che il nuovo testo avrebbe apposto alla competenza concorrente, in polemica con quanto accaduto nel primo regionalismo, allorquando il legislatore statale, anziché legiferare per principi (fondamentali) nelle materie dell'art. 117, adottava atti legislativi di dettaglio senza riguardo per il riparto delle competenze e la Corte costituzionale si limitava a dichiarare alcune disposizioni della legge statale semplicemente *cedevoli*, senza mai ripristinare il canone dei principi fondamentali.

Così, nel nuovo testo, le materie di legislazione concorrente sono definite materie di spettanza delle Regioni e la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, dovrebbe essere effettuata *ad hoc* (senza, cioè, la possibilità di fare ricorso ai c.d. "principi impliciti della legislazione statale") e nel rispetto della forma e della procedura dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, ovvero *con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, condizionando l'approvazione della legge statale contenente i principi fondamentali al parere espresso dalla Commissione e, qualora detto *parere* dovesse essere *contrario o condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate*, e *la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea (avrebbe dovuto deliberare) a maggioranza assoluta dei suoi componenti*³³.

Infine, proprio alla competenza concorrente è rivolto (in massima parte) anche l'art. 116, comma 3, Cost., con la previsione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117" oltre alle tre materie del secondo comma (*organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*), prevedendone l'attribuzione con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata e approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata. Ed inverso, *la clausola di asimmetria*, anche per la collocazione nel testo costituzionale, riguarderebbe la potestà legislativa regionale e il proprio di questa risiederebbe nella modificazione dei limiti della potestà legislativa concorrente

³³ In argomento, S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.forumcostituzionale.it, 26 novembre 2001; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.*, n. 1, 2004, pp. 301 ss.; N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2007, pp. 357 ss.; M. MICHETTI, *Parlamento e Regioni*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti, Interna corporis degli organi costituzionali, Speciale su Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, n. 1, 2009, pp. 88 ss.

e della potestà legislativa esclusiva dello Stato, nelle tre materie indicate espressamente (anche se con un errore di formulazione compiuto al tempo dell'approvazione della disposizione in questione³⁴).

Nonostante le pieghe che hanno preso le vicende collegate a detta disposizione e che vanno sotto il nome di “regionalismo differenziato”³⁵, una lettura ordinata del testo costituzionale dovrebbe condurre a ritenere che le materie della clausola di asimmetria, riferendosi all'art. 117, comma 3, sono già di spettanza regionale e, a prescindere dalla considerazione se il legislatore costituzionale abbia fatto bene o male a prevedere una clausola simile, il rapporto asimmetrico non può riferirsi alle funzioni amministrative che dovrebbero essere ricomprese nel dominio della fonte competente, bensì sull'estensione dei limiti che le fonti legislative dello Stato e delle Regioni conoscono: e cioè, per le materie concorrenti *sui principi fondamentali* determinati attraverso la legislazione dello Stato, così come, per le tre materie di competenza esclusiva dello Stato, *sull'esclusività della competenza dello Stato*; consentendo alla legge regionale, nel primo caso, di incontrare principi diversamente modulati, e, nel secondo caso, di disciplinare oggetti che in via di principio rientrano nella competenza dello Stato; in definitiva, perciò, la disposizione costituzionale dell'art. 116, comma 3, consentirebbe alle Regioni un potere legislativo differenziato.

5. Difficoltà e problemi del riparto delle competenze legislative: garanzie costituzionale e poteri funzionali

Ogni riparto delle competenze legislative è, allo stesso tempo, complicato e complesso, e anche se accuratamente articolato, può risultare spesso oscuro e con sovrapposizioni e lacune. In più, le scelte compiute per definire i poteri centrali e quelli periferici, attraverso la tecnica dell'enumerazione, sono per lo più motivate da ragioni storico-contingenti e, a queste ragioni originarie, si sovrappongono i bisogni politici che maturano nel tempo nella comunità, spesso non presenti o non esattamente calcolati al momento dell'adozione delle norme costituzionali, e qui giocano un grosso ruolo, oltre ai cambiamenti politico-sociali, anche le evoluzioni scientifiche e tecnologiche. Bisogna aggiungere anche che il nuovo riparto delle competenze,

³⁴ Come è noto l'art. 116, comma 3, Cost. venne approvato prima dell'approvazione definitiva dell'art. 117, comma 2, Cost., e non più riconsiderato dopo le modiche apportate a quest'ultimo. Di conseguenza, non la materia “norme generali sull'istruzione” era quella della lettera “n”, bensì la “previdenza sociale” e a quest'ultima materia andava riferita la volontà del legislatore costituzionale di potere derogare ai limiti della legislazione statale.

³⁵ Per il quale si rinvia al nostro *I problemi del regionalismo e la differenziazione*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, vol. II, 2077 ss.; nonché: *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2023, pp. 1-50.

oltre a diverse incongruenze³⁶, si differenzia dal precedente per il suo carattere più dinamico³⁷. Infatti, come era stato notato sin dall'inizio, non tutte le voci hanno un carattere oggettivo e sono definibili facendo ricorso ad un esame della legislazione pregressa secondo i canoni dell'interpretazione storico-normativa.

In particolare, l'osservazione riguarda i poteri dello Stato. Infatti, se si riflette attentamente sulla posizione dello Stato, delineata dalle disposizioni del Titolo V, il disegno che emerge, per un verso, si connota per un quadro alquanto povero di competenze materiali statali e, per l'altro, per l'attribuzione proprio allo Stato di una funzione dinamica, di *promozione*, di *salvaguardia*, di *perequazione* e di *coordinamento* tra i diversi livelli di governo, ma anche per l'assunzione – se del caso – di un ruolo di *indirizzo*, attraverso l'attribuzione di “competenze finalistiche” (poteri funzionali) e il riconoscimento di una posizione dominante in considerazione anche dei suoi poteri finanziari e dei possibili interventi sostitutivi, connessi alla determinazione legislativa e alla garanzia effettiva “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, per tutto il territorio nazionale, compresa la tutela dell'unità economica e giuridica, e la sicurezza e l'incolumità pubblica, in caso di pericolo grave (art. 117, comma 2, lettere *h* ed *m*, art. 119, comma 5, e art. 120, comma 2).

Le competenze finalistiche – come ha spiegato Antonio D'Atena – “si presentano come *competenza senza oggetto*, chiamate a definire se stesse (o, più esattamente il rispettivo ambito di incidenza), mediante il proprio esercizio”³⁸. Di conseguenza, dal loro esercizio ne può derivare un intreccio di competenze che tocca direttamente gli ambiti materiali attribuiti alle Regioni. Ovviamente, questi poteri statali non fanno venire meno la salvaguardia costituzionale di quelli regionali, potendo anche questi perseguire i diversi fini insiti nelle voci enumerate di propria competenza. Semmai, si tratta di comprendere come si debba risolvere, in un ordinamento con la funzione legislativa divisa tra due soggetti, l'attribuzione dei poteri.

In questo senso – per quanto paradossale possa sembrare – *la determinazione dei poteri legislativi*, in senso dinamico, e cioè come attualizzazione del riparto previsto dalla Costituzione, è una operazione che è destinata a rinnovarsi di continuo, pur sempre nel principio costituzionale di

³⁶ Si pensi alla mancanza di esclusività delle voci enumerate. Infatti, alcune voci rappresentano solo una parte di materia e risultano assegnate in un ambito di competenza diverso rispetto a quello della voce più generale; ad esempio: la lett. *n*) del secondo comma dell'art. 117, “le norme generali sull'istruzione”, sono solo una parte della materia dell’“istruzione”, enumerata nell'ambito della competenza concorrente (art. 117, comma 3); e lo stesso può dirsi, anche se a parti invertite, per la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, compito previsto nel terzo comma dell'art. 117, rispetto a quello più generale rimesso alla competenza esclusiva dello Stato dalla lett. *s*) del secondo comma, “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”. Inoltre, si consideri anche la voce “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale” (*sic!*), che mostra un linguaggio – dal punto di vista tecnico – estremamente impreciso, atteso che si mettono in relazione la funzione (ordine pubblico e sicurezza) e l'organizzazione (la materia della polizia amministrativa), per cui la voce finisce con l'essere disomogenea. Infatti, l'ordine pubblico e la sicurezza richiedono, dal punto di vista organizzativo, forme di tutela che sono anche esse competenze di *polizia amministrativa*, e la polizia (amministrativa) locale attiene anch'essa alla salvaguardia dell'*ordine pubblico* e della *sicurezza*.

³⁷ V. il nostro *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

³⁸ *Diritto regionale*, cit., 176; ma già precedentemente ID., *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano 1981.

un riparto delle competenze che non perda di significato per via di quegli elementi politici e/o dinamici che possono operare a discapito della stessa articolazione costituzionale tra legge statale e legge regionale.

5.1. *Segue: l'impatto del diritto europeo e l'efficacia delle politiche pubbliche*

Si aggiunga, infine, che il nostro riparto delle competenze legislative ha dovuto *fare i conti*, sempre di più, *con il diritto europeo* e con le regole cui questo è ispirato, che presentano un forte grado di funzionalismo e una complessa congerie di competenze concorrenti, ispirata ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, per le quali i poteri europei rinviando a quelli nazionali³⁹, tenendo conto che per l'ordinamento europeo (ma non per quello interno) è irrilevante quale sia il legislatore, statale o regionale, competente e il modo in cui la regolazione interna sia delimitata⁴⁰.

Certamente – come è stato già detto – nel nuovo Titolo V, sono state inserite delle disposizioni per proteggere la legge regionale dall'impatto con il diritto europeo, rispetto alla vicenda iniziale in cui questo aveva l'effetto di spostare la competenza dalle Regioni allo Stato, anche per l'iniziale “cecità” dell'Europa per le Regioni e per l'assunto che la responsabilità dell'adempimento agli obblighi europei sarebbe comunque dello Stato, in quanto tale.

Tuttavia, quello che non si è calcolato adeguatamente è che il diritto europeo, al di là degli spazi normativi che ha acquisito, ha cambiato il modello di legislazione e amministrazione degli Stati membri e che l'adattamento di questi alla presenza dell'ordinamento comune ha comportato un confronto con il riparto dei poteri legislativi interni in termini diversi dal passato.

Al passato appartiene la disputa delle competenze legislative tra Stato e Regioni, un fenomeno noto in tutti gli ordinamenti federali che è tipico dell'epoca del c.d. “federalismo duale”, nel quale l'esercizio delle competenze presupponeva una difesa dei poteri non attribuiti alla Federazione da parte degli Stati membri. Mentre, nella sua evoluzione, il diritto europeo ha insegnato agli Stati membri a non ragionare più per campi divisi tra due legislatori, bensì *per campi concorrenti*, sia pure senza sovrapposizioni, *per la realizzazione delle politiche pubbliche*, le quali quasi sempre investono più materie e più livelli di governo, la qualcosa pone perciò il problema concreto di come realizzare dette politiche poste e imposte dall'Unione europea – si pensi,

³⁹ Sulla competenza concorrente europea v. S. MANGIAMELI, *Concurrent powers of the European Union and their impact on the powers of Member States*, in N. STEYTLER (Ed.) *Concurrent Powers in Federal Systems; Meaning, Making, and Managing*, Brill NV, Leiden, Netherlands, 2017; e per la competenza europea, in generale, v. il nostro commento agli articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7 del TFUE (in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI – Eds), *The Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, Volume I: *Preamble to Article 89*, Springer, Berlin - Heidelberg - New York, 2020).

⁴⁰ Se è vero che, nel caso dei poteri dell'Unione europea, i Trattati sono fermamente ancorati al “principio di attribuzione” (art. 5.1. TUE - “La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione”), che, al di fuori delle competenze esclusive, esiste una vasta e articolata area di competenze concorrenti, nelle quali “l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità” (art. 5.1. TUE) e che, infine, “qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri” (art. 4.1. TUE), bisogna osservare che queste regole, anch'esse ispirate ai riparti competenza di tipo federale, ben poco ci dicono dell'impatto che la legge europea ha avuto e ancora ha sui poteri legislativi dello Stato e delle Regioni.

adesso, al *green deal* e alla digitalizzazione – attraverso il riparto materiale delle competenze previsto dal Titolo V.

In definitiva, perciò si tratta non solo di far funzionare il riparto delle competenze legislative previsto costituzionalmente e basato sulle enumerazioni di materie, superando aporie e sovrapposizioni e tenendo conto dei poteri funzionali; ma anche di continuare a mantenere il rispetto, non apparente o formale, dei principi costituzionali che improntano il riparto medesimo con l'intreccio necessario di atti dello Stato e delle Regioni per attuare le politiche pubbliche, tenendo conto che il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni non sempre appare in grado di assicurarne la realizzazione spontanea, per cui si pone il problema di come implementare la funzionalità del sistema legislativo.

Tutte le vicende del nostro regionalismo sono di fatto legate a questo equilibrio tra garanzie costituzionali e funzionalità, e ciò ha comportato non pochi problemi non solo per la determinazione delle voci enumerate in via squisitamente interpretativa, ma anche per i meccanismi pensati e possibili per rimediare a questa situazione reale dell'ordinamento senza far venire meno il carattere garantista delle enumerazioni. Altrimenti detto, il tema della legge regionale diventa *quello di conservare uno spazio significativo della legislazione sulla base delle garanzie accordate dalla Costituzione e di concorrere ad un riparto funzionale alla realizzazione delle politiche pubbliche*⁴¹.

Nel caso italiano, queste difficoltà di ordine ermeneutico e sistematico hanno trovato soluzioni, con gli interventi del legislatore statale e le pronunce del giudice costituzionale, che non sempre hanno giovato alla salvaguardia del principio del riparto costituzionale.

6. La funzionalità del riparto delle competenze legislative e le garanzie costituzionali: il “diritto dello Stato” (*Staatsrecht*) contro il “diritto costituzionale” (*Verfassungsrecht*)

Invero, le decisioni della giurisprudenza costituzionale dal 2002 in poi non sempre hanno mantenuto l'equilibrio tra le garanzie costituzionali e l'efficacia delle politiche pubbliche, con la conseguenza che a distanza di tempo le norme costituzionali del nuovo Titolo V appaiono nuovamente destrutturate e ciò non agevola affatto la comprensione di quale sia lo spazio e il ruolo della legge regionale.

Nei fatti, le garanzie costituzionali delle Regioni sono state progressivamente risolte ed oggi si avverte di nuovo – come a metà degli anni '90 – un “insopportabile degrado” del nostro regionalismo⁴².

Per quale ragione la giurisprudenza della Corte costituzionale anche in questa occasione ha dato vita ad uno *strumentario* che nel complesso sfavorisce l'autonomia legislativa regionale senza

⁴¹ Sulla problematica del passaggio dalle materie della legislazione alle politiche pubbliche v. il nostro *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il Regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014.

⁴² L'espressione è di U. De SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione* (Luglio 2007) [Seminario su “Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano”, Roma 18 giugno 2007], in <http://www.issirfa.cnr.it/4173,908.html>, il quale osserva anche che “di fatto tutta la riforma viene pericolosamente affidata alla volontà del sistema politico dominante a livello nazionale”, per via della “sommarietà o genericità di varie disposizioni costituzionali in tema di riparto di competenze fra Stato e Regioni”.

alcuna possibilità di raggiungere un equilibrio tra le pretese legislative dello Stato e quelle delle Regioni?

La chiamata in sussidiarietà, il criterio di prevalenza, le materie trasversali, gli interessi unitari o non frazionabili, e ancora: il coordinamento della finanza pubblica, la concorrenza, l'ordinamento civile, i livelli essenziali delle prestazioni, l'ambiente, l'unità giuridica ed economica della Repubblica, ecc., sono stati spesso poco argomentati e adoperati in modo apodittico per fare crescere l'ambito della legge statale a discapito della legge regionale, sino a giustificare un vero e proprio "assolutismo" del legislatore statale⁴³.

In questo modo la Corte ha finito col permettere al Parlamento (e al Governo) di potere usare la propria autorità legislativa per incidere sui principi costituzionali, e menomare le garanzie poste a favore della legge regionale; infatti, la legislazione del Parlamento (e del Governo) nei campi materiali attribuiti alle Regioni, o ben oltre i limiti segnati per la legge statale, non appare sempre adeguatamente giustificata sul piano costituzionale. Proprio di recente, nella sentenza n. 192 del 2024, il giudice costituzionale si è spinto fino a considerare che le funzioni di determinate materie dell'art. 117, comma 3, Cost., come il commercio estero, l'energia, l'ambiente, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, le professioni, l'ordinamento della comunicazione, non siano affatto trasferibili alle Regioni per "motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico" (*Considerato in diritto* – p.to 4.4.).

Ora non è chi non veda come tutte queste valutazioni escano dall'ordine costituzionale. Se la Corte giunge a contraddire l'enumerazione delle materie regionali contenute nella Costituzione, valutando quelle che possono afferire alla potestà legislativa delle Regioni e quelle che per ragioni di sussidiarietà non possano essere nella disponibilità di queste, fa venire meno la principale garanzia costituzionale della legge regionale.

È vero che in dottrina non è mancato chi abbia affermato che nella formulazione del riparto vi sia "una sorprendente erraticità delle collocazioni", e siano presenti "incongruenze e dimenticanze" ed "evidenti errori materiali"⁴⁴ e che ciò sarebbe dovuto alla scarsa ponderazione "da parte degli artefici della riforma" dell'impatto che la collocazione delle materie avrebbe avuto; attribuendo questo risultato alla circostanza che gli elenchi delle materie sono passati da una bicamerale all'altra per poi approdare sul tavolo del Ministro delle riforme dell'epoca che con una certa *nonchalance* ha derubricato molte materie di competenza esclusiva dello Stato a materie di competenza concorrente. Ma anche dopo questa critica, si è osservato che "tali incongruenze – e le altre presenti nella nuova disciplina – non esimono l'interprete dall'onere di ricostruire, sulla base degli elenchi, le linee del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni"⁴⁵.

Quale è stato allora il senso di questa giurisprudenza?

Nello Stato moderno convivono due differenti visioni dell'"ordinamento giuridico": la prima è legata al diritto dello Stato (*Staatsrecht*) che si è formato con l'affermazione di questa

⁴³ Sul tema dell'assolutismo del legislatore statale v. il nostro *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2023, pp. 1-50.

⁴⁴ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 168.

⁴⁵ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 170.

formazione politica, come soggetto sovrano assoluto, espressione di unità politica e giuridica. Per il diritto dello Stato tutti i poteri promanano dallo Stato e sono da questo riconosciuti, ammessi, organizzati e resi efficaci, così come ogni partizione dell'ordinamento ha un carattere funzionale ai bisogni dello Stato, perché altrimenti non vi sarebbe alcuna possibilità di dare luogo ad una regola giuridica, e persino gli individui godono di una posizione funzionale, essendo ammessi a godere di determinati diritti solo se riflettono i diritti dello Stato. Si tratta di una concezione che porta la soggettivizzazione dello Stato ad un grado ideale tale da fargli acquisire persino un valore spirituale di totale superiorità.

Completamente differente è la visione dell'ordinamento giuridico che attribuisce la posizione dominante all'individuo e alla comunità e per la quale il potere conferito allo Stato è meramente strumentale alla realizzazione dei diritti dell'individuo e delle comunità (intese queste come enti territoriali, che non sono nella disponibilità dello Stato, bensì dei cittadini che vi vivono e di cui sono esponenti, e come formazioni sociali, quale luogo "ove si svolge la personalità" della persona umana, che concorrono – insieme, sia pure con modalità diverse – a costituire la Repubblica).

Nasce da qui la necessità di scrivere una Costituzione che porta con sé il suo diritto (*Verfassungsrecht*) come superiore al diritto dello Stato che determini tutti gli atti giuridici, siano essi leggi, regolamenti, decreti, sentenze o provvedimenti amministrativi, consentendone la valutazione in termini di legalità e legittimità costituzionale; e con la Costituzione l'individuo è titolare di pretese proprie (diritti soggettivi) che può far valere anche nei confronti dello Stato.

"Diritto dello Stato" e "Diritto costituzionale" non sono perciò affatto identici, nonostante nella lingua tedesca – che pure ne conosce la distinzione giuridica – siano spesso considerati sinonimi. La loro differenza, invero, è profonda, dal momento che sono espressione storicamente di due diverse filosofie del diritto: lo *statualismo*, dove lo Stato è la fonte di ogni autorità e potestà e il potere tende sempre a concentrarsi, ad unificarsi; e il *costituzionalismo*, nel quale, invece, l'autorità proviene dall'individuo e lo Stato è solo titolare di *potestas* nella forma e nei limiti previsti dalla Costituzione.

6.1. *Segue: diritto costituzionale, federalismo e regionalismo*

Per quel che qui rileva, il *federalismo* e anche il *regionalismo* non sono storicamente il portato del "diritto dello Stato", ma esclusivamente del "diritto costituzionale", rientrando oggi nella Costituzione in senso storico-politico, in quanto rappresentano forme di divisione dei poteri in senso verticale. Infatti, il decentramento delle funzioni statali, nelle forme del federalismo o del regionalismo, costituirebbero un elemento del moderno costituzionalismo che si colloca accanto alla tradizionale divisione dei poteri in senso orizzontale, al riconoscimento dei diritti inviolabili e delle autonomie locali, alla sovranità popolare, alla democrazia politica e alla *Judicial review*.

La *Costituzione federale* presuppone la costruzione della Federazione come organismo nuovo cui si attribuiscono solo determinati poteri legislativi, in ragione della comune esistenza degli Stati, con una sovranità che si deve considerare condivisa, o che comunque diventa una

questione aperta fra Federazione e Stati membri, come aveva sottolineato Carl Schmitt⁴⁶. Il moderno federalismo, peraltro, ha sviluppato un carattere fortemente unitario, secondo la sua indole originaria (espressa sin dal preambolo della Costituzione degli Stati Uniti: “*to form a more perfect Union*”) e culminata nel tempo – come si dirà subito oltre – nella necessità costituzionale di riarticolare procedure e competenze, per mantenere sempre viva una significativa divisione dei poteri verticali e, in particolare, una divisione del potere legislativo tra Federazione e Stati membri.

La *Costituzione regionale* si differenzia da quella federale, perché richiede la riforma dello Stato centrale, in modo che la statualità possa defluire sugli enti regionali: nella legislazione e nell’amministrazione regionale; e sollecita una organizzazione che consenta l’influenza delle Regioni sugli organi costituzionali dello Stato centrale; particolare attenzione, in tal senso, va prestata al Parlamento nazionale, al Presidente della Repubblica e al giudice costituzionale⁴⁷. Inoltre, il regionalismo ha come proprio carattere quello di riarticolare l’unità della Repubblica non nel solo Stato, ma anche nelle Regioni, modificando l’assetto delle funzioni statuali. È quello che nella nostra Costituzione è stato scritto e che prende il nome di “principio di adeguamento”: “La Repubblica ... adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”, recita l’art. 5; e nella IX disposizione transitoria l’espressione di questo principio diventa ancora più nitida e lo riferisce proprio “alla competenza legislativa attribuita alle Regioni” (*La Repubblica ... adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni*).

È vero che entrambi i tipi di Costituzione (federale e regionale) sono sottoposti a tensioni: la prima, dove agisce la forza dell’unione insita nel federalismo, ha sopportato nel tempo un offuscamento della sostanza del federalismo medesimo che, però, non arriva mai alla completa unificazione⁴⁸; la seconda fa i conti con la ritrosia da parte dello Stato a realizzare le riforme

⁴⁶ Dottrina della Costituzione (1928), trad. it., Milano 1981, 502 ss. («è proprio dell’essenza della federazione il fatto che la questione della sovranità rimanga sempre aperta fra federazione e Stati membri, finché la federazione in quanto tale esiste accanto agli Stati membri in quanto tali» atteso che «né la federazione nei confronti dello Stato membro né lo Stato membro nei confronti della federazione svolge la parte del sovrano»).

⁴⁷ Sono noti, in presenza di una articolazione regionale, i principi che dovrebbero informare gli organi dello Stato: il Parlamento nazionale dovrebbe avere una camera di rappresentanza delle Regioni (la questione fu dibattuta anche in sede di Assemblea costituente, ma l’unico riferimento che alla fine fu scritto nella Carta è che “il Senato della Repubblica è eletto a base regionale” (art. 57)); il Presidente della Repubblica, come “capo dello Stato” e rappresentante de “l’unità nazionale” (art. 87), ha come punto di forza nella sua elezione la partecipazione di “tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d’Aosta ha un solo delegato” (art. 83); e la Corte costituzionale, proprio per il compito che viene attribuito, di dirimere la conflittualità tra Stato e Regioni, dovrebbe avere una composizione che non si limiti a ricalcare la divisione dei poteri in senso orizzontale (art. 135), ma dovrebbe essere ricomposta valorizzando la presenza del legislatore regionale (invero, è convincimento diffuso che una appropriata riforma del Parlamento, indicata anche dall’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, potrebbe risolvere anche il problema della composizione appropriata del giudice costituzionale).

⁴⁸ È stato Carl Schmitt a criticare l’esperienza degli *Stati federali unificati*, attribuendo loro la qualifica di “Stato federale senza fondamento federativo” (*Dottrina della Costituzione*, cit., 486), e ad affermare la necessità del c.d. “dualismo di esistenza politica”, derivante dall’intreccio di coesione federale e di unità politica, con la sussistenza di una molteplicità di Stati, e cioè di un pluralismo di singole unità politiche, che può mantenersi in vita con un equilibrio che consentirebbe alla Federazione di continuare ad esistere in quanto tale (486 e 494).

imposte dalla Costituzione e con la voglia di mantenere, per quanto possibile, l'immagine dello Stato unitario di antica ascendenza.

Queste tensioni, peraltro, spiegano come nei sistemi federali vi siano state spinte e contropinte tra un federalismo gerarchico (con la teoria dei due livelli: Federazione - Stati membri) e unitario⁴⁹ e un federalismo paritario in cui tanto la Federazione, quanto gli Stati membri sono entrambi sottoposti ad un comune ordinamento (la Costituzione federale) che si colloca al di sopra di entrambi⁵⁰, con nel mezzo l'idea di riconoscere allo "Stato-federale" la *struttura unitaria* di "ordinamento giuridico decentralizzato"⁵¹.

Negli Stati Uniti, dopo la crescita dei poteri del governo federale, con le varie clausole della Costituzione (commerce clause, welfare clause, necessary and proper clause) si è assistito al ritorno dei diritti degli Stati membri e le varie clausole costituzionali sono diventate silenti (*dormant*).

In Germania, dopo l'affermazione della tesi dello Stato federale unitario e la riforma sui "compiti comuni" degli anni '60, la perdita di sostanza federale era diventata insopportabile, anche per via dell'uso fatto dal *Bund* della competenza concorrente, così è stato avviato un processo di revisione costituzionale per la "ri-federalizzazione dello Stato federale" (2006), una espressione che tradotta dal tedesco può sembrare paradossale, ma che rende molto bene la disastrosa condizione dell'unificazione ordinamentale.

Nella prassi del regionalismo italiano, nonostante non siano mancati momenti di spinta verso il regionalismo, per le ragioni rese evidenti dal dibattito in seno all'Assemblea costituente e ancora oggi valide (democrazia, riforme economico-sociali, diritti, ecc.), e la spinta ad un rinnovamento del regionalismo, dopo la disfatta del primo regionalismo, con la revisione del Titolo V e le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, si deve registrare un fallimento costante del principio dell'adeguamento della Repubblica ad un elemento proprio del costituzionalismo espresso nella Costituzione.

Per ricordare un momento di tensione tra costruzione del regionalismo e contropinte centralistiche si ricordi che, quando Massimo Severo Giannini usò l'espressione "del lavare la testa all'asino"⁵², considerava necessario istituire le Regioni secondo la figura organizzatoria dell'autogoverno e ridurre l'organizzazione dello Stato. Questo, infatti, non avrebbe dovuto "più avere organi periferici, salvo che per le funzioni della propria azienda e per quelle degli interessi esterni (difesa e potestà estera); quindi organi delle amministrazioni finanziarie, militare e degli affari esteri; tutti gli altri di altre amministrazioni" avrebbero dovuto "invece andare a costituire le amministrazioni regionali, le quali per talune funzioni" avrebbero dovuto raccordarsi "procedimentalmente all'amministrazione dello Stato, al Governo e al Parlamento".

⁴⁹ V. K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.

⁵⁰ V. H. NAWIASKY, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen 1920.

⁵¹ V. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, pp. 163 ss. Si tratta di una impostazione che avrebbe influenzato il federalismo austriaco e che avrebbe portato il nostro C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova 1976, p. 1514, ad attenuare la distinzione tra "Stato-federale" e "Stato a decentramento regionale".

⁵² *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978, pp. 7 ss.

Una visione lucida del regionalismo, chiaramente ispirato al disegno del Costituente, per il quale Giannini affermava che si trattava di *superare la logica della Regione come grande ente locale*.

La mancata affermazione della visione costituzionale, anche dopo riforme profonde e significative che avrebbero dovuto portare all'affermazione della forma di Stato regionale (1970/1977 – 1999/2001 – 2009/2011) secondo quanto previsto dalla Costituzione ha portato a risolvere tutti i *problemi* e le *aporie* del regionalismo sempre in chiave “statualista”. Ogni difficoltà di ordine ermeneutico e sistematico sia del riparto delle competenze adottato dall'Assemblea Costituente, sia di quello previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, è stata affrontata e risolta sempre con soluzioni ispirate allo statualismo e ciò ha portato, insieme alla crisi economico-finanziaria del 2010 e alla pandemia, a *destrutturare il regionalismo italiano* – punto di arrivo della situazione presente – risolvendo tutte le garanzie costituzionali per la legislazione e per l'amministrazione in posizioni di dominio dello Stato sulle Regioni, e sulle decisioni della Corte costituzionale che hanno invero questa interpretazione del regionalismo italiano ha pesato non poco – inutile negarlo – la composizione che caratterizza il giudice delle leggi.

6.2. *Segue: la differenza tra “statualismo” e “costituzionalismo”*

La ragione profonda di questa situazione di difficoltà del regionalismo impone certamente una ripresa della visione costituzionale dello Stato regionale, assegnando alla legge regionale quella primazia nell'ordinamento giuridico generale della Repubblica.

Perché possa esservi un percorso chiaro – che non riguarda solo le Regioni in sé, ma la Repubblica e la competitività del Paese – occorre considerare che non vi può essere alcuna interazione tra “diritto dello Stato” e “diritto costituzionale”: tra “statualismo” e “costituzionalismo”. Si tratta di assetti non interscambiabili e neppure suscettibili di influenza reciproca.

Nello statualismo si dà solo la figura dell'*autarchia*, perché la legittimazione deriva dal riconoscimento statale: non è un caso che durante il fascismo comuni e province furono configurati come una forma di amministrazione indiretta dello Stato, al pari dell'amministrazione periferica dei Ministeri⁵³. Nel costituzionalismo, invece, si dà la figura dell'*autonomia* come ordinamento parziale nell'ambito dell'ordinamento generale costituzionale che rende parziale anche l'ordinamento statale, e ciò comporta anche il riconoscimento della capacità politica agli enti territoriali i quali sono esponenziali delle rispettive comunità e gli enti stessi sono propri delle comunità di cittadini che vi vivono, come dimostrano anche le regole degli articoli 131, 132 e 133 della Costituzione; questi enti appartengono alla Repubblica e non allo Stato⁵⁴.

⁵³ Posizione espressa con chiarezza da Cino VITTA, *Diritto amministrativo*, 1° ed., Torino 1933/35.

⁵⁴ L'insegnamento di A. M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, XII ed., Napoli 1974, p. 305, sul punto è molto significativo: “Regioni, Province e Comuni sono aggregati *naturali* e *spontanei* (ne dà conferma la rilevanza che la Costituzione attribuisce al volere degli abitanti ai fini delle loro variazioni territoriali: artt. 132-133) tra i quali è ripartito l'intero territorio dello Stato e ai quali appartengono necessariamente tutti i soggetti residenti nel rispettivo territorio. Si tratta perciò di enti *necessari* e ad *appartenenza necessaria*. Non esiste quindi nessun soggetto particolare

Ancora, nello statualismo *la legge dello Stato* è la sola fonte a carattere generale ed è sempre superiore alla legge regionale e tende a limitare contenuti e portata di questa, svuotando di significato l'enumerazione delle materie di competenza regionale e riducendo la legge regionale all'atto di mera organizzazione della funzione amministrativa, lì dove anche questa viene considerata propria delle Regioni e cioè allorché riguarda interessi locali, frazionabili e non in contrasto con gli interessi nazionali. Di contro, nel costituzionalismo *la legge regionale* è pari ordinata per qualità, forza e valore alla legge statale, ubbidendo come quest'ultima al criterio della competenza insito nel riparto costituzionale, e soddisfa allo stesso modo della legge statale gli interessi nazionali ed è anzi la fonte di riferimento (si potrebbe anche dire, di *prossimità*) per tutti i bisogni dei cittadini, riguardando l'erogazione di beni e servizi pubblici, cioè quelle *prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* dei cittadini ed è in grado di supplire al mancato intervento della legge statale, come dimostra la normativa regionale in materia di inquinamento, di rifiuti, di beni ambientali, ecc., nonché di salvaguardia dei diritti sociali, sanitari e assistenziali.

Nello statualismo la *gerarchia* è la chiave di volta delle relazioni legislative e di quelle intergovernative; nel costituzionalismo la chiave di volta è la *collaborazione* e punta alla costruzione di raccordi istituzionali per la legislazione e l'amministrazione tra i diversi livelli di governo, in modo da risolvere o, quanto meno, ridurre il conflitto e il contenzioso tra Stato e Regioni.

La Corte costituzionale non a caso ha cercato di ridurre la sfera del "principio di leale collaborazione", escludendolo – dopo averlo ammesso in un primo momento – nel caso delle materie trasversali e del criterio di prevalenza, ma anche lì dove ha ritenuto necessario il principio di leale collaborazione, come, ad esempio, nel caso della "chiamata in sussidiarietà", a parte lo squilibrio in cui ha inserito la procedura collaborativa che altera il riparto delle competenze, lo ha risolto in una mera forma priva della sostanza della collaborazione⁵⁵. Infatti, da un'attenta analisi della giurisprudenza costituzionale emerge una costruzione della collaborazione di tipo *coercitivo*, ammettendo – quando non si accontenti di un'intesa debole, ove non, addirittura, di un mero parere – che il coinvolgimento delle Regioni, previsto nelle forme della c.d. "intesa forte", sia comunque superabile da parte dello Stato⁵⁶. Ora, se l'unica collaborazione offerta alle Regioni è la "collaborazione coercitiva", e cioè una forma che consente allo Stato di disattendere comunque i limiti costituzionali, nei confronti dei poteri delle Regioni, e che obbliga le Regioni ad aderire sempre e semplicemente alla volontà espressa dallo Stato, resta ben poco del *principio di leale collaborazione* che dovrebbe essere strutturato per ponderare l'esercizio dei poteri in base al riparto delle competenze e alla valutazione di entrambe le parti, al fine di cercare e trovare soluzioni condivise tra lo Stato e le Regioni.

che possa non appartenere, necessariamente, a un Comune, a una Provincia, a una Regione. Onde tali enti vengono considerati *esponenti delle rispettive comunità*" (corsivo ns.).

⁵⁵ Sia consentito rinviare al nostro *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008.

⁵⁶ Per la concezione della collaborazione coercitiva v. il nostro *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *AIC Rivista on-line*, n. 4, 2013 (18.10.2013).

In definitiva, anche da questo punto di vista, il problema è: l'intero modo di funzionare dello Stato regionale si riduce alla gerarchia, anziché alla competenza, e alla collaborazione coercitiva, anziché a quella paritaria? Oppure, competenza e leale collaborazione sono realmente i principi costituzionali cui devono fare riferimento i rapporti tra Stato e Regioni e, in particolare, quelli tra la legge statale e quella regionale?

7. Il regionalismo italiano, le criticità del riparto dei poteri e le soluzioni secondo il “diritto costituzionale” (*Verfassungsrecht*)

Certamente se si dovesse ritenere che una interpretazione del regionalismo secondo i canoni del costituzionalismo e i principi della nostra Costituzione sia concretamente incapace di risolvere aporie e sovrapposizioni tra la legge statale e quella regionale, allora la prassi statualista e la giurisprudenza costituzionale che l'ha sostenuta apparirebbe come l'unica via d'uscita, ma bisognerebbe affermare che la Costituzione sia di fatto inutilizzabile e appare difficile credere che la Carta sia priva di capacità normativa, perché bisognerebbe ammettere che effettivamente non solo il Titolo V, ma l'intero ordinamento sarebbe *affidato alla volontà del sistema politico dominante a livello nazionale*. Invero, le disposizioni del Titolo V esprimono principi innovativi, introdotti al fine di superare quanto era accaduto nelle vicende del primo regionalismo e scritte per rafforzare la potestà legislativa delle Regioni e le loro funzioni amministrative.

Dunque, non resta che indicare qualche linea di condotta che possa riportare nella giusta collocazione il regionalismo e la legge regionale, eliminando o, quanto meno riducendo la contesa delle competenze e che ciò possa giovare anche alla realizzazione degli altri principi del costituzionalismo a cominciare dalla democrazia. Infatti, se la migliore democrazia è quella in cui il (singolo) cittadino può esprimere il maggior peso nella decisione pubblica, perché ciò soddisferebbe meglio le sue preferenze, allora la democrazia di prossimità è sicuramente più importante per l'individuo della democrazia universale, dal momento che più cresce l'ambito e il numero dei partecipanti alla decisione pubblica, minore sarà l'influenza del singolo elettore⁵⁷.

Ciò comporta che una migliore democrazia che ubbidisca al principio di responsabilità richiede che le competenze locali siano salvaguardate rispetto a quelle centrali e che soprattutto le politiche pubbliche, avendo un carattere *multimateriale* abbiano uno sviluppo *multilivello* e, da questo punto di vista, non è affatto un errore che una buona parte di queste politiche sia stata collocata proprio nell'art. 117, comma 3, Cost., a titolo di competenza concorrente.

È vero, però, che anche in assenza di priorità giuridiche o di vantaggi sociali, possano sussistere ragioni economiche a favore di una decisione centrale o unitaria, come nel caso in cui in un certo settore vi sia la possibilità di realizzare delle *economie di scala*, cioè vi sia una diminuzione dei costi al crescere della dimensione considerata (della quantità prodotta, o dell'utenza soddisfatta, si pensi agli armamenti o alle reti, per le quali comunque è necessario un assetto multilivello), oppure come nell'ipotesi in cui si manifestino in determinate attività delle “*esternalità*” (ovviamente negative), e cioè che l'attività di una Regione influenzi

⁵⁷ V., in proposito, G. TULLOCK, *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato* (1994), Milano 1996, pp. 77 ss.

negativamente il benessere di un'altra Regione o di più Regioni, senza che queste, subendo tali conseguenze, abbiano avuto un ruolo decisionale nell'attività stessa (è il caso delle diverse forme di inquinamento)⁵⁸.

Qui viene in discussione il momento critico del riparto proprio perché l'articolazione dei poteri legislativi tra Stato e Regioni prevista dalle enumerazioni costituzionali può porsi in concorrenza con le necessità concrete di contenere i costi pubblici e di evitare condizioni negative nelle relazioni territoriali.

In proposito, bisogna considerare che le materie enumerate corrispondono ad un insieme di oggetti della legislazione e sono l'espressione di una "visione politica", un insieme di finalità di un determinato momento storico che le forze politiche cercano di tradurre in programmi e azioni.

Conseguentemente, dietro la legislazione delle materie si situano, per quanto possibile, delle scelte razionali, che culminano nella progettazione, realizzazione e attuazione di politiche pubbliche da parte del sistema istituzionale, con il contributo degli stessi cittadini, attraverso cui si affrontano e si risolvono i problemi di una comunità in modo efficiente ed efficace.

Poiché, poi, le politiche pubbliche sono concretamente condizionate e indirizzate a livello internazionale ed europeo, i governi e gli apparati amministrativi centrali dovrebbero concentrare la parte più rilevante della loro attività politica, sia nella negoziazione esterna, sia nel correlare la potestà legislativa e le funzioni amministrative proprio alle politiche pubbliche, tenendo conto che queste muovono dalla determinazione degli obiettivi e delle strategie per giungere alla distribuzione di competenza che attraversa i diversi livelli di governo.

In conclusione, proprio perché le politiche pubbliche impongono, per le caratteristiche indicate, uno svolgimento non lineare, bensì circolare, consentendo la partecipazione alla *policy* di tutti i soggetti interessati (non solo pubblici, ma anche privati), in posizione differenziata e distinta, ma non conflittuale o rivendicativa, la legge statale e quella regionale hanno una crescente difficoltà ad agire per ambiti separati come nel regionalismo duale e hanno necessità di determinare l'ordinamento di ogni politica senza aporie o sovrapposizioni e senza che l'intervento di una fonte legislativa importi il sacrificio o l'esclusione delle competenze dell'altra.

In particolare, definire il ruolo della legge regionale oggi significa approfondire un aspetto sinora ampiamente disatteso anche a causa della permanente disputa delle competenze, e cioè: l'incidenza su un sistema di riparto delle competenze legislative e amministrative, regolato attraverso il canone della materia legislativa e la previsione di funzioni amministrative inerenti a queste, del compito proprio degli apparati pubblici di promuovere e implementare "politiche pubbliche".

⁵⁸ Si rinvia a quanto esposto nello scritto *Regioni ed Eguaglianza*, in *Italian Papers on Federalism*, Rivista on-line – Issirfa – Cnr, n. 1, 2019, pp. 1-27, dove si muoveva dall'esame economico del riparto delle competenze, secondo l'insegnamento di R. POSNER, *Economic Analysis of Law*, eighth ed., Kluwer Austin etc., 2011, pp. 867 ss., per il quale la disciplina delle esternalità dovrebbe essere affidata a chi abbia un potere di decisione politica sulle comunità che sostengono i costi e, al contempo, su quelle che ricevono i benefici, e cioè le esternalità richiedono un intervento del potere politico federale.

In questa prospettiva, la relazione tra la legge regionale e la fonte statale non si dovrebbe sviluppare secondo lo schema dell'esclusività (*aut, aut*), ma dovrebbe essere prevalente quello della "concorrenza" (*et, et*), di cui il riparto basato sulla distinzione tra principio fondamentale e disciplina della materia è uno dei possibili modelli, al quale però si può affiancare una "concorrenza" di tipo verticale che ubbidisce alla realizzazione dei medesimi obiettivi attinenti alle politiche pubbliche, con lo svolgimento di funzioni per le quali è l'ambito di efficacia territoriale di una determinata azione o misura a definire la competenza della legge statale e di quella regionale⁵⁹.

Da questo punto di vista, i migliori risultati si sono avuti quando lo Stato ha aperto le proprie materie alle Regioni (e agli enti locali). L'esempio più evidente è quello dell'ambiente che, pur essendo una materia di competenza esclusiva dello Stato, nel concreto dell'ordinamento funziona spesso come una materia ampiamente concorrente ripartita tra Stato e Regioni⁶⁰.

Problematica risulta, invece, la flessibilità delle competenze quando lo Stato ha inteso spaccettare le materie regionali rivendicando l'esercizio di una parte delle funzioni amministrative e lasciando alle Regioni l'altra parte, come nel caso dell'energia, dove lo Stato ha mantenuto il dominio di determinate attività inerenti al comparto dell'energia, lasciandone altre, ad esempio quella delle fonti rinnovabili, alla cura delle Regioni, senza alcuna concertazione con le Regioni⁶¹. Ancora più drastica è la distanza dal riparto materiale previsto in Costituzione, allorché lo Stato ha rivendicato le competenze di spettanza squisitamente regionale, per esercitarle al posto delle Regioni, come nel caso della "social card"⁶². Qui, infatti, è lo Stato che è venuto meno al suo ruolo strategico, per perseguire risultati di gestione concreta.

⁵⁹ Anche questo canone di distribuzione delle competenze appartiene alle regole dell'analisi economica delle competenze che implica comunque una redistribuzione dei compiti che soddisfi i compiti della legislazione statale e quelli della legislazione regionale (sul punto v. S. Mangiameli, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, Rivista giuridica on-line – Issirfa – Cnr, n. 1, 2020, pp. 1-74).

⁶⁰ Pur non essendo espressamente prevista una regola come quella contenuta nell'art. 71 GG, per la quale "Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden" (*Nell'ambito della legislazione esclusiva della Federazione le Regioni hanno la competenza legislativa solo se e nella misura in cui sono espressamente autorizzati a farlo da una legge federale*), si deve ritenere che anche nel nostro ordinamento costituzionale sia implicitamente accolto il medesimo principio; anzi, nella Costituzione italiana, l'art. 116, comma 3, Cost., sia pure per sole tre competenze esclusive, è consentito alle stesse Regioni di proporre una iniziativa per aprire la competenza esclusiva dello Stato a loro favore.

⁶¹ V. Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2004 (sul decreto sblocca centrali), la sentenza n. 383 del 2005 (sul sistema elettrico), la n. 249 del 2009, la n. 278 del 2010 e la n. 33 del 2011 (sulle centrali nucleari). L'argomento prevalente per giustificare la competenza statale è dato dalla salvaguardia dell'interesse nazionale.

⁶² Il caso delle disposizioni sulla c.d. "social card" o "carta acquisti", contenute nel decreto legge n. 112 del 2008, che dispone "una provvidenza a tutela di un diritto sociale e disciplinano in dettaglio l'attuazione di tale misura"; la Corte, pur riconoscendo che costituisce "un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale", conclude che "la finalità delle disposizioni impugnate e l'ambito sul quale esse incidono non consentono, tuttavia, di ritenere vulnerati i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti e di negare il potere del legislatore statale di realizzare l'intervento in esame" (Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2010, *Considerato in diritto* – p.to 6.3.; v. anche la sentenza n. 297 del 2012, che riguarda la disciplina (statale) dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un

Invero, qualora una politica pubblica richieda l'unificazione di una parte o di tutta la legislazione, nonostante la norma sulla competenza affidi la materia o le materie alla legislazione regionale, con o senza la previsione della concorrenza, occorrerebbe giungervi *attraverso modalità compatibili con il riparto delle competenze*.

7.1. Le procedure di partecipazione tra Stato e Regioni e la presa in considerazione (*Berücksichtigung*) delle competenze costituzionali

Ora, il punto di partenza di un esercizio dei poteri, in cui si assista all'incontro tra discipline di unificazione e discipline di differenziazione, può avvenire solo seguendo i canoni che si ricavano dalla Costituzione, così come al momento risultano dalle disposizioni di questa e tenuto conto che alla base del funzionamento di legislazione e amministrazione, distribuite tra due livelli di governo, si situa la condizione dell'attuale complessità istituzionale, per la quale la maggior parte delle politiche pubbliche si intersecano e solo raramente possono considerarsi esclusivamente statali, oppure esclusivamente regionali; ne consegue che, poiché la maggior parte delle politiche pubbliche sono trasversali, occorre definire come una legislazione di unificazione possa essere esercitata dallo Stato, quando la Costituzione rimette la materia alla legislazione delle Regioni e non sia sufficiente la fissazione dei soli principi fondamentali o di altre forme di concorrenza.

La soluzione necessita di accurate *procedure di partecipazione*, che, muovendo dalla titolarità costituzionale della competenza, inveri forme di esercizio delle competenze *consensuali e non conflittuali*, tanto più necessarie quanto più complesse risultano le politiche pubbliche.

Per fare ciò, la via maestra sarebbe la *partecipazione delle Regioni agli atti legislativi con cui la legge statale dispone in ambiti altrimenti di spettanza regionale*. Si fa riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la cui mancata attuazione, per dispute di potere, ha fatto venire meno anche la prospettiva di una seria riforma del Parlamento nazionale e, in particolare, della seconda camera come "Camera delle Regioni"; ben altro del Senato della riforma Renzi, per intenderci⁶³.

Si potrebbe obiettare che l'intervento della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali sarebbe previsto quando *un progetto di legge riguardi le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione*. In realtà, una lettura del genere non sarebbe corretta, in quanto la disposizione dell'art. 11, comma 1, avrebbe inteso istituire in seno al Parlamento nazionale una sede di concertazione tra Stato, Regioni ed enti locali; mentre l'art. 11, comma 2, ha una funzione diversa, e cioè quella di imporre una procedura legislativa aggravata (approvazione in *Assemblea della delibera legislativa a maggioranza assoluta dei suoi componenti*), qualora sussista un *parere*

indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale, definito in assenza di una procedura collaborativa e, in questo caso, la Corte ha accolto la censura regionale).

⁶³ Sulle problematiche incontrate dall'art. 11 della l.c. n. 3 del 2001 v. S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma 2007; sulle incongruenze insite nella riforma del Senato prevista dalla proposta Renzi v. ID., *Problemi inerenti la formazione e il funzionamento del Senato*, in www.issirfa.cnr.it, Studi e interventi (ottobre 2016).

contrario espresso dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, o un parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata.

Di conseguenza, nulla esclude che in quella sede si possano svolgere ampie negoziazioni sulle problematiche regionali e locali e, con riferimento alla funzione legislativa statale, si giunga a realizzare quello scambio tra competenza (legislativa) e partecipazione (al procedimento legislativo) che viene considerato ormai come un connotato tipico del federalismo cooperativo⁶⁴.

Tuttavia, anche in assenza o in attesa di questa, occorre sostituire la disputa delle competenze con l'implementazione di *relazioni intergovernative* che dirimano le conflittualità e consentano ai diversi livelli di governo di collaborare e competere nella realizzazione, appunto, delle politiche, a partire da una legislazione raccordata in modo consensuale. La legislazione di attuazione del Titolo V, in tal senso, avrebbe previsto uno strumento, entrato nell'ordinamento quasi di soppiatto e sinora con pochissima considerazione: si tratta della previsione dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, il quale dispone la possibilità di stipulare “*intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni*”. Certamente, sussiste qui una anomalia (che caratterizza anche la chiamata in sussidiarietà della giurisprudenza costituzionale) data dalla circostanza che al sistema delle Conferenze non partecipano i due legislatori, e cioè i titolari del potere legislativo e l'eventuale negoziazione sugli ambiti di competenza avverrebbe per opera degli esecutivi (Governo e Giunte regionali), ma indubbiamente le intese dell'art. 8, comma 6, potrebbero esprimere una collaborazione paritaria e non coercitiva come nel caso della chiamata in sussidiarietà; inoltre, la negoziazione potrebbe riguardare anche il “principio di prevalenza”, che nella giurisprudenza costituzionale ha una prevalenza statutale non sempre convincente, dando a questo criterio di accomodamento dei poteri legislativi un tono più equilibrato.

Le intese sulle competenze oltrepassano la povertà della filosofia gerarchica delle relazioni intergovernative tra Stato e Regioni, implementando *forme di negoziato*, osservando i principi costituzionali del riparto e dell'esercizio delle competenze legislative, facendo correre la collaborazione in modo paritario ed eliminando le forme coercitive di statualismo.

Attraverso questa via, in una misura maggiore rispetto a quanto non accada oggi con gli strumenti della sussidiarietà e della prevalenza della legge statale, il riparto delle materie previsto dall'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost., risulterebbe conformativo dei poteri legislativi statali e regionali e costituirebbe lo schema di realizzazione delle politiche pubbliche, un po' come avviene con la disciplina delle materie trasversali dello Stato e delle materie regionali interferenti.

Seguire la *via dell'accordo consensuale* significa che le Regioni non agirebbero più in contrapposizione allo Stato e questo limiterebbe il suo assolutismo legislativo, non unificando per intero le competenze e le politiche pubbliche, se non in ragione di forti economie di scala

⁶⁴ Sul punto si rinvia a S. MANGIAMELLI, *Il principio di leale collaborazione*, in *Lecture sul Regionalismo*, Torino, 2011, 21 ss., ed ivi ampi riferimenti all'esperienza americana e tedesca.

e di esternalità che richiedono un riequilibrio nazionale e che potrebbero trovare il loro fondamento in specifiche disposizioni costituzionali, come la “perequazione”, la cui previsione si trova in più frammenti costituzionali e la tutela dell’“ambiente” che di recente ha assunto un rilievo particolare con la legge costituzionale n. 1 del 2022.

Per le politiche direttamente influenzate dal *Diritto europeo*, contrariamente all’assunto della sentenza n. 192 del 2024, che lo usa in modo espropriativo della competenza regionale, la regionalizzazione della medesima politica, il più delle volte, è direttamente disposta dal diritto sopranazionale; inoltre, l’assenza di una disciplina statale, oppure proprio grazie a una disciplina della legge statale, bisogna ricordare che le Regioni costituzionalmente *devono* “partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedere alla sua attuazione” (art. 117, comma 5, Cost.).

A completamento di questo quadro, poi, si pone la c.d. regola della *Berücksichtigung* (presa in considerazione), in base alla quale lo Stato e le Regioni reciprocamente dovrebbero prestare attenzione alle competenze, ai compiti e agli obiettivi che l’altro soggetto deve esercitare, svolgere o perseguire, sì da renderne l’attuazione da parte dell’altro più agevole.

In questo modo, la ponderazione degli interessi pubblici delle proprie competenze si dovrebbe basare tenendo conto di quella compiuta dall’altro legislatore nelle sue materie o concordata con questo (sulla base delle negoziazioni) e, perciò, utilizzare le disposizioni giuridiche dell’altro legislatore come base per i propri atti legislativi.

In definitiva, per quanto le disposizioni sulla competenza siano state determinate dal Costituente, per cui sarebbe da presumere ragionevolmente che la Costituzione tolleri *le tensioni risultanti dalle voci enumerate e dagli interessi che si incrociano*, si deve ritenere altrettanto coerentemente che, pur in presenza di poche previsioni normative, il Costituente abbia voluto, per principio, i rapporti tra legge statale e legge regionale improntati alla funzionalità e al coordinamento e, in conseguenza di ciò, dovrebbe perciò ammettersi un *obbligo generale di mutua considerazione*.

Non si tratterebbe più, perciò, di assicurare la supremazia dello Stato, quanto di essere certi che lo Stato e le Regioni, tenendo conto l’uno della competenza dell’altro (*Berücksichtigung*), esercitino le loro potestà legislative inerenti a una determinata politica pubblica, senza inadempimenti, in modo da assicurare il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione dei diritti dei cittadini; e che, nel caso di inadempimenti, si possa provvedere attraverso l’esercizio del potere sostitutivo (art. 120, comma 2, Cost.) che non ha una valenza costringitiva, ma rappresenta una forma di esecuzione giuridica prevista dalla Costituzione, tant’è che, l’eventuale compimento dell’atto da parte della Regione inadempiente, farebbe venire meno l’atto statale⁶⁵.

A tal fine, è necessario presupporre che, nell’esercizio delle rispettive competenze, i due legislatori si sostengano reciprocamente ed è qui che la sussidiarietà delle funzioni amministrative può trovare la sua giusta dimensione, non come un “ascensore” con una

⁶⁵ In proposito, v. H. Kelsen, *L’esecuzione federale*, tr. it., in *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981.

affermazione che esprime una netta incomprensione del significato del principio in questione⁶⁶, almeno nel modo in cui la dottrina giuridica, non solo italiana, lo ha interpretato a partire dalla formulazione di questo nell'enciclica di Pio XI, *Quadragesimo anno* (1931)⁶⁷. Infatti, una formulazione del principio di sussidiarietà come “ascensore” rappresenterebbe uno sviluppo in chiave statualista e non costituzionale del principio, che consentirebbe di destrutturare i poteri legislativi regionali, configurandolo come un *passe-partout* per il legislatore statale in deroga alle disposizioni costituzionali.

La sussidiarietà ha invece una valenza giuridica intrinsecamente garantista a tutela dell'individuo e delle comunità territoriali locali, che si esprime in precisi meccanismi giuridici di devoluzione delle funzioni verso il basso, come era nel testo del Titolo V deliberato dall'Assemblea costituente (art. 118), oppure con un richiamo al principio, come nell'attuale testo dell'art. 118, comma 1, del Titolo V (anche se un particolare valore deve pur sempre attribuirsi alla formulazione della sussidiarietà nell'art. 118, comma 4, Cost.); ma questa seconda scelta del legislatore costituzionale non può giocare a favore di un uso fuori contesto della sussidiarietà e, per di più, in senso avversativo alla salvaguardia delle comunità locali.

Nello specifico dei rapporti tra i due legislatori, statale e regionale, pertanto, la sussidiarietà deve avere un carattere consensuale, e cioè di decisione bilaterale e non unilaterale, altrimenti dal punto di vista costituzionale il principio perderebbe la sua carica assiologica e diventerebbe espressione di autoritarismo e dominio, anziché di sostegno verso la promozione delle comunità territoriali; non a caso proprio la disposizione costituzionale che disciplina il potere sostitutivo (art. 120, comma 2, Cost.) prevede “che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”⁶⁸.

In conclusione, Stato e Regioni, nell'esercizio delle rispettive potestà legislative, pur perseguendo obiettivi e strategie elaborate nei rispettivi ambiti (anche territoriali), sono chiamati a ricomporre le loro azioni, grazie al principio di cooperazione, tenendo conto che la competenza loro attribuita concorre a definire il funzionamento dell'ordinamento della Repubblica.

Il Titolo V, con tutti limiti che può avere al suo interno, in definitiva, inverte un moderno sistema legislativo multilivello, che richiede non la rivendicazione del potere, ma l'esercizio

⁶⁶ Come affermato dalla Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024: “La sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto” (Considerato in diritto – p.to 4.1.).

⁶⁷ Si veda il contributo di A. MERKL (*Der staatsrechtliche Gehalt der Enzyklika »Quadragesimo Anno«*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1934, pp. 208 ss.) che per primo considerò l'importanza del principio di sussidiarietà per la Dottrina dello Stato; per la dottrina italiana v. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, 2001, pp. 13-34; S. MANGIAMELI, *Appunti sullo “Stato sociale sussidiario”*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2002, pp. 235 ss.

⁶⁸ Sul potere sostitutivo si rinvia a P. CAVALERI, *Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province, nota ad ordinanza n. 15 del 2003*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 846 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, p. 236; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1358 ss.; D. PICCIONE, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzare*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1207; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 733.

collaborativo dei poteri di ogni livello e il rispetto istituzionale reciproco tra i diversi livelli, con sedi e procedure idonee a governare le loro interdipendenze.

8. Prospettive della legge regionale: dalla sentenza n. 192 del 2024 in poi

Le tensioni che si sono manifestate nel regionalismo italiano dopo il periodo della crisi economica e quello del Covid-19 risentono dell'emergenza interna che tanto la crisi quanto la pandemia hanno causato.

Il tentativo di alcune Regioni di fare riemergere la “questione regionale” attraverso la clausola di asimmetria, anziché essere visto come un'opportunità per ripensare politiche pubbliche, procedure di collaborazione e riforme istituzionali già inserite nel testo costituzionale, ha dato luogo ad un ennesimo confronto politico rivendicativo che ha oscillato tra una spinta ancora più accelerata verso il centralismo, ed un impulso verso un regionalismo più estremo dal punto di vista territoriale, visioni entrambe problematiche anche alla luce del crescente divario, della perdita di capitale umano, degli scompensi del mercato del lavoro, delle condizioni delle finanze pubbliche, ecc. Anche il PNRR – sia detto solo per inciso – sembra rimasto vittima di questa tensione costante tra Stato e Regioni, con la sua chiusura netta nella fase di elaborazione, approvazione e messa in opera e la necessaria apertura verso le Regioni e le autonomie territoriali nella fase di attuazione⁶⁹.

Collaborazione, partecipazione e presa in considerazione delle competenze costituzionali sono rimaste perciò lettere morte, così come l'idea che un forte ed equilibrato regionalismo sia essenziale per il funzionamento della Repubblica e richiede una profonda innovazione nel disegno statuale, in nome del principio di adeguamento, mai seriamente pensata, prima ancora che compiuta.

Su questa confrontazione è arrivata, in modo certamente non leggero, la pronuncia della Corte costituzionale n. 192, cit., la quale, per un verso, ha concretamente posto nel nulla la legge sul c.d. “regionalismo differenziato”, ma, per l'altro, ha ulteriormente avvilito ogni possibile tentativo di ripresa del dibattito regionalista.

Tra le diverse direzioni di pensiero, che la pronuncia del giudice costituzionale segue, qui è sufficiente considerare gli effetti sistemici prodotti, che pongono la decisione n. 192 in stretto collegamento con la pregressa giurisprudenza, a partire dalla pronuncia n. 303 del 2003, anche se la Corte, in quest'ultimo caso, sembra andare oltre nel tentativo di tracciare un modello di regionalismo che risulta assai diverso da quello voluto dal legislatore di revisione costituzionale.

Questi effetti sistemici derivano dalla circostanza che, pur parlando della c.d. differenziazione, gli argomenti utilizzati hanno una valenza generale, per la quale i limiti posti dalla Corte varrebbero anche se a richiedere funzioni e competenze fossero tutte le Regioni ordinarie e, paradossalmente, anche se a volere effettuare un certo trasferimento dovesse essere

⁶⁹ V. G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, pp. 171 ss.; M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *osservatoriosullefonti.it* 2, 2021; ID., *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021.

lo Stato. Di conseguenza, la sentenza – almeno nel medio termine – ha ingessato il regionalismo in quanto tale.

La sentenza – come è stato osservato – è lunga e articolata, più di cento pagine, e contiene “52 pronunce, di cui 14 dichiarazioni d’incostituzionalità (6 accoglimenti secchi, 5 sostitutive, 1 additiva, 2 illegittimità consequenziali), 12 inammissibilità (motivate non solo in punto di rito, ma contenenti precisazioni esegetiche), 26 dichiarazioni di infondatezza (di cui 3 interpretative di rigetto, relative ai punti qualificanti della disciplina)”⁷⁰. Per di più il giudice costituzionale si è distaccato frequentemente dall’interpretazione delle disposizioni della Carta per agire come se fosse dotato, rispetto a queste, di un potere di revisione costituzionale⁷¹.

Ma per dire che cosa? Che si possono trasferire solo poche e limitate funzioni, ignorando il canone della “materia” e le enumerazioni delle competenze legislative? Che la maggior parte delle materie concorrenti devono restare nelle mani dello Stato, in nome delle materie trasversali? Che le Regioni non possono intervenire nelle materie di propria competenza se vi è una disciplina di Diritto europeo, dimenticando la composizione costituzionale relativa ai legislatori statale e regionale rispetto all’ordinamento europeo? Oppure per ribadire le *esigenze unitarie* utilizzando in modo strumentale il principio di sussidiarietà (*Considerato in diritto* - par. 4 ss.)?⁷²

Non è con una lettura politica statualista che si può salvaguardare l’unità della Repubblica e neppure la sua efficienza. Anzi, il “funzionalismo frammentato”, insito nel prevedere solo un possibile trasferimento di limitate funzioni amministrative appare contrario al disposto costituzionale che, con riferimento a queste ultime, intende “assicurarne l’esercizio unitario” (art. 118, comma 1, Cost.) e si distacca dalla tradizione costituzionale con cui è stato forgiato il nostro regionalismo. Basti pensare, infatti, alla logica del trasferimento delle funzioni amministrative, animata da Massimo Severo Giannini che intendeva attribuire le funzioni alle Regioni proprio in ragione della loro afferenza alla materia legislativa e attraverso cui le funzioni stesse dovevano essere individuate disciplinate, organizzate e finanziate.

Nel vigore del precedente Titolo V, il criterio enunciato dalla legge n. 382 del 1975 era che “il trasferimento delle funzioni amministrative, considerate per *settori organici*, inerenti alle *materie* indicate nell’articolo 117 della Costituzione”, in modo da giungere, sulla base della “delega, a norma dell’articolo 118, secondo comma, della Costituzione”, all’assegnazione delle “funzioni amministrative necessarie per *rendere possibile l’esercizio organico da parte delle regioni delle funzioni trasferite o già delegate*” e prevedendo, infine, che “l’identificazione delle materie dovrà essere realizzata per settori organici, non in base alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a *criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali*

⁷⁰ A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, gennaio 2025.

⁷¹ Per questo profilo v. C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, tr. it., Milano, 1981.

⁷² Nella sentenza n. 303 del 2003, la Corte parlava di deroga da parte del legislatore statale al riparto costituzionale delle materie legislative, in ragione della salvaguardia delle esigenze unitarie; nella sentenza n. 192, invece, il giudice costituzionale non differenzia più le materie in base alla loro appartenenza alla competenza dello Stato o delle Regioni, ma semplicemente afferma che *a ciascuna materia afferisce ... una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l’attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare all’allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini* (criterio dell’“ascensore”).

e complementari, per modo che il trasferimento dovrà risultare completo ed essere finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni per il territorio e il corpo sociale” (corsivo ns.).

La sentenza n. 192 (ma in questo con diversi precedenti negli ultimi anni), perciò, smarrisce il senso della costruzione del regionalismo, anzi lo deprime, determinando una nuova fuga delle Regioni dal giudice costituzionale, tanto più che la Corte, per un verso, si spinge fino a dotare di carattere costituzionale l’efficacia e l’efficienza, insieme all’equità e alla responsabilità (“Tali criteri trovano fondamento nella Costituzione”⁷³), il che significherebbe una riqualificazione dei principi della legge n. 241 del 1990, ma, per l’altro, finisce con l’adoperare queste prescrizioni non per tutta l’attività amministrativa (statale e regionale), bensì solo per le funzioni da attribuire alle Regioni, consentendo allo Stato di continuare a mantenere una spesa inefficiente, una attività inefficace, una realizzazione iniqua e una gestione irresponsabile delle medesime funzioni. Ad esempio, efficacia e efficienza vengono intesi dal giudice costituzionale in termini economici, per cui la funzione trasferita dovrebbe comportare sempre un risparmio rispetto alla spesa storica, ma se la funzione resta amministrata dallo Stato, resta irrilevante l’eventuale spreco di risorse che questa gestione causa⁷⁴

Si può accettare che per lo Stato non valgano i criteri dell’attività amministrativa che trovano fondamento nella Costituzione?

A che serve, inoltre, rinviare a concetti e categorie non poste in discussione dalle Regioni, come che *Il popolo e la nazione sono unità non frammentabili* e che *esiste una sola nazione* così come *vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità* (sentenza n. 365 del 2007); ancora, a che serve scrivere che spetta ... solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale e che la tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è espressione dell’indirizzo politico della maggioranza e del Governo; a che serve, infine, affermare che la concorrenza dei territori non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l’unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l’eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l’effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l’unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato –, il cui indebolimento può sfociare nella

⁷³ La premessa sarebbe che “l’adeguatezza dell’attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo (andrebbe) valutata con riguardo a tre criteri: l’efficacia e l’efficienza nell’allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l’equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell’autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all’esercizio della funzione” (sentenza n. 192, cit., *Considerato in diritto* – p.to 4.2.).

⁷⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024, “poiché l’art. 116, terzo comma, Cost. presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, è necessario che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente. Questo criterio, in linea di principio, esclude il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa, e costituisce il parametro per valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà” (*Considerato in diritto* – p.to 22.1.); ed ancora: “La previsione di una compartecipazione calibrata solo sul criterio della spesa storica si dimostra irragionevole e viola l’art. 97, secondo comma, Cost., dal momento che esso può cristallizzare anche la spesa derivante dall’eventuale inefficienza insita nella funzione come esercitata al momento dell’intesa” (*Considerato in diritto* – p.to 22.3.).

stessa crisi della democrazia, se sono state proprio le carenze del Parlamento e del Governo ad avere alimentato, dal 1947 fino ad oggi, il divario territoriale, l'assenza di strategie adeguate per le politiche pubbliche e la perequazione, lo spreco delle risorse finanziarie, la sospensione *sine die* del federalismo fiscale, la mancanza assoluta di ogni legislazione di principio – in una parola – ad avere impedito di adeguare “i principi ed i metodi della legislazione della Repubblica alle esigenze dell'autonomia e del decentramento” e, più specificamente, “alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”?

La legge regionale nel quadro disegnato dalla sentenza n. 192 non avrebbe alcuna possibilità di riaversi e di svolgere il ruolo per il quale la Costituzione l'ha pensata e normata (nel vecchio, come *a fortiori* nel nuovo Titolo V), e cioè di disciplina delle materie della legislazione, secondo il riparto delle competenze, che costituiscono l'ordinamento, essendo stato ridotto il suo compito alla mera organizzazione di frammenti di funzioni amministrative.

C'è da dire, però, che ogni qual volta il giudice costituzionale imprime una svolta statualista con le proprie pronunce al sistema, disattendendo la parola e l'essenza insita nelle disposizioni costituzionali sul regionalismo, solo apparentemente risolve il conflitto a favore dello Stato. In realtà, le sue pronunce, cui anche la sentenza n. 192 appartiene, viste retrospettivamente, fondate sulla gerarchizzazione delle competenze e sull'assolutismo del legislatore statale, hanno danneggiato lo stesso Stato. Questo, infatti, nel disegno costituzionale – come si è ricordato – ha un ruolo importante e un compito delicato nell'ambito della Repubblica, legato proprio alla formulazione delle relazioni intergovernative, 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”, e ancora per superare i divari e realizzare la perequazione. Ogni volta che la Corte costituzionale argomenta le sue pronunce con i canoni dello statualismo e non con quelli espressi dalla Carta costituzionale, dà luogo così ad un disagio istituzionale caratterizzato da inadeguatezza e arbitrio nelle relazioni istituzionali, nel quale lo stesso Stato risulta depotenziato. Anche la stessa “tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica”, che abilita – insieme alle altre ipotesi contemplate dall'art. 120, comma 2, Cost., l'esercizio del potere sostitutivo, va retamente intesa. Infatti, la giurisprudenza costituzionale la intende come una causa preventiva di legittimazione della legge statale nelle materie di competenza della legge regionale, ma si stratta di una interpretazione affatto convincente, in quanto la *tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica* è una causa successiva di legittimazione della legge statale su un inadempimento costituzionale della legge regionale che è sempre limitato nel tempo, e cioè sino a quando la legge regionale non si conforma ai precetti costituzionali disattesi.

È sotto gli occhi di tutti che la giustificazione dei comportamenti dello Stato in chiave statualista, abbandonando la posizione costituzionale, sta alimentando la crisi della democrazia nazionale che investe in primo luogo le istituzioni statali: parte dall'incapacità del Parlamento di regolare le politiche pubbliche, di definire i ruoli delle Regioni e delle autonomie locali, anche per la mancata attuazione dell'art. 119 Cost., passa dall'inadeguatezza del Governo di agire nell'ambito di una visione regionale nello Stato che consenta alle Regioni (così come alle autonomie locali) di avere un ruolo stabile, prevedibile e definito e approda ad una mancanza di metodo nell'azione amministrativa che definisca tempi e risultati dell'attività e sia connessa

ad un sistema di valutazione, tale da creare nelle pubbliche amministrazioni dei diversi livelli di governo una tensione alla realizzazione degli obiettivi che dovrebbero caratterizzare tutta l'azione pubblica.

Certamente, questo disagio istituzionale evidente nelle relazioni tra Stato e Regioni convive con tutti gli altri problemi istituzionali interni ed esterni alla Repubblica, a cominciare dalle relazioni europee e dalle ripercussioni che creano fatti come la guerra alle porte dell'Europa e la crisi commerciale con gli Stati Uniti, ma ciò non fa venire meno la necessità di interrogarsi sul sistema territoriale e in particolare sulle Regioni. Anzi, sono proprio queste vicende che, per essere affrontate, richiedono di adeguare quanto più possibile il nostro ordinamento istituzionale.

Non è difficile immaginare, perciò, che la situazione presente sia del tutto transitoria e che la sentenza n. 192 sarà necessariamente superata da un nuovo punto di incontro tra lo Stato e le Regioni, perché in un ordinamento multilivello non si possono azzerare le relazioni intergovernative e neppure le esigenze che emergono dal corpo sociale alle quali il nostro sistema costituzionale dispone che si risponda con il concorso di tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.).

A tal riguardo, l'occasione più prossima potrebbe essere data dalle procedure che il nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC), approvato dal Parlamento Europeo il 23 aprile 2024 impone agli Stati membri⁷⁵. Infatti, senza entrare nei particolari dei vincoli che la nuova regolazione di bilancio europea pone, qui è sufficiente rilevare che questa richiede una gestione delle risorse finanziarie pubbliche sulla base di un "piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine" e questo deve essere conforme alla "traiettoria di riferimento" (*reference trajectory*) elaborata dalla Commissione europea, sulla base dell'analisi di sostenibilità del debito (DSA, *debt sustainability analysis*), espressa in termini di "spesa primaria netta" (*net expenditure*) finanziata con risorse nazionali (art. 2 Regolamento UE 2024/1263)⁷⁶.

In particolare, il piano strutturale di bilancio di medio termine, negoziato con la Commissione europea, oltre ai percorsi di consolidamento fiscale e alle misure volte a dare seguito alle raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo nel quadro del Semestre europeo e a quelle relative alla procedura per squilibri macroeconomici eccessivi, dovrà prevedere le riforme e gli investimenti necessari per migliorare il potenziale di crescita, la resilienza dell'economia e la sostenibilità di bilancio⁷⁷.

⁷⁵ Il PSC è ordinato come nuova governance economica attraverso due regolamenti e una direttiva: il primo Regolamento del 29 aprile 2024, 2024/1263, relativo al coordinamento e alla sorveglianza delle politiche fiscali, sostituisce il Regolamento n. 1466/97 (c.d. *braccio preventivo*); il secondo Regolamento, del 29 aprile 2024, 2024/1264, modifica il Regolamento n. 1467/97, relativo alla procedura per i disavanzi eccessivi (c.d. *braccio correttivo*); la Direttiva del 29 aprile 2024, 2024/1265, contenente modifiche alla Direttiva 2011/85/UE sui requisiti di bilancio nazionali.

⁷⁶ A. PEZZUTO, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: luci ed ombre*, in *Diritto bancario Tidona*, 10 novembre 2024.

⁷⁷ V. il considerando 29 del Regolamento UE 2024/1263, che dispone "Al fine di garantire l'attuazione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, la Commissione e il Consiglio dovrebbero monitorare le riforme e gli investimenti inclusi in tali piani nell'ambito del semestre europeo, sulla base delle relazioni annuali sui progressi compiuti presentate dagli Stati membri, e conformemente agli articoli 121 e 148 TFUE. A tal fine essi dovrebbero avviare un dialogo economico con il Parlamento europeo"; nonché l'art. 1, comma 2, del medesimo Regolamento, per il quale "il presente Regolamento stabilisce disposizioni dettagliate ... al fine di promuovere finanze pubbliche

Ora, la stesura del piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, secondo il Regolamento UE 2024/1263 non è un atto meramente statale, ma si potrebbe dire repubblicano. Già nel 23.mo *Considerando* è previsto che “Prima della presentazione del secondo e successivo piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, ciascuno Stato membro, conformemente al proprio quadro giuridico nazionale, dovrebbe procedere alla consultazione delle parti sociali, *delle autorità regionali*, delle organizzazioni della società civile e di altri portatori di interessi nazionali pertinenti”.

Inoltre, sempre il medesimo *Considerando* sottolinea come “le informazioni sulla consultazione dei parlamenti nazionali e sul *processo di consultazione* dovrebbero essere incluse nel piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine” (23.mo *Considerando*).

Questa disciplina prende corpo nell’art 11 del Regolamento 2024/1263, relativo alla *Presentazione dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine*, ove al paragrafo 3 si prescrive che “Prima della presentazione del proprio piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, ciascuno Stato membro, conformemente al proprio quadro giuridico nazionale, procede alla consultazione della società civile, delle parti sociali, *delle autorità regionali* e di altri portatori di interessi pertinenti”; e allo stesso tempo, al paragrafo 4, si dispone che, “prima della presentazione del proprio piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, ciascuno Stato membro può discutere il progetto di piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine con il parlamento nazionale, conformemente al proprio quadro giuridico nazionale”⁷⁸.

Non si vuole certo sostenere che le garanzie nascenti dalla consultazione delle “autorità regionali” siano superiori rispetto alle possibili discussioni preventive in seno al Parlamento nazionale, ma certamente le procedure di bilancio saranno chiamate a ridare un ruolo particolarmente significativo ai Consigli regionali, soprattutto nell’individuazione, anno per anno, delle politiche pubbliche di riforma e di quelle di investimento.

In entrambi i casi il sistema regionale dovrà essere considerato, al pari di quello statale e delle parti sociali, in modo da assicurare la determinazione degli aspetti finanziari e da verificare l’efficacia delle misure adottate sulla base di forme sistematiche di valutazione (delle riforme) e monitoraggio (degli investimenti). Saranno necessarie inoltre sedi di concertazione e di valutazione delle politiche finanziarie, la qualcosa potrebbe già essere effettuata per il tramite della *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, di cui all’art. 5 della legge n. 42 del 2009, la quale “concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l’attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi”, e ancora “verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull’applicazione dei

sane e sostenibili, una crescita sostenibile e inclusiva e la resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché di prevenire disavanzi pubblici eccessivi”.

⁷⁸ Si può ricordare anche che “Per i primi piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, ... in deroga all’articolo 11, paragrafo 3, gli Stati membri *possono* condurre una consultazione pubblica delle parti sociali, *delle autorità regionali*, delle organizzazioni della società civile e di altri portatori di interessi nazionali pertinenti secondo i principi di cui all’articolo 11, con termini appropriati” (*Articolo 36*, para. 1, lett. c), Disposizioni transitorie).

meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento”, così come “propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l’applicazione”.

Il ciclo di bilancio nella prospettiva del PSC diviene, perciò, una procedura di incontro tra Istituzioni europee e Stato, per l’approvazione del (progetto di) bilancio da parte delle istituzioni europee, così come tra Stato e Regioni; e in questo secondo caso, i terminali della procedura sono le rappresentanze politiche: il Parlamento nazionale e i Consigli regionali.

Per quel che riguarda questi, al di là dei vincoli europei e dell’approvazione dei bilanci e della discussione sui documenti programmatici di finanza pubblica, le riforme e gli investimenti non potranno essere sviluppati attraverso il circuito degli esecutivi (Governo – Giunte regionali) o la mera predisposizione di atti e operazioni amministrative, ma richiederanno una adeguata disciplina legislativa delle materie dell’ordinamento secondo il riparto costituzionale delle materie.

Infatti, le esigenze finanziarie della Repubblica, sottoposte al vaglio europeo, richiedono una ripresa del sistema autonomistico e del regionalismo, che assegni alle Regioni un ruolo legislativo prima ancora che amministrativo, nelle materie concorrenti dell’art. 117, comma 3, Cost., e in quelle riconducibili all’art. 117, comma 4, Cost., grazie al quale la legge regionale può rideterminare il sistema territoriale, riordinando le funzioni amministrative e la perequazione tra le autonomie locali di carattere orizzontale. Altrimenti detto, nel nuovo ciclo di bilancio alle Regioni non può essere riservato un ruolo di mero ente attuatore, come nel caso del PNRR, ma di soggetto chiamato alla definizione della regolazione in collaborazione con lo Stato.

Certamente, questo compito delle regioni e della legge regionale, richiede un diverso atteggiamento degli organi dello Stato ed esattamente che, per un verso, il Parlamento e il Governo si pongano entro i limiti costituzionali ed elaborino le strategie delle politiche pubbliche, intervengano con la legislazione di principio nelle materie concorrenti, articolino le loro funzioni attraverso procedure di collaborazione, integrino le risorse regionali e locali, con la perequazione verticale, sia nel fondo dell’art. 119, comma 3, Cost., *per fare fronte ai bisogni dei territori con minore capacità fiscale per abitante*, sia attraverso le “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali”, previsti dall’art. 119, comma 5, Cost., in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, *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, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni* di questi.

Per l’altro verso, per giungere ad un funzionamento del regionalismo secondo le norme del Titolo V, occorre anche che la Corte costituzionale contribuisca positivamente all’interpretazione delle competenze legislative e tenga in considerazione le novità introdotte dal PSC in termini di procedure finanziarie e di distribuzione dei compiti legislativi. In tal senso, è d’obbligo considerare che il giudice costituzionale, in una recente pronuncia (la n. 45 del 2025), riguardante un ricorso della regione Liguria sulle problematiche del fondo di solidarietà comunale (FSC), ha fatto riferimento al Piano Strutturale di Bilancio, previsto dalla nuova governance economica europea, osservando che se “il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento

finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali", deve lasciare, tuttavia, "un significativo margine di autonomia alle regioni e agli enti locali in merito alle materie/voci di bilancio relativamente alle quali effettuare i risparmi" (Considerato in diritto – p.to 6.1.).

Inoltre, pur configurando lo Stato come il *"custode della finanza pubblica allargata"*, il giudice costituzionale ha sottolineato la necessità, nella politica finanziaria, *"di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto"*, e ha ribadito che, *"in relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede, come detto, anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione, mediante il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione)" (Considerato in diritto – p.to 6.3.1.).*

Infine, la Corte ha rilevato *"che lo Stato continua a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali"*, traendone la conclusione che in questo modo lo Stato *si allontana dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata dalla Corte stessa (da ultimo, sentenza n. 195 del 2024)"* (Considerato in diritto – p.to 5.3.). In effetti, il giudice costituzionale ha ribadito un suo pregresso insegnamento per il quale *"appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali"* (Corte costituzionale, sentenza n. 370 del 2003; *Considerato in diritto – p.to 7).*

ADRIANA CIANCIO*

Il controllo democratico sulla manovra di bilancio allo *stress test* della nuova *governance* economica europea**

ABSTRACT (EN): The paper assesses the recent changes to EU financial rules, highlighting their discrepancies with respect to the objective of revitalizing national sovereignty in the area of public governance of economy. A main focus is given to the crisis of the traditional model of democratic control on the state budget which does not seem adequately compensated at the supranational level through the intervention of the EU Parliament. It follows that the sole amendment of secondary legislation proves insufficient unless an adequate revision of EU primary law.

ABSTRACT (IT): Lo scritto esamina la recente modifica delle norme europee di *governance* finanziaria evidenziandone le discrasie rispetto all'obiettivo di rivitalizzare la sovranità nazionale in tema di governo pubblico dell'economia. Particolare attenzione è rivolta alla crisi del tradizionale modello statale di controllo democratico sulla manovra di bilancio che non pare trovare adeguata compensazione sul piano sovranazionale attraverso l'intervento del Parlamento europeo. Se ne deduce l'insufficienza della modifica del solo diritto derivato in mancanza di adeguata revisione del diritto primario.

SOMMARIO: 1. Premessa: la modifica delle regole europee di finanza pubblica. – 2. Il nuovo “braccio preventivo”, in sintesi. – 3. Primi nodi problematici di compatibilità costituzionale. – 4. Il metodo della negoziazione e l'esperienza del PNRR. – 5. La “centralità parlamentare” alla prova della *governance* finanziaria europea. – 6. Verso un nuovo modello euro-unitario di legittimazione democratica? – 7. Un'alternativa fragile e la via maestra della riforma del diritto europeo primario.

1. Premessa: la modifica delle regole europee di finanza pubblica

Le nuove regole di finanza pubblica europea, sin dal loro preannuncio nel novembre 2022¹, hanno acceso un intenso dibattito tra i commentatori per le rilevanti ricadute nell'ordinamento interno, non solo sotto il profilo strettamente contabile, ma anche nell'ottica, più squisitamente

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Catania.

** Articolo sottoposto a referaggio. Il testo riprende e sviluppa la Relazione svolta dall'A. al Convegno “Partecipazione e trasparenza dell'azione della P.A. in materia finanziaria tra ordinamento europeo e sistema nazionale” (Catania-Dipartimento di Giurisprudenza, 21 marzo 2025), inserendosi tra le attività di ricerca svolte nell'ambito del PRIN 2022 “Pubblica amministrazione nel segno della finanza. Come le regole finanziarie pubbliche modellano il sistema amministrativo nazionale e dell'Unione europea” (Coordinatore nazionale, Prof.ssa E. D'Alterio).

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE, COM (2022) 583 final, Bruxelles, 9.11.2022.

costituzionalistica², circa la dubbia compatibilità con principi e istituti della Carta fondamentale³.

Si tratta di un pacchetto di misure approvate il 29 aprile 2024, che ha preso corpo in due regolamenti e una direttiva⁴, nel loro complesso orientate a ridefinire il quadro generale della *governance* fiscale dell'UE allo scopo di garantire una sostenibilità della finanza pubblica più virtuosa e in forme meno recessive, attraverso l'introduzione, sostanzialmente, di un unico parametro di sorveglianza, individuato nella c.d. regola della spesa. Si va in tal modo ad incidere sulle disposizioni del *six-pack* e del *two-pack*, che disciplinavano gli strumenti di *governance* economica prima dell'ultima riforma, con ampie ripercussioni sul "semestre europeo".

L'occasione è stata fornita dalla reintroduzione della procedura sui deficit eccessivi, sospesa allo scoppio della pandemia di Covid-19, che aveva determinato il ricorso alla c.d. "*general escape clause*"⁵, con la connessa sospensione del Patto di stabilità e crescita (PSC)⁶, il quale, assecondando le politiche di austerità pretese (e ottenute) dalla Germania sin dal 1997, era da subito apparso tutto proteso alla sostenibilità, "dimenticandosi della crescita" – come pure è stato acutamente osservato⁷ – e come, d'altra parte, era chiaramente emerso già durante la crisi economico-finanziaria che aveva colpito la UE nella prima decade del XXI secolo, quando le norme originarie vennero ulteriormente irrigidite⁸.

Il nuovo quadro regolatorio, invece, nelle intenzioni mira a coniugare sostenibilità del debito e crescita, puntando su riforme e investimenti, ma differenziando gli Stati membri in relazione al livello dei rispettivi deficit, sia pur senza andare a modificare i Trattati vigenti. Restano, dunque, invariati i parametri di riferimento del 3% del rapporto deficit/PIL e del 60% per il rapporto debito pubblico/PIL fissati a Maastricht. Viene invece superata la "famigerata" regola del ventesimo all'anno di riduzione dell'eccesso di debito/PIL, che, introdotta nel 2011, si era rivelata troppo rigorosa per alcuni Stati, dimostrando, dunque, effetti pro-ciclici.

² In tal senso, da ultimo, anche C. FORTE – M. PIERONI, *Nuova governance europea, costituzione e ordinamento interno: ulteriori spunti di riflessione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2025.

³ Cfr., in rapida rassegna, A. SCIORTINO, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Lettere AIC 2021-2024*, a cura dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 249-250.

⁴ Cfr. il Reg. (UE) 1263/2024 (c.d. "braccio preventivo"); il Reg. (UE) 1264/2024 (c.d. "braccio correttivo") e la Dir. (UE) 2024/1265 (da recepire entro il 31 dicembre 2025), tutti entrati in vigore il 30 aprile 2024.

⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita, COM (2020) 123 final, del 20 marzo 2020, su cui cfr., tra gli altri, C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo (provvisorio) bilancio*, in *Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 4, 2020, p. 766.

⁶ Su cui, per tutti, G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e Scienza delle finanze*, n. 1, 2001, pp. 559 ss.

⁷ Così S. MANGIAMELI, *Covid-19 e Unione europea. La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2021, p. 561.

⁸ Sulla nascita della crisi finanziaria negli USA prima, sul suo approdo in Europa, poi, e sulle conseguenti risposte all'insegna dell'austerità varate dalla UE cfr., per tutti, S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, pp. 5 ss.

2. Il nuovo “braccio preventivo”, in sintesi

Più nello specifico (per quanto in sintesi)⁹, la riforma investe anzitutto il c.d. “braccio preventivo”, con cui, alla luce delle modifiche, si individua una programmazione di bilancio degli Stati membri orientata al medio termine, che tiene conto sia della situazione economico-finanziaria e dei rischi di ciascuno Stato (con particolare riguardo all’entità dell’indebitamento), sia delle sfide che attendono l’UE nel suo complesso. Vengono, pertanto, confermati gli obiettivi della crescita sostenibile ed inclusiva, di occupazione, resilienza e controllo preventivo sul debito condivisi a livello europeo, ma si modifica il modello di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri, puntando primariamente a garantire la sostenibilità del debito statale.

È stato, infatti, individuato un percorso di risanamento che fa adesso perno sul citato nuovo indicatore “unico” della spesa primaria netta¹⁰, incentivando al contempo la programmazione di riforme e investimenti da realizzare in un tempo definito, allo scopo, oltre che di garantire la sostenibilità della finanza pubblica, anche di migliorare la resilienza socio-economica di ciascuno Stato. E ciò nell’ormai acquisita consapevolezza che gli *shock* che si verificano in un Paese finiscono per avere ripercussioni su tutta l’eurozona e, più ampiamente, sull’intera Unione.

A tal fine, gli Stati devono presentare un piano nazionale strutturale di bilancio a medio termine (PSB) in 4 o 5 anni, a seconda della durata della legislatura nazionale, preordinato ad una riduzione graduale del debito pubblico. A tal fine, per ciascun Paese viene definito, per mezzo della cd. *Debt sustainability analysis* – DSA (sulla quale si tornerà a breve) l’obiettivo di saldo strutturale da conseguire attraverso il contenimento della spesa primaria nell’arco temporale del PSB, il quale, una volta approvato dal Consiglio, non potrà venir modificato per tutto il periodo considerato. A meno che in questo frangente non si verifichino circostanze imprevedibili che ne impediscano l’attuazione, nel qual caso occorrerà ridefinire un nuovo Piano da sottoporre alla medesima procedura. Analogamente, l’approvazione del Consiglio è richiesta anche in caso di attivazione della clausola di salvaguardia specifica, prevista al fine di consentire temporanee deviazioni dal percorso di risanamento concordato in caso di circostanze eccezionali, indipendenti dalla politica dei Governi¹¹. Essa, quindi, va ad affiancarsi alla “clausola di salvaguardia generale”, mantenuta anche nel nuovo quadro regolatorio per l’eventualità di eventi straordinari che colpiscano l’eurozona o anche l’intera UE nel suo complesso¹².

Gli Stati, peraltro, hanno la possibilità di prolungare il periodo di risanamento fiscale fino ad un massimo di 7 anni, subordinatamente, tuttavia, all’impegno di realizzare riforme e

⁹ Per un’analisi più dettagliata, v. R. DICKMANN, *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2024, pp. 49 ss., spec. pp. 54 ss.

¹⁰ Al netto, cioè, fra l’altro, degli interessi sul debito e delle entrate straordinarie, ai sensi di quanto stabilito nell’art. 2.2 del Reg. (UE) 1263/2024, cit.

¹¹ Art. 26, Reg. (UE) 1263/2024, cit.

¹² Art. 25, Reg. (UE) 1263/2024, cit.

investimenti pubblici aggiuntivi in grado di rispondere alle sfide individuate nell'ambito del semestre europeo e le priorità comuni della UE. Ciò che è puntualmente avvenuto per l'Italia.

Ed è grazie a questa sorta di istituzionalizzazione di un modello, a ben vedere, già inaugurato con il NGEU-PNRR¹³, quale metodo di interazione tra piano sovranazionale e livello statale¹⁴, oltre alla citata suddivisione degli Stati membri in base alla solidità finanziaria di ciascuno, che si dovrebbe poter ovviare a quell'eccessiva rigidità che aveva connotato sin dall'esordio della moneta unica il funzionamento dell'UEM, a maggior ragione dopo gli inasprimenti ai vincoli di bilancio introdotti con i c.d. Trattati "a latere", stipulati per far fronte alla già richiamata crisi economico-finanziaria degli inizi del XXI secolo¹⁵.

3. Primi nodi problematici di compatibilità costituzionale

Com'è noto, tra tali irrigidimenti anche l'adozione del *Fiscal Compact*, che aveva comportato (art. 3.2) anche significative revisioni costituzionali, quali quelle adottate in Italia con la legge cost. n. 1 del 20 aprile 2012, che, modificando gli artt. 81, 97 e 119 Cost., ha introdotto la regola dell'equilibrio di bilancio con riferimento, rispettivamente, allo Stato e alle altre pubbliche amministrazioni, regionali e locali¹⁶.

Da qui inizialmente il sospetto di incompatibilità del preannunciato nuovo quadro finanziario, una volta abbandonato quell'equilibrio di saldo strutturale che aveva costituito il perno dell'architettura finanziaria del 2012 – europea e, di conseguenza, anche nazionale – a favore del richiamato indicatore unico della spesa primaria netta. Un dubbio di conciliabilità tanto più evidente in relazione al I comma dell'art. 97 laddove esso fa ora espresso riferimento alla necessaria coerenza con i vincoli posti dalla UE.

¹³ Così anche G. PISAURO, *La riforma delle regole fiscali europee*, in *Il Mulino*, n. 2, 2024, p. 114; e L. BARTOLUCCI, *La nuova governance economica europea tra "metodo PNRR" e costituzionalismo numerico di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2025, spec. pp. 428 ss.

¹⁴ Lo definisce un vero e proprio nuovo "metodo di governo" N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2022, pp. 729 ss., che si collocherebbe a metà strada tra il metodo comunitario e il metodo intergovernativo, come precisato in ID., *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2024, pp. 170 ss.

¹⁵ Nell'ormai sterminata letteratura, anche italiana, sul tema cfr., almeno, L. S. ROSSI, "Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, pp. 293 ss.; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in ID., *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 383 ss.; G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. BONVICINI - F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Nuova Cultura, Roma, 2012, pp. 15 ss.; P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in A. ADINOLFI - M. VELLANO (a cura di), *La riforma del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 29 ss.; nonché i contributi raccolti nel volume S. MANGIAMELI (a cura di), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States. The European Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, Springer, Cham, 2017.

¹⁶ Per maggiori approfondimenti in proposito, cfr., ex pluribus, P. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rassegna*, n. 3, 2013; e, più di recente, anche L. BARTOLUCCI, *Origine ed effetti delle recenti clausole europee introdotte in Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2023, pp. 309 ss.

Al di là di generosi sforzi interpretativi¹⁷, volti a intendere il concetto di equilibrio strutturale riferibile alla regola della spesa, si era inizialmente pure ventilata la necessità di procedere addirittura a ulteriori riforme per adeguare il testo della Costituzione alle nuove regole sovranazionali¹⁸. Un'esigenza tanto più avvertita con riferimento al secondo comma dell'art. 81, che, introducendo il ricorso all'indebitamento per contrastare le fasi avverse del ciclo come eccezione rispetto alla regola generale (sancita nel primo comma) dell'equilibrio, resterebbe privo di senso una volta abbandonato quest'ultimo quale termine di riferimento¹⁹.

A ciò si aggiungono le perplessità derivanti dall'immodificabilità prevista adesso a livello europeo del PSB per tutto il periodo della sua vigenza in rapporto a quanto stabilito dal novellato art. 81, in entrambi i commi citati²⁰, e, cioè, sia allorquando la disposizione precisa che il principio dell'equilibrio di bilancio debba venir assicurato "tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" (I comma), sia allorché essa introduce la testé richiamata possibilità di ricorso all'indebitamento proprio all'esclusivo fine di "considerare gli effetti" del medesimo ciclo (II comma). Tali riferimenti, infatti, consentirebbero allo Stato di adottare politiche anticicliche (sia pur subordinatamente ad autorizzazione parlamentare, approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere) per contrastare appunto le fasi avverse, come precisato pure dal Giudice costituzionale²¹.

Non potendo in questa sede approfondire le ulteriori ricadute delle nuove regole europee sulla legge n. 243 del 2012 di attuazione della citata riforma costituzionale, né i riflessi, sia pur marginali, sulla legge l. n. 196 del 2009 (e successive modifiche) sulla contabilità dello Stato²², è tuttavia opportuno avvertire che i segnalati dubbi di compatibilità costituzionale hanno pure dato luogo a un'indagine conoscitiva in Parlamento, nel corso della quale è stata in generale appurata la tendenziale continuità tra l'assetto attuale e quello previgente.

In particolare, da un lato, il saldo (e, cioè, la misura di quell'equilibrio tra entrate e spese al cui presidio è finalizzata la normativa interna anche di rango costituzionale) sostanzialmente deriva automaticamente da una variazione della spesa calcolata tenendo conto (tra l'altro) della manovra discrezionale dell'entrata. Sicché da questo punto di vista appare plausibile che i due percorsi – relativi, rispettivamente, al saldo e alla spesa netta così determinata – si possano considerare allineati, almeno *ex ante*, tanto in relazione alla definizione del piano, quanto con riferimento alla successiva fase di monitoraggio²³. Dall'altro lato, il nuovo *framework* normativo

¹⁷ Cfr. C. FORTE, *Il nuovo quadro di regole europee in materia di finanza pubblica: possibili riflessi nell'ordinamento interno*, in *Lettere AIC 2021-2024*, cit., p. 256.

¹⁸ Di diverso avviso N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Diritti comparati*, 6 giugno 2024.

¹⁹ Cfr. C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2023, pp. 222 ss.

²⁰ Cfr. F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, n. 33, 2022, pp. IX ss.

²¹ Cfr. Corte cost., sent. 17 maggio 2018, n. 101, Punto 6.2.1 Cons. dir.

²² Per approfondimenti su entrambi gli aspetti si rinvia ancora a C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea*, cit., pp. 228 ss.

²³ In tal senso la Corte dei conti, SS. RR., in sede di controllo, delibera n. 37/SSRRCO/AUD/2024, *Audizione nell'ambito dell'«Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di*

complessivamente considerato rimarrebbe “calibrato sul rispetto degli obiettivi finali di non superamento del disavanzo e del debito pubblico rispetto ai valori di riferimento”²⁴. E ciò “a conferma del fatto che la logica del nuovo quadro di regole rimane incentrata sul perseguimento del fine ultimo di un andamento sostenibile del debito pubblico di ciascuno Stato” ed è, pertanto, in linea con il nuovo art. 97, I co., Cost.

Infine, ma non per ultimo, il nuovo quadro regolatorio consentirebbe comunque di considerare in qualche modo preservato il principio dell’annualità (su cui fa perno la Costituzione ai sensi del 4 comma dell’art. 81) in quanto, nell’ambito del percorso pluriennale di risanamento del disavanzo concordato con la Commissione UE, verrebbero comunque fissati vincoli riferiti a ciascun anno del percorso complessivo. Per quanto vada ribadito che, nella nuova logica, si privilegia il raggiungimento degli obiettivi finali in un arco temporale pluriennale, sia pur cadenzato in tappe intermedie di durata annuale²⁵.

4. Il metodo della negoziazione e l’esperienza del PNRR

Il vero punto cruciale, nell’ottica costituzionalistica, restano piuttosto le accennate modalità di definizione del piano nazionale, sulla base di una negoziazione tra singolo Stato membro e Commissione UE, la quale alla fine formulerà la proposta da sottoporre al Consiglio, chiamato – come anticipato – all’approvazione finale del piano concordato. Tali nuovi percorsi di risanamento – si è già detto – dovrebbero soddisfare l’auspicata esigenza di maggiore elasticità delle regole sovranazionali di coordinamento finanziario, in modo da rispondere meglio alle differenti situazioni economiche di ciascuno Stato.

In tal modo la *governance* europea abbandonerebbe finalmente un piano astratto e ideale, basato su austerità e rigore, che – com’è noto e come già ricordato – aveva dato ampia prova di inadeguatezza tra il 2010 e il 2015. E tale flessibilità, nelle dichiarazioni della Commissione, ridarebbe altresì un nuovo slancio alla sovranità ritenuta degli Stati in tema di politica economica, soprattutto in confronto con il passato recente in cui essa sembrava essere stata fortemente compromessa, se non del tutto espropriata.

A tal proposito, possono pure menzionarsi le misure di politica monetaria c.d. “non convenzionali” assunte dalla BCE quale unico attore europeo in grado di agire efficacemente a placare l’ansia dei mercati in fibrillazione (prima con il preannuncio dell’“OMT” e, poi, con il lancio del “QE”) durante la famigerata (e più volte richiamata) crisi finanziaria. Programmi (dei quali il primo mai realizzato in concreto, ma nemmeno formalmente abbandonato) entrambi – come si ricorderà – fortemente contestati in quanto ritenuti “*ultra vires*”, per essersi (presuntivamente) spinti oltre i limiti della politica monetaria attribuita alla Banca di Francoforte con la conseguente invasione di campo della politica economica degli Stati. Ciò ha

bilancio in relazione alla riforma della Governance economica europea, 7 maggio 2024, richiamata da C. FORTE, *Nuove regole fiscali europee e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 5, 2024, pp. 56 ss.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Così ancora la Corte dei conti nella citata audizione parlamentare del 7 maggio 2024, come riferita ancora da C. FORTE, *Nuove regole fiscali europee*, cit., p. 61 anche in nt. 10.

dato adito a reiterate censure soprattutto da parte dal Tribunale costituzionale tedesco²⁶, il quale, peraltro, in tempi più recenti, era intervenuto inizialmente a dubitare pure della legittimità degli aiuti varati a livello europeo per contrastare le conseguenze economiche della crisi pandemica, quantomeno fino all'ottenuta precisazione che questi ultimi fossero davvero soltanto temporanei²⁷.

E, tuttavia, vi sono forti perplessità sull'idoneità delle nuove regole finanziarie a rilanciare l'effettiva *national ownership* (come viene definita dalla Commissione) dei Paesi membri per ciò che concerne la formulazione dei piani strutturali di bilancio. Invero, si evidenzia l'esaltazione che ne consegue del ruolo condizionante sia della Commissione, sia del Consiglio, in grado di intervenire concretamente nella politica economica di ciascuno Stato, oltre le formali attribuzioni dei Trattati, anche più di quanto non sia avvenuto finora²⁸.

È stato, al riguardo, anzitutto rilevato che con le nuove regole i vincoli che la UE pone in capo agli Stati membri finirebbero per transitare dal piano meramente quantitativo ad uno anche qualitativo, considerato che i Piani nazionali dovrebbero comprendere misure fiscali, programmi di riforme e investimenti predeterminati a livello sovranazionale, i quali potrebbero anche non coincidere con le effettive priorità dei singoli Stati²⁹. D'altra parte, per quanto tale ingerenza della Commissione sulle manovre nazionali di correzione del debito e di rilancio degli investimenti rinvenga – come anticipato – un precedente significativo nei Piani nazionali di ripresa e resilienza³⁰, la grande differenza rispetto a tale recente esempio risiede nella circostanza

²⁶ In tal senso, resta emblematico il caso aperto col rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE operato dal Giudice costituzionale tedesco in ordine alla presunta incompatibilità con i Trattati del programma OMT poi risolto (con la decisione del BVerfG in cause riunite 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13 del 21 giugno 2016) in linea con i pronunciamenti resi sul punto dalla Corte di giustizia nel senso della legittimità anche di tali operazioni di politica monetaria, per così dire, “non convenzionali”, cfr. CGE, Grande Sez., sent. 16 giugno 2015 in causa C62/14, annotata, fra molti, anche da A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2015. Più di recente, poi, non può dimenticarsi l'altrettanto celebre caso “Weiss” esploso a seguito della famigerata decisione del 5 maggio 2020, cfr. BVerfG 5 May 2020, 2 BvR 859/15, anch'essa commentata da una vastissima letteratura, di cui non è possibile dare compiuto conto in questa sede, sicché sia consentito far limitato rinvio a A. CIANCIO, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to “break the toy” or a new starting point for the Eurozone?*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2020 ed ivi ulteriori richiami bibliografici.

²⁷ Si fa qui riferimento all'iniziale decisione del *Bundesverfassungsgericht* di sospendere la ratifica da parte della Germania della Decisione sulle c.d. risorse proprie (Decisione del Consiglio EU- Euratom, 2020/2053 del 14 dicembre 2020), cfr. BVerfG, 26 Marzo 2021, 2 BvR 547/21, su cui, se si vuole, anche A. CIANCIO, *Shaping the Social Dimension of the EU. Lessons from the Pandemic Crisis*, in G. GIANNONE CODIGLIONE – L. PIERDOMINICI (a cura di), *Comparative Law in Times of Emergencies*, RomaTre Press, Roma, 2022, pp. 534 ss.; e ID., *La cittadinanza “sociale” europea al giro di boa della crisi pandemica, tra occasioni perdute e prospettive di rilancio*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: Scritti in onore di Paola Bilancia*, numero speciale di *Federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 268.

²⁸ Osservava già A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, p. 9, come il c.d. “dialogo economico” fosse divenuto la “più rilevante incursione dell'Unione nella sovranità parlamentare nazionale”.

²⁹ Così F. SALMONI, *Commissione UE*, cit., p. X.

³⁰ Mette in luce come tale spostamento dell'intervento europeo al piano “anche” qualitativo non sia in realtà nuovo, essendosi già in parte realizzato in precedenza, con conseguente modifica della natura stessa del semestre europeo, L. BARTOLUCCI, *La nuova governance economica europea*, cit., pp. 431 ss.

che in quel caso sono le risorse europee messe a disposizione degli Stati membri, che, da un lato, garantiscono il rispetto del Piano da parte di ciascuno e, dall'altro e correlativamente, legittimano, in un certo senso, l'intervento pervasivo delle istituzioni UE nella loro definizione, oltre che nel periodico monitoraggio circa la loro attuazione³¹.

Risalta, in particolare, l'enorme potere della Commissione in sede di fissazione delle modalità di valutazione della sostenibilità del debito, attraverso la citata DSA, la quale – basandosi su un ventaglio di stress test e di analisi (relative, ad esempio, alla crescita nominale del PIL e ai tassi di cambio nominali)³² uguale per tutti gli Stati – non è oggetto di negoziazione, incidendo, dunque, pesantemente sul “potere contrattuale”, per dir così, di ciascun Paese, specialmente di quelli fortemente indebitati. Nei confronti degli Stati a più alto deficit infatti, le indicazioni della Commissione prendono corpo in una “traiettoria di riferimento” rigidamente vincolante, a differenza dei Paesi più virtuosi rispetto ai quali tali indicazioni assumono la conformazione di “informazioni tecniche”, ossia di semplici “linee guida”, oltretutto a richiesta del singolo Stato.

Da qui, persino il dubbio sulla tenuta del principio di parità fra gli Stati (art. 4.2 TUE), di cui in qualche modo devono essersi rese conto le stesse istituzioni europee giacché è stato previsto che, nel mese precedente la trasmissione di tali indicazioni, la Commissione possa venir richiesta di uno scambio tecnico al fine di discutere “le informazioni statistiche disponibili e le prospettive economiche e di bilancio” di ciascuno Stato³³.

Si tratta comunque di indicazioni, più o meno vincolanti – va ribadito – che vengono formulate dalla Commissione, ossia, dall'organo dell'esecutivo UE più “comunitario” e indipendente dalle influenze politiche nazionali (a parte la Banca centrale), a differenza del Consiglio, composto da rappresentanti dei Governi degli Stati membri, e dunque esposti a quelle forme di responsabilità politica per essi previste nel secondo comma dell'art. 10 TUE.

5. La “centralità parlamentare” alla prova della *governance* finanziaria europea

Tali considerazioni vanno dunque ad aggravare i dubbi già espressi circa la progressiva spoliatura sostanziale della funzione del Parlamento in sede di manovra di bilancio a favore di un rafforzamento degli esecutivi, anche (e soprattutto) sovranazionale, giacché da tempo la sessione di bilancio appare condizionata dai tempi e dalle indicazioni dettati nell'ambito del “semestre europeo”³⁴.

³¹ Come sottolinea M. BORDIGNON, *Europa: ecco le nuove regole fiscali*, in *Lavoce.info* del 15 novembre 2022. In senso conforme, anche L. BARTOLUCCI, *La nuova governance economica europea*, op. cit., pp. 434 ss.

³² Più in dettaglio, in posizione critica, cfr. D. GUARASCIO - F. ZEZZA, *Un'analisi critica della proposta di riforma delle regole fiscali europee*, in *Eticaeconomia.it*, 18 dicembre 2022, pp. 3 ss.

³³ Art. 9.2 Reg. 2024-1263, cit.

³⁴ Specificamente sul punto, per tutti, F. NUGNES, *Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, pp. 1 ss.; e, in prospettiva comparata, G. RIZZONI, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011.

Il tema è già stato largamente approfondito dalla dottrina costituzionalistica quantomeno con riferimento al previgente quadro normativo³⁵. Ed è stata, pertanto, già abbondantemente messa in luce, anzitutto sul piano interno, la conseguente deviazione nel funzionamento della forma di governo, imperniata sulla centralità parlamentare, a tutto vantaggio del Governo, in virtù di uno spostamento del baricentro dell'equilibrio politico dall'organo legislativo all'esecutivo, di cui è apparso segnale evidente la sempre maggiore compressione dei tempi di discussione e approvazione della legge di bilancio, al punto da dare avvio ad un sostanziale di monocameralismo di fatto, cui non ha potuto (o voluto) porre argine nemmeno la Corte costituzionale³⁶.

Oggi si assiste in modo ancor più pernicioso ad un travalicamento dei confini segnati in Costituzione non solo per ciò che concerne i connotati distintivi del regime parlamentare, che assegna alla legge di bilancio la funzione di indirizzo³⁷ e controllo politico³⁸ sulla manovra economico-finanziaria del Governo, ma ancora più a monte, della stessa forma di stato di stampo democratico-rappresentativo³⁹. Non vi sarebbe invero necessità di scomodare l'antico assunto "*no taxation without representation*" per aver chiaro il ruolo centrale assegnato all'organo immediatamente rappresentativo anche nell'attuale sistema costituzionale attraverso l'approvazione del bilancio con legge dello Stato⁴⁰.

Una centralità/sovranità del Parlamento nazionale, che appare fortemente compromessa a fronte della sottoscrizione per il medio/lungo periodo (dai 4 ai 7 anni, a seconda dei casi) di un Patto concordato dai due esecutivi, sovranazionale per il tramite della Commissione, e, nazionale con l'intervento del Governo, senza peraltro la possibilità di sostanziali aggiustamenti

³⁵ Per maggiori approfondimenti cfr. G. CHIARA, *Diritto del bilancio e Costituzione*, Torre, Catania, 2023, spec. pp. 283 ss., ed ivi ulteriori richiami bibliografici.

³⁶ Il riferimento è anzitutto al noto conflitto di attribuzione sollevato da alcuni senatori del gruppo parlamentare del PD nei confronti del Governo, poi dichiarato inammissibile da Corte cost., ord. n. 17 del 2019, ampiamente criticata in dottrina sotto molteplici profili. Tralasciando in questa sede quelli che attengono alla legittimazione soggettiva, specificamente sul punto della compressione dei tempi di esame e discussione della legge di bilancio, cfr., *ex multis*, E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali Rassegna*, n. II, 2019, pp. 165 ss.; V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019; G. L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, *ivi*; e G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, *ivi*. Sul carattere necessariamente compromissorio dell'ordinanza, v., poi, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019. Non difforme, poi, anche Corte cost., ord. n. 60 del 2020.

³⁷ Sulla legge di bilancio come atto di indirizzo politico resta attuale la lezione di T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 1992, pp. 373 ss.

³⁸ Da ultimo, sottolinea la spettanza alle Camere della funzione di controllo politico sul bilancio alla luce della vigente forma di governo, R. DICKMANN, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica di cui all'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n.1 del 2012. Una proposta di lettura*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025, pp. 296 ss.

³⁹ Insiste sulla natura di atto politico della legge di bilancio, con conseguente preoccupazione circa le ricadute delle nuove regole finanziarie europee sull'ordinamento interno, di recente, anche S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2024, pp. 280 ss.

⁴⁰ L'argomento, peraltro, è stato anche richiamato da Corte cost., ord. n. 17/2019, *cit.*, Punto 4 cons. *dir.*

di tiro annuali, salvo eventi assolutamente eccezionali e/o di altri fatti specificamente tenuti in considerazione, come un cambio del Governo nazionale.

Fuori di tali casi, tuttavia, la legge di bilancio si ridurrà verosimilmente ad un atto di accompagnamento – come già avvertito – “di marca esecutiva-operativa rispetto a decisioni già assunte” altrove⁴¹. Una spoliatura di funzione dell’organo politico-rappresentativo tanto più evidente quanto più il Piano sarà dettagliato: invero, “quanto più sarà particolareggiato il Piano (Traiettorie), tanto meno spazio si avrà per la legge di bilancio”⁴², di cui allora residuerà una connotazione meramente formale.

Né pare che tale perdita incidenza dell’organo immediatamente rappresentativo in rapporto alla manovra di finanza pubblica possa ritenersi adeguatamente compensata dal vago riferimento, pure contenuto nelle nuove regole europee, al limitato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella definizione del Piano, in forme, peraltro, la cui esatta precisazione è rimessa per intero alle norme interne, senza ulteriore indicazione da parte europea se non la mera possibilità (e non la vera e propria necessità) che, prima della presentazione, il piano sia stato discusso a livello interno appunto con il Parlamento⁴³.

6. Verso un nuovo modello euro-unitario di legittimazione democratica?

A questo punto occorre chiedersi se l’affievolimento dei tradizionali meccanismi di controllo politico sulle decisioni di bilancio a livello statale si possa in qualche modo ritenere compensato sul piano europeo da idonei contrappesi, così da poter concludere nel senso della tenuta sostanziale della democraticità complessiva dell’architettura euro-unitaria nel suo insieme.

Invero, occorre domandarsi come si soddisfi a livello sovranazionale l’istanza di legittimazione democratica⁴⁴, che sul piano interno appare ormai per molti versi sfuggire dai consueti circuiti della responsabilità politica istituzionale connessa alla forma di governo parlamentare.

E, invero, guardando all’intera organizzazione dell’Unione, emerge in maniera netta che tale istanza di democrazia fa perno anzitutto sul ruolo del Parlamento europeo, quale unica istituzione sovranazionale a diretta legittimazione popolare nell’ambito di un sistema che inequivocabilmente basa il suo funzionamento sui meccanismi della democrazia rappresentativa (ai sensi di ciò che stabilisce l’art. 10.1 TUE). Ciò ha determinato negli anni, e nel passaggio dall’uno all’altro Trattato, non solo il progressivo rafforzamento del ruolo del PE nell’ambito della procedura legislativa, ma, altresì, il suo maggiore coinvolgimento, ora in funzione consultiva, ora in funzione di controllo (art. 14.1 TUE)⁴⁵, persino nei confronti degli organi tecnici e indipendenti, sia pur nelle forme di una più vaga *accountability* di questi ultimi –

⁴¹ Così C. FORTE, *Nuove regole fiscali europee*, cit., p. 60.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Art. 11.4 Reg. 2024-1263, cit.

⁴⁴ Osserva già da tempo G. DELLA CANANEA, *Unione europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Bari-Roma, 2003, pp. 20 ss., che la legittimazione che proviene dall’espressione dell’elettorato non è l’unico tipo di legittimazione che può rinvenirsi nell’ambito di organizzazioni ultra o sovrastatali.

⁴⁵ In proposito, per tutti, S. MANGIAMELI, *Il ruolo del Parlamento europeo e il principio della democrazia rappresentativa*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, Vol. III, Jovene, Napoli, 2008, pp. 1225 ss.

piuttosto che della vera e propria responsabilità politica istituzionale, esclusa per loro natura – che trova manifestazione anche attraverso le frequenti relazioni periodiche cui i secondi sono sovente chiamati nei confronti del primo. Ne dà testimonianza persino il funzionamento della BCE, che, essendo stata configurata come “la più indipendente delle Banche centrali”⁴⁶, può considerarsi paradigmatica nell’intero e articolato sistema di Autorità indipendenti che informa il panorama dell’esecutivo europeo⁴⁷.

Ed è proprio nei confronti di tali particolari organismi, e soprattutto in relazione ai loro omologhi sul piano nazionale, che si è posto al loro sorgere un problema di legittimazione democratica, giacché per definizione si tratta di organi di amministrazione esclusi dal tradizionale circuito della legittimazione politica, che, nell’ordinamento italiano, trova il suo baricentro nell’art. 95 Cost.

Tale problematica, peraltro, è stata da tempo risolta nel pensiero giuspubblicistico contrapponendo ad essa un diverso meccanismo di legittimazione che fa perno sui due pilastri della competenza professionale dei componenti unitamente alla rigorosa indipendenza dell’istituzione del suo complesso, da un lato; e dell’applicazione estensiva del principio di trasparenza nel compimento della rispettiva attività, dall’altro. Quest’ultima, peraltro, va mantenuta nei limiti istituzionali e sottoposta, a tal fine, ad un effettivo controllo giurisdizionale. Si profila così un modello alternativo di controllo democratico ampiamente utilizzato sul piano euro-unitario in cui la c.d. legittimazione tecnica è volta a compensare la carenza di legittimazione politica⁴⁸ e in cui il principio di trasparenza è chiamato a supplire la sostanziale assenza della connessa responsabilità⁴⁹, che tipicamente connota i meccanismi di controllo democratico statali⁵⁰. Ulteriore puntello in termini di democraticità complessiva del sistema è, poi, fornito dal principio di partecipazione, tanto indiretta, nelle forme principalmente del coinvolgimento del PE in molti processi decisionali rimessi per la determinazione finale alle istituzioni intergovernative, quanto in forme dirette, attraverso l’ascolto di parti sociali e rappresentanti di interessi (*stakeholders*) variamente individuati.

⁴⁶ Così C. ZILIOLI – M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, trad. it., Giuffrè, Milano, 2007, pp. 74 ss.

⁴⁷ Per tale parallelismo cfr., se si vuole, A. CIANCIO, *Unione economica e monetaria e Banca Centrale europea: profili problematici di diritto costituzionale*, in E. CASTORINA (a cura di), *Servizi pubblici diritti fondamentali costituzionalismo europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 715 ss., spec. pp. 722 ss.

⁴⁸ Un modello definito “hamiltoniano” da G. AMATO, *Intervento*, A. PREDIERI (in a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli, Firenze, 1997, pp. 309, secondo in un sistema di democrazia pluralista possono pure esservi soggetti cui si affida l’attuazione delle regole stabilite dal legislatore e che, tuttavia, non sono politicamente responsabili, purché siano trasparenti, ottemperino al principio del contraddittorio e siano sottoposti a revisione giudiziale.

⁴⁹ Sulla distinzione, però, tra trasparenza e responsabilità politica in senso pieno, cfr., sia pur a proposito di problematiche che attengono alla legittimazione democratica della BCE, cfr. T. PADOA SCHIOPPA, *The Euro and its Central Bank*, MIT Press, Cambridge, 2004, p. 32, il quale osserva che “*Independance and accountability form a critical pair, the latter being the natural complement and counterweight of the former. As to accountability and transparency, they are often seen as interchangeable, disregarding that they originate from rather different requirements*”.

⁵⁰ Per talune anticipazioni nel medesimo senso, cfr. E. GRIGLIO, *I circuiti e i “buchi neri” del controllo parlamentare sull’esecutivo frammentato dell’Unione europea*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 209 ss., sia pur nel quadro più generale del controllo parlamentare sull’esecutivo europeo.

Non è un caso, ad esempio, *mutatis mutandis*, che, sulla base dei due richiamati pilastri di trasparenza e partecipazione, l'attività di c.d. *lobbying* a livello europeo è da tempo lecita in quanto regolamentata in senso attuativo dei primi⁵¹.

E tali principi, a ben vedere, almeno nelle intenzioni appaiono aver guidato la redazione delle nuove norme di *governance* finanziaria.

Infatti, sin dall'art. 3, il Regolamento n. 1263/2024 prevede il coinvolgimento del PE nel processo di sorveglianza multilaterale a fianco della Commissione e del Consiglio.

Un ruolo del Parlamento europeo che si manifesta anche attraverso l'eventuale richiesta rivolta dalla competente commissione parlamentare alla Commissione UE di illustrare la metodologia adottata per valutare la plausibilità della sostenibilità del debito di ciascun Paese, e che viene ulteriormente valorizzato dall'art. 27, ad esso espressamente intitolato, che nelle previsioni ha lo scopo di "accrescere la trasparenza, la responsabilità e la titolarità per le decisioni adottate".

Tale coinvolgimento, definito "strutturale e regolare" si specifica poi in obblighi di informazione e relazione periodica tanto da parte della Commissione, quanto da parte del Consiglio, cui si aggiungono le disposizioni del successivo art. 28, relative all'intensificazione del c.d. "dialogo economico", che vedono protagonista il PE, anche tramite la commissione competente, nelle discussioni e nelle consultazioni che possono investire, su richiesta, le istituzioni sia europee, sia nazionali, ed in particolare i Parlamenti⁵². Questi ultimi, d'altra parte, fruiscono anche della possibilità (prevista nell'art. 30) di partecipare a uno scambio di opinioni sulle raccomandazioni europee su iniziativa ancora della competente commissione del PE.

Il tutto nel quadro del Capo VI del Regolamento non a caso intitolato "Trasparenza e responsabilità" e da cui emerge, in sintesi, uno sforzo di coinvolgimento diretto del Parlamento europeo che va ad aggiungersi a quella forma di intervento indiretto, consacrato nel Trattato di Lisbona, connesso sia alle regole di individuazione del Presidente della Commissione, che conferiscono rilievo ai risultati delle elezioni europee (art. 17.7 TUE), sia alla possibilità attribuita agli eurodeputati di approvare una mozione di censura nei confronti dell'intera Commissione (art. 17.8 TUE) e che quindi riguarda più in generale tutte le attribuzioni dell'istituzione oggi presieduta per la seconda volta da Ursula Von der Leyen.

Per ciò che più specificamente concerne le procedure di coordinamento economico e di sorveglianza finanziaria da parte della UE, si ritiene per questa via di poter soddisfare quelle esigenze di trasparenza e partecipazione, anche indiretta, prima richiamate, su cui poggerebbe il modello euro-unitario di controllo democratico che si va qui delineando, il quale, per quanto concerne il tema odierno, si arricchisce di ulteriori previsioni per entrambi i profili.

⁵¹ Sul tema, per tutti, S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Giuffrè, Milano, 2012; e, più recentemente, P. L. PETRILLO, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, il Mulino, Bologna, 2019.

⁵² Si dovrebbe in tal modo supplire a quella debolezza manifestata dai Parlamenti, tanto europeo quanto nazionali, nel complessivo equilibrio istituzionale dei rispettivi ordinamenti, manifestatasi nel vigore delle precedenti regole di coordinamento finanziario europeo, su cui F. NUGNES, *Il riflesso della nuova governance europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, n. 7, 2015.

Nell'ottica della trasparenza si inquadrano, infatti, gli obblighi di pubblicità che gravano sia sugli Stati membri, per ciò che concerne la relazione annuale alla Commissione sui progressi compiuti nell'attuazione del piano pluriennale (art. 21. 3 Reg. 1263); sia sulla stessa Commissione, per quanto riguarda le proprie conseguenti valutazioni sulla sostenibilità del debito (art. 21.4 Reg. 1263); e finanche sul Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche in merito a tutte le relazioni e i pareri che esso fornisce (art. 24.7 Reg. 1263). Obblighi di pubblicità che dovrebbero contribuire a dissipare quelle opacità di cui erano state tacciate le precedenti procedure di coordinamento e di sorveglianza finanziaria da parte dell'UE a causa della discrezionalità di cui godeva la Commissione nel "trattare" con i singoli Stati⁵³, acconsentendo di volta in volta a una certa flessibilità nella manovra di bilancio con il ricorso all'indebitamento⁵⁴.

All'insegna della partecipazione, stavolta diretta, è stata poi prevista una serie di consultazioni che è possibile avviare già nella definizione dei piani nazionali (ai sensi dell'art. 11 del Reg. 1263), che può coinvolgere un vasto panorama di *stakeholders*, comprensivo di ampie porzioni della società civile, delle parti sociali e delle autorità regionali, oltre – come già detto – ai Parlamenti nazionali ed, eventualmente, anche quelle che vengono definite le pertinenti istituzioni fiscali indipendenti⁵⁵.

In tale ultima previsione riecheggiano ancora, con tutta evidenza, i citati requisiti dell'indipendenza e della competenza tecnica a garanzia della democraticità complessiva del sistema, come ha modo di esprimersi anche attraverso il canale della consultazione di tale vasta categoria di soggetti e organismi, tra i quali va a pieno titolo annoverato anche il summenzionato Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (disciplinato dall'art. 24 del Reg.).

Pareri che, tuttavia, sono per la maggior parte soltanto facoltativi. Per altri versi, è appena il caso di accennare ai limiti, per così dire, naturali che incontra il principio di partecipazione in una materia così tecnica come quella di cui ci si sta occupando.

7. Un'alternativa fragile e la via maestra della riforma del diritto europeo primario

Tali ultime considerazioni rinviano allora a un ulteriore interrogativo. Resta, infatti, da stabilire se tali presidi di democraticità, per così dire, euro-unitaria si possano considerare effettivi e adeguati a supplire alle debolezze che manifesta la democrazia rappresentativa. Una crisi che sul piano nazionale ha notoriamente una portata molto più ampia, quale riflesso, tra l'altro, del tramonto dei partiti politici come autentiche formazioni sociali, comunità

⁵³ Specificamente sul punto, tra i primi commentatori delle nuove regole europee, cfr. A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, spec. pp. 9 ss.

⁵⁴ La situazione italiana, in particolare, è stata oggetto di attenzione da parte di L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, spec. pp. 296 ss.

⁵⁵ Ampiamente sul tema, cfr. C. FASONE, *Le istituzioni fiscali indipendenti tra Unione europea e Stati membri*, Giappichelli, Torino, 2025.

intermedie, cioè, tra lo Stato e i cittadini. Temi su cui la dottrina ha molto scritto e su cui, pertanto, non si tornerà adesso.

Qui, piuttosto, vengono al pettine tutti i nodi della democrazia europea che fa del Parlamento direttamente eletto dai cittadini europei il suo architrave. Si tratta di limiti anch'essi già abbondantemente indagati⁵⁶ e sui quali, quindi, non ci si sofferma, salvo riepilogarne rapidamente alcuni: la mancanza di una legislazione elettorale davvero uniforme e di circoscrizioni elettorali transnazionali, unitamente all'assenza di strutturati partiti europei, che vadano oltre la proiezione extraparlamentare dei gruppi presenti nel PE, sono tutti fattori che riducono di molto la reale dimensione "sovrnazionale" delle elezioni europee⁵⁷; cui va aggiunta la consolidata applicazione del principio della proporzionalità degressiva per la distribuzione dei seggi, che inficerebbe il corretto dimensionamento del rapporto rappresentativo a tutto vantaggio delle entità statali più piccole che risultano pertanto sovra-rappresentate; e, ancora, la mancata attribuzione all'organo europeo immediatamente rappresentativo dell'iniziativa legislativa generale (riconosciuta invece alla Commissione) quale conseguenza evidente della prevalenza del metodo intergovernativo per la definizione della politica generale dell'Unione, rimessa al Consiglio europeo, che tuttavia rimane politicamente irresponsabile rispetto al luogo geometrico della rappresentanza diretta europea; infine, la stessa natura di tale rappresentanza di cui non è del tutto chiarito quali interessi effettivamente rappresenti⁵⁸, giacché nemmeno nei Trattati si fa espresso riferimento a una rappresentanza dell'interesse generale⁵⁹, sono tutti fattori (solo per citare i più evidenti) che impediscono di assimilare completamente la rappresentanza politica europea a quella statale.

A margine, è appena il caso di osservare che tali considerazioni manifestano a pieno una delle maggiori difficoltà che si incontrano quando si pretende di trasporre categorie tipiche del costituzionalismo dall'ambito nazionale al livello sovranazionale⁶⁰.

Pertanto, e in conclusione, nonostante l'ultima riforma della *governance* economica europea, avvenuta per il tramite del diritto derivato, vi è più di un motivo per concordare sul fatto che le procedure di coordinamento orizzontale e di sorveglianza multilaterale, che ancora si fondano sull'attuale art. 121 TFUE, non possono considerarsi sufficienti per garantire "la sopravvivenza stessa dell'Europa", e che invece a tal fine sia ormai indispensabile una revisione ad ampio

⁵⁶ Sia consentito in proposito far riferimento a A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016.

⁵⁷ Se ne è già discusso sin da A. CIANCIO, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2009 (ora in A. CIANCIO, *Persona e "Demos". Studi sull'integrazione politica in Italia e in Europa*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 235 ss.); e, in tempi più recenti, in ID., *European Parties and the Process of Political Integration in Europe*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2016; ID., *What democracy for the European Political Union? Lessons for a European party system*, in U. LIEBERT – A. JENICHEN (a cura di), *Europeanisation and Renationalisation. Learning from Crises for innovation and development*, B. Budrich, Opladen-Berlin-Toronto, 2019, pp. 281 ss.

⁵⁸ Più ampiamente sul punto, se si vuole, già A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, pp. 3 ss.

⁵⁹ Lo sottolinea S. MANGIAMELI, *La democrazia rappresentativa nell'UE e l'opinione pubblica europea. Problemi e prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2022, p. 303.

⁶⁰ In proposito, cfr. A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero sulla circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2016.

raggio dei Trattati⁶¹. Infatti, è appena il caso di ribadire⁶² che l'effettivo completamento e il buon funzionamento dell'UEM sollecitano un'autentica fiscalità comune, un più forte bilancio comune alimentato da adeguate risorse proprie, e un vero e proprio governo europeo dell'economia, ossia tutte riforme che richiedono un'iniezione ricostituente di (ulteriore) sovranità da parte degli Stati membri alla UE.

Si impone, pertanto, una modifica del diritto europeo primario, che non potrebbe, tuttavia, trascurare il consolidamento di un'autentica democrazia sovranazionale, che ponga realmente al centro di tutti i processi decisionali e di controllo il Parlamento, rafforzandone, al contempo, il legame con la Commissione e consolidando, allo stesso tempo, la posizione di quest'ultima nell'ambito del policentrico esecutivo europeo. Si tratterebbe, in altri termini, di portare a compimento la parlamentarizzazione della forma di governo europea, così da ottenere che alla decisione politica, sorretta da adeguata legittimazione democratica, si accompagni un'effettiva responsabilità della medesima natura.

Sarebbero questi, infatti, i passaggi minimi, ma altresì indispensabili per ridare credibilità al progetto dell'integrazione politica nella UE e fiducia ai suoi cittadini⁶³.

Altro problema, poi, riguarda se a tal fine sia sufficiente un'ulteriore modifica dei Trattati o sia invece necessario (ri)avviare un vero e proprio processo costituente per l'adozione di una formale Costituzione europea⁶⁴, e sempre che ve ne siano le condizioni politiche e sociali.

Quel che appare certo, tuttavia, è che si tratta di riforme ormai ineludibili e tanto più indifferibili quanto più incisive si rivelano le iniziative comuni sull'esercizio dei diritti fondamentali – e tra essi, certamente, i diritti sociali⁶⁵ – il cui godimento è imprescindibilmente condizionato dalle decisioni di finanza pubblica, europee e, a cascata, nazionali⁶⁶.

⁶¹ Così S. MANGIAMELI in numerosi scritti tra cui, *Covid-19 e Unione europea*, cit., 588-589; ID., *La democrazia rappresentativa nell'UE*, cit., pp. 331 ss.; e, da ultimo, ID., *L'Europa tra riforma dei Trattati e competitività internazionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2025, pp. 158 ss., spec. pp. 180 ss.

⁶² Sia consentito qui far rinvio a quanto già osservato in A. CIANCIO, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2015.

⁶³ Così S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Diritto e società*, 2016, pp. 11 ss. Nel medesimo senso, se si vuole, già A. CIANCIO, *Con lo sguardo oltre Lisbona verso gli Stati Uniti d'Europa*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, Jovene, Napoli, 2015, pp. 79 ss.

⁶⁴ Ci siamo espressi da tempo in tal senso, cfr. A. CIANCIO, *A true European Constitution to recover from the economic and social crisis through political-integration deepening*, in F. DE QUADROS – D. SIDJANSKI (a cura di), *The Future of Europe, The Reform of the Eurozone and the Deepening of Political Union*, AAFDL, Lisbona, 2017, pp. 29 ss.; ID., *C'è ancora bisogno di una Costituzione per l'Europa*, in P. CARNEVALE – E. CASTORINA – G. GRASSO – R. MANFRELLOTTI (a cura di), *L'Europa dei tre disincanti. Liber Amicorum per Giovanni Cocco*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; e, da ultimo, ID., *The Construction of the European Constitutional Identity: Lights and Shadows of an Ongoing Process*, in M. G. RODOMONTE – L. DURST (a cura di), *Judicial Review, Fundamental Rights and Rule of Law*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 75 ss., spec. pp. 86-88.

⁶⁵ Sul concreto condizionamento che esercitano le decisioni di finanza pubblica sull'effettiva estensione dei diritti sociali, tra gli altri, G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 131.

⁶⁶ Sulla base del noto assunto che i diritti (tutti) costano, cfr. S. HOLMES – C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, trad. it., il Mulino, Bologna, 2000.

FRANCESCO M. OLIVIERI* – ANNABELLA LATTARULO**

PNRR, autonomia differenziata e divari territoriali: rischi e opportunità per la coesione nazionale***

ABSTRACT (EN): Sustainability is now a crucial issue for territorial development, especially in southern Italian regions, where environmental, social, and economic challenges are more acute. The paper reflects on the inadequacy of traditional redistributive policies and the need for place-based interventions grounded in local specificities. It also examines the relationship between the NRRP and differentiated autonomy, highlighting the strategic role of local authorities and co-governance as tools to reduce territorial disparities and promote sustainable development.

ABSTRACT (IT): La sostenibilità è oggi una questione cruciale per lo sviluppo territoriale, soprattutto nelle regioni meridionali italiane, dove si concentrano criticità ambientali, sociali ed economiche. Il saggio riflette sull'insufficienza delle politiche perequative tradizionali e sull'importanza di interventi differenziati basati sulle specificità locali. Viene inoltre esaminata la relazione tra PNRR e autonomia differenziata, con particolare attenzione al ruolo strategico degli enti locali e alla co-governance come strumenti per ridurre i divari territoriali e promuovere uno sviluppo sostenibile.

SOMMARIO: 1. Divari territoriali in Italia. Profili socio-economici ricostruttivi. – 2. PNRR: La bussola dell'Italia verso un futuro coeso. – 3. Autonomia differenziata: tra efficienza e rischio frammentazione. – 4. PNRR e autonomia differenziata: una possibile contraddizione? – 5. Conclusioni.

1. Divari territoriali in Italia. Profili socio-economici ricostruttivi

Nel contesto italiano, le sfide legate alla sostenibilità assumono sempre di più particolare e urgente rilevanza, soprattutto nelle regioni meridionali italiane, ove si concentrano importanti criticità socio-economiche e ambientali.

I dati forniti dalla Banca d'Italia nel 2022 mostrano un crescente allargamento dei divari territoriali: la fragilità del sistema produttivo del Meridione, le insufficienze nelle infrastrutture e nei servizi pubblici, unitamente alla presenza di attività criminali, impediscono un progresso economico uniforme del territorio (Report Banca d'Italia, n.25/2022)¹. Il territorio è stato abbandonato con riferimento a qualità, caratteristiche, problemi e meccanismi atti a produrre reddito ai livelli locali (Celant, 2016; Magnaghi, 2000)². L'eterogeneità territoriale delle province italiane rappresenta un elemento centrale per comprendere le disuguaglianze e i

* Professore ordinario di Geografia Economica e Politica – Universitas Mercatorum.

** Dottoranda in Sostenibilità e Agenda ESG – Universitas Mercatorum.

*** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ BANCA D'ITALIA. *L'attuazione del PNRR e la capacità amministrativa degli enti locali*, 2022, p. 18.

² A. CELANT. *Frammenti per un discorso sul territorio*, Sapienza Editore, Roma, 2016.

A. MAGNAGHI, *Il progetto locale. Verso una coscienza di luogo*. Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

meccanismi di sviluppo a livello locale, influenzando sia l'analisi degli squilibri esistenti che le dinamiche di crescita³. Crescita economica e sviluppo sociale ed ambientale di un territorio dipendono dalla localizzazione dei fattori strategici. La politica del territorio che si riferisce a un modello di analisi e, successivamente, di intervento, è destinata a un sistema territoriale caratterizzato da elementi che possono essere definiti nodali.⁴

L'eterogeneità dei diversi sistemi territoriali è da tempo osservata nel campo delle politiche pubbliche posto che, «*tradizionalmente, la presenza dello squilibrio motiva l'intervento di politiche di carattere perequativo*» (Olivieri et al. 2015, p.29)⁵. Diviene, pertanto, importante adottare politiche e strategie adeguate a garantire che i benefici della globalizzazione siano equamente distribuiti e che le specificità territoriali siano prese in considerazione nei processi decisionali e di sviluppo.

Una consistente parte dell'Italia è caratterizzata dalla presenza di piccoli comuni, centri minori, di dimensioni ridotte, che non riescono sempre a garantire un accesso adeguato ai servizi essenziali. Si è accentuata la distanza tra le regioni periferiche e le aree che vantano centri urbani in grado di sviluppare forti economie di agglomerazione⁶.

Ruolo determinante spetta ai comparti amministrativi locali ma, paradossalmente, le risorse scarse e la capacità limitata rendono difficile l'erogare servizi efficienti, non fornendo alcun incentivo al relativo rafforzamento di queste competenze. Le capacità delle amministrazioni mostrano una significativa eterogeneità: vi è un tradizionale divario tra Sud (e parte del Centro) e Nord, ove le amministrazioni sono più forti e meno indebitate: le stesse differenze si rilevano fra centri e città: questo divario è rilevante perché non garantisce una copertura uniforme del territorio⁷.

Le politiche generali non sembrano tenere conto delle differenze territoriali e consentire agli enti locali di intervenire nei processi decisionali, poiché rappresentano l'unità amministrativa più vicina alle dinamiche economiche, sociali e culturali che caratterizzano la globalizzazione.

La globalizzazione stessa non è un processo che si verifica solo a livello globale, ma si svolge anche nelle città, che fungono da nodi cruciali nella rete economica e sociale globale⁸.

La crisi post pandemica ha segnato quello che, sulla carta, rappresenta un cambio di rotta: il Sud si è reso protagonista e destinatario di manovre a sostegno dei redditi delle famiglie meno abbienti, nonché ingenti investimenti pubblici: secondo il rapporto Svimez del 2023, rispetto al periodo antecedente gli investimenti pubblici sono raddoppiati nella media delle regioni del Mezzogiorno e si valuta che, nel solo 2023, poco meno del 40% della crescita complessiva dell'area meridionale sia da attribuire a questa specifica componente (rapporto Svimez, 2023, p.42)⁹.

³ F.M. OLIVIERI, S. ANDREANO, R. BENEDETTI, *La competitività delle province italiane: un'analisi spaziale delle variabili di rottura*, in *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, Vol.1 (2016), Franco Angeli, Milano, 2015.

⁴ A. CELANT, *Frammenti per un discorso sul territorio*, cit.

⁵ F.M. OLIVIERI, S. ANDREANO, R. BENEDETTI, *La competitività delle province italiane...*, cit.

⁶ A. ACCETTAURO et al., *Il divario nord-sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, in *Questioni di economia e finanza. Eurosystema Banca d'Italia*, n. 25, giugno 2022.

⁷ G. Viesti, *Un piano per rilanciare l'Italia?*, in *Il Mulino*, n. 2, aprile-giugno 2022.

⁸ S. SASSEN, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Revised Edition, 2001, ISBN-13 978-0691070636.

⁹ SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, 2023, p. 49.

Tali tendenze devono essere valutate con cautela. Pur costituendo indice di un possibile miglioramento della capacità competitiva dell'economia meridionale, potrebbero però avere natura episodica e con effetti unicamente temporanei e, in ogni caso, sarebbero insufficiente a colmare i profondi divari territoriali.

Al tempo stesso, essi non possono essere trascurati, in quanto denotano la sussistenza di notevoli potenzialità latenti nel Mezzogiorno, in grado di venire alla luce con politiche appropriate.

Dal 1° gennaio 2024 le politiche territoriali possono altresì far leva sulla Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica), che può contribuire a rafforzare il coordinamento tra diversi livelli di governo e con le altre politiche nazionali e ad attrarre finanziamenti dall'esterno. Il pieno successo della ZES unica dipenderà dalle modalità con cui essa verrà attuata in concreto, in particolare rispetto alla variabile chiave macroeconomica dell'investimento che dovrà trovare un'offerta di un contesto amministrativo semplice, un insieme di incentivi e un quadro regolamentare stabili e certi nel tempo, volti a orientare gli investimenti unicamente sulla base dei vantaggi comparati di ciascun territorio¹⁰.

Il Sud Italia ha il potenziale per dare un significativo apporto alla crescita sostenibile del Paese e dell'Europa, sfruttando la sua posizione strategica di collegamento tra diverse culture e regioni, nonché le sue risorse fisiche e immateriali.¹¹ Tuttavia, questo obiettivo non potrà essere raggiunto senza un sostanziale rafforzamento del sistema produttivo locale, un potenziamento delle strutture amministrative e l'adozione di politiche adeguate.

«Nessun strumento, per quanto ben concepito, può dare risultati utili se non è affidato a mani sapienti ed a coscienze rette» (Panetta, 2024, p.8)¹².

2. PNRR: la bussola dell'Italia verso un futuro coeso

Il PNRR italiano, approvato nel 2021 nell'ambito del programma Next Generation EU, prevede investimenti complessivi per circa 191,5 miliardi di euro, suddivisi in sei missioni che spaziano dalla digitalizzazione alla transizione ecologica, dalle infrastrutture alla coesione sociale¹³.

Il Piano Next Generation EU (NGEU) non si limita a sostenere la ripresa economica degli Stati Membri, ma persegue anche l'obiettivo strategico di attenuare le disparità strutturali tra di essi. A tal fine, le risorse non vengono distribuite proporzionalmente alla popolazione, bensì sulla base di indicatori che riflettono le specifiche fragilità dei diversi Paesi – come il tasso di disoccupazione – e le esigenze di rilancio post-pandemico. Le disuguaglianze tra Paesi e territori rappresentano, infatti, un ostacolo cruciale alla coesione economica e sociale dell'Unione Europea¹⁴. Per cui un'Unione Europea incapace di assicurare benefici concreti e diffusi ai

¹⁰ F. PANETTA, *Eppur si muove: l'economia del Mezzogiorno dopo la crisi – In viaggio con la Banca d'Italia*. Il polso dell'economia – il Mezzogiorno, Eurosystem Banca d'Italia, 19 settembre 2024., p.8

¹¹ L. POMPI, *Il Mezzogiorno d'Italia come cerniera sostenibile tra Europa e Mediterraneo*. Editoriale AsVis, 2022.

¹² F. PANETTA (2024). *Eppur si muove...*, cit., p.8.

¹³ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2021, p. 8.

¹⁴ G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il Pnrr e i divari territoriali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, marzo 2024.

propri cittadini, indipendentemente dal luogo in cui risiedono, vede messo in discussione l'intero impianto del suo progetto politico. Tale questione è ben evidenziata nel recente Rapporto di un gruppo di esperti di alto livello sul futuro della politica di coesione europea¹⁵.

Parimenti, rilevante è l'urgenza di contrastare le disuguaglianze interne agli Stati membri, richiedendo che questi indirizzino una quota consistente delle risorse del NGEU verso le aree più economicamente svantaggiate.

Oltre alle disuguaglianze di carattere generazionale e di genere, quelle di natura spaziale rappresentano una delle principali fonti di disuguaglianza complessiva tra i cittadini, sia a livello nazionale che sovranazionale. Non può sorprendere, dunque, che la riduzione dei divari territoriali costituisca uno degli assi trasversali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano.

Tuttavia, il raggiungimento di tale obiettivo appare incerto, data l'assenza di una esplicita e sistematica dimensione territoriale: mancano criteri omogenei che orientino la distribuzione geografica delle risorse in funzione del livello di sviluppo delle diverse aree, della gravità delle criticità occupazionali o della dotazione infrastrutturale e dei servizi pubblici locali. Gli obiettivi vengono prevalentemente formulati su scala nazionale, mentre prevale un'impostazione settoriale che si traduce nella frammentazione delle misure. Solo in pochi casi si individuano esplicitamente le destinazioni territoriali degli investimenti¹⁶.

Un generico riferimento alla dimensione territoriale è riscontrabile unicamente nella norma che prevede l'allocazione di almeno il 40% delle risorse territorializzabili alle regioni meridionali, disposizione estesa a tutte le misure del Piano dal DL 77/2021¹⁷. Si tratta di una soglia fissata in modo arbitrario, sicuramente rilevante, ma comunque inadeguata rispetto all'ampiezza dei divari da colmare. Inoltre, tale criterio aggregato ignora le profonde differenze presenti non solo tra le regioni del Sud ma anche all'interno del Centro-Nord.

L'effettiva distribuzione territoriale è stata determinata dai criteri, spesso disomogenei, adottati dai singoli Ministeri a partire dal giugno 2021. Questo processo è avvenuto in assenza di una regia politica unitaria, lasciando margini di discrezionalità significativi alle singole amministrazioni. Come documentato in diversi studi¹⁸, parte delle risorse è stata assegnata a progetti già individuati nel PNRR (investimenti nelle reti ferroviarie), una quota è stata gestita direttamente dalle Amministrazioni centrali (interventi per la digitalizzazione della PA o per la giustizia), mentre un'altra è stata assegnata a soggetti privati o cittadini attraverso meccanismi a sportello (come per le misure Transizione 4.0 o i bonus edilizi)¹⁹. Un'ulteriore parte ha seguito procedure di riparto verso attuatori pubblici (Regioni, Enti locali, ASL), e infine una quota consistente è stata destinata tramite bandi competitivi rivolti a enti territoriali o partenariati

¹⁵ L. BIANCHI, F. FERRARA, *Presente e futuro delle Politiche Europee per la Coesione*, in *Quaderno Svimez*, n.70, 2024 pp.6-68.

¹⁶ G. VIESTI, *La questione territoriale nell'Italia contemporanea*, Laterza, pp. 152-164

¹⁷ Tale previsione, originariamente contenuta nel testo del PNRR approvato dal Governo italiano nel 2021, è stata successivamente rafforzata e resa cogente attraverso l'articolo 2, comma 6-bis, del Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77 (cosiddetto Decreto Governance e Semplificazioni), convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁸ M. BALDI, *Superare le incertezze in un 2024 all'insegna del rilancio*, in *La Nazione*, 28.12.2023.

¹⁹ PNRR Giustizia, aggiornamento 3 marzo 2025, in *giustizia.it*.

pubblico-privati²⁰. In quest'ultimo caso, la scelta politica si è orientata a favore della rapidità esecutiva, piuttosto che alla correzione dei divari territoriali.

Il Dipartimento per le Politiche di Coesione che detiene la responsabilità di monitorare il rispetto della clausola del 40% destinato al Mezzogiorno, produce a tal fine relazioni periodiche. Tuttavia, dall'insediamento dell'attuale governo tali documenti non risultano più pubblicati: l'ultima relazione risale al settembre 2022, con dati riferiti a giugno dello stesso anno. Essa indicava che, almeno formalmente, il raggiungimento dell'obiettivo del 40% risultava possibile, ma non certo. La terza relazione, pubblicata nel giugno 2023, conferma questa valutazione, pur senza aggiornamenti rilevanti. Per circa due terzi delle risorse risultavano già definiti i progetti meridionali, mentre per la parte restante si disponeva solo di proiezioni e stime basate su criteri ministeriali. Da quel momento, non sono stati forniti ulteriori dettagli: emblematicamente, la quarta relazione approvata nel febbraio 2024 non dedica attenzione alla questione.

L'analisi dei dati a fine 2022²¹ evidenzia marcate differenze tra i vari Ministeri nell'allocazione delle risorse al Mezzogiorno. Particolarmente critiche risultano le percentuali attribuite dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (24,6%) e per il comparto turistico. È importante sottolineare come le misure di incentivo alle imprese abbiano un peso rilevante nel PNRR (38 miliardi di euro), metà dei quali destinati alla misura Transizione 4.0. Questa, prevedendo crediti d'imposta senza vincoli territoriali, tende a favorire le regioni economicamente più solide, aggravando il rischio di una polarizzazione industriale a favore del Nord. Senza un adeguato rafforzamento del tessuto produttivo meridionale, l'impatto di lungo periodo del PNRR rischia di essere marginale, poiché la domanda indotta finirebbe per orientarsi verso produzioni esterne, senza stimolare significativamente la capacità produttiva locale²².

Un ulteriore aspetto riguarda le differenze nell'allocazione delle risorse non solo tra macro-aree ma anche all'interno del Sud stesso e del Centro-Nord. La mancanza di analisi ufficiali puntuali e le criticità della piattaforma ReGis²³ ostacolano la possibilità di disporre di un quadro informativo preciso. Tuttavia, dati elaborati dalla Banca d'Italia (novembre 2023)²⁴ sottolineano la permanenza di squilibri territoriali.

Le disparità tra aree centrali e periferiche non si esauriscono in chiave macroregionale, ma si manifestano anche su scala più disaggregata. I comuni di dimensioni ridotte, inoltre, faticano maggiormente a partecipare ai bandi competitivi, aggravando ulteriormente le disuguaglianze²⁵.

A tutto ciò si aggiunge l'incognita legata alla concreta capacità di attuazione dei progetti. Le informazioni disponibili sono frammentarie e parziali: le migliori analisi finora fornite dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, evidenziano un quadro ancora provvisorio. Si riscontra

²⁰ DOCUMENTAZIONE PARLAMENTARE, aggiornamento 2024.

²¹ V. *qui*.

²² A. FRASCHILLA, *Pnrr, il Sud rischia di non avere i soldi promessi. I ministeri più avari? Quelli in mano alla LEGA*, in *L'Espresso*, Aprile 2022.

²³ ReGis è la piattaforma unica attraverso cui le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, gli Enti Locali ed i soggetti attuatori, possono compiere tutta una serie di operazioni per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal Piano Nazionale di Riprese e Resilienza PNRR.

²⁴ BANCA D'ITALIA, *L'attuazione del PNRR e la capacità amministrativa degli enti locali*, 2022, p. 18.

²⁵ V. *qui*.

una velocità d'attuazione inferiore nei comuni del Centro-Sud rispetto a quelli settentrionali, in linea con le note differenze nelle capacità amministrative²⁶.

Diversi studi, tra cui si può citare quello della Banca d'Italia (2022), segnalano come Regioni e Comuni del Sud spesso siano carenti delle strutture tecniche necessarie per partecipare efficacemente ai bandi e gestire i progetti, rischiando così di non utilizzare appieno le risorse disponibili.

Questo fenomeno potrebbe innescare il cosiddetto effetto Matthew, secondo cui *"a chi ha sarà dato e sarà nell'abbondanza"* (Merton, 1968)²⁷: le aree già forti sono più capaci di attrarre e gestire fondi, mentre quelle in difficoltà restano indietro.

Uno scenario risulta ulteriormente aggravato dalla recente revisione del PNRR. Il principale effetto della revisione è stato il trasferimento di risorse consistenti – circa 16 miliardi – dagli investimenti pubblici verso sussidi diretti alle imprese, con un chiaro orientamento politico. Le analisi disponibili²⁸ evidenziano come tale operazione comprometta ulteriormente il conseguimento dell'obiettivo del 40% destinato al Sud, sia perché le risorse sottratte al Piano presentavano una quota meridionale significativa (intorno al 52%), sia per l'introduzione di nuovi crediti d'imposta (oltre 6 miliardi) che replicano le criticità già osservate con Transizione 4.0. È comprensibile, pertanto, l'assenza di dati specifici nella Quarta Relazione.

A completare il quadro, occorre considerare il decreto approvato dal Consiglio dei ministri il 27 febbraio scorso, che rfinanzia parte dei progetti esclusi dal PNRR mediante risorse prelevate dal Fondo Complementare (2,2 miliardi), dal Fondo Sviluppo e Coesione (5 miliardi, di cui l'80% destinati al Sud), e da fondi per investimenti futuri (3,8 miliardi)²⁹.

Valutare l'impatto territoriale complessivo di questo complesso intreccio di fondi e verificare il rispetto della quota del 40%, appare nel quadro attuale un compito imprescindibile quanto complesso, aggravato dall'inefficienza della piattaforma Regis.

Si rende, pertanto, necessaria una decisa iniziativa parlamentare volta a sollecitare il governo a fornire, nelle sedi istituzionali e in adempimento degli obblighi normativi, informazioni aggiornate e dettagliate sull'allocazione territoriale delle risorse del PNRR, al fine di verificare non solo il rispetto della clausola del 40%, ma anche di affrontare le profonde disuguaglianze territoriali che caratterizzano l'Italia.

3. Autonomia differenziata: tra efficienza e rischio frammentazione

La richiesta di autonomia differenziata, avanzata dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, trova fondamento giuridico nell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, introdotto dalla riforma del 2001. Essa permette alle Regioni di ottenere ulteriori competenze legislative e amministrative su materie specifiche.

²⁶ SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, cit.

²⁷ R.K. MERTON, *The Matthew Effect in Science*, in *Science*, Vol. 159, n. 3810, 1968.

²⁸ G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il Pnrr e i divari territoriali*, cit.

²⁹ C. BRUSINI, *Decreto Pnrr, 9,5 miliardi di coperture da Fondo sviluppo e coesione, Piano complementare e tagli a ministeri e Comuni*, Osservatorio recovery. *Il Fatto Quotidiano* 11.03.2024.

I sostenitori dell'autonomia ne sottolineano i benefici in termini di maggiore efficienza e vicinanza ai cittadini. Tuttavia, molti osservatori segnalano anche i potenziali rischi per l'equità territoriale. Una delle questioni centrali riguarda i LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni): prima di attribuire maggiori competenze, lo Stato deve garantire che i diritti civili e sociali siano uniformemente garantiti su tutto il territorio nazionale (Corte Costituzionale, sentenza n. 118/2022)³⁰.

La evidente debolezza, senza un'attenta definizione e finanziamento dei LEP, risiede nel fatto che le Regioni più ricche possono consolidare un vantaggio competitivo, mentre quelle in difficoltà rimangano prive di servizi adeguati, cristallizzando la frattura territoriale³¹.

Le criticità insite nel progetto di autonomia differenziata non riguardano esclusivamente la sua architettura procedurale, basata su un impianto di matrice pattizia e bilaterale, ma investono anche la sostanza e la portata dell'intervento³². L'ambito della devoluzione delineato dal disegno di legge è estremamente esteso, comprendendo fino a ventitré materie. Esso non si limita alle materie di legislazione concorrente – che spaziano dall'istruzione alla sanità, dal lavoro all'ordinamento sportivo, dalle reti di trasporto all'alimentazione – ambiti nei quali, peraltro, alla competenza statale è riservata unicamente la definizione dei principi fondamentali. La devoluzione coinvolge anche settori di competenza esclusiva dello Stato, incidendo su ambiti delicati quali la giustizia, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Tale vastità, frutto di una previsione costituzionale ampia e non razionalizzata, non può essere agevolmente circoscritta attraverso strumenti di legislazione ordinaria. Eventuali restrizioni all'ambito materiale della devoluzione richiederebbero infatti un intervento di revisione costituzionale, condizione che rende inefficaci i tentativi di contenimento operati dal disegno di legge Calderoli³³.

Quest'ultimo introduce alcuni correttivi, come la possibilità di devolvere non l'intera materia, bensì specifici "ambiti di materia" e funzioni selezionate (art. 4). Tuttavia, tali limiti si configurano come meri aggiustamenti, privi di reale forza vincolante, poiché subordinati non solo al dettato costituzionale, ma anche alle successive leggi di approvazione delle intese, le quali detengono – in virtù del principio di competenza normativa – l'effettiva attribuzione delle materie. In questo quadro, la titolarità decisionale resta saldamente concentrata nelle mani del governo e delle singole Regioni, senza un effettivo coinvolgimento del Parlamento nella fase sostanziale del negoziato³⁴.

Un ulteriore nodo critico, affrontato ma non risolto dall'attuale disciplina (né, si sottolinea, risolvibile in assenza di modifica costituzionale), concerne l'assenza, nel Titolo V della Costituzione, di una clausola di supremazia che permetta allo Stato non solo di esercitare poteri

³⁰ C. Cost., sentenza n. 118/2022.

³¹ M. BORDIGNON, *Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere*, in *LaVoce.info* – Stato e Istituzioni, 2023.

³² G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il Pnrr e i divari territoriali*, cit.

³³ R. ARCANO, A. CAPACCI, G. GALLI, *Cosa prevede davvero la legge sull'autonomia differenziata e perché è tanto controversa*, in *Pubblica Amministrazione. Osservatorio CPI*, Università del Sacro Cuore, Milano.

³⁴ F. ASCENZI, *Autonomia differenziata: quale ruolo per Parlamento e Consigli regionali nella legge Calderoli?*, in *Lentepubblica.it. Il quotidiano partecipativo della P.A.*, 7.11.2024.

sostitutivi in caso di inadempienze regionali (come previsto dall'art. 120 Cost.), ma anche di revocare integralmente o parzialmente le competenze già devolute, qualora emerga la persistente violazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da parte delle Regioni³⁵. Il disegno di legge riconosce un potere in tal senso al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 7), demandando al Parlamento una mera funzione di ratifica con maggioranza assoluta, a conferma di un impianto fortemente accentrato.

Tale accentramento si manifesta con particolare evidenza in relazione a quelle materie che, per loro natura, risultano intrinsecamente non negoziabili: si pensi alle norme generali sull'istruzione, alla gestione delle grandi reti di trasporto e di navigazione, alla distribuzione nazionale dell'energia o alla tutela dell'ecosistema. In tali casi, la procedura prevista dal disegno di legge prevede che il Presidente del Consiglio possa circoscrivere unilateralmente l'oggetto del negoziato (art. 2, comma 5), con l'obiettivo di salvaguardare l'unità giuridica ed economica della Repubblica, marginalizzando ulteriormente il ruolo parlamentare³⁶.

Ancora più problematica appare la totale assenza di criteri sostanziali che regolino l'accesso delle Regioni ordinarie all'autonomia differenziata. Non viene richiesto, infatti, alcun requisito oggettivo o giustificazione specifica per l'attribuzione di competenze: le Regioni possono avanzare richiesta per l'intero novero delle materie, anche in assenza di particolari esigenze legate alle condizioni territoriali, demografiche o socio-economiche, né sono tenute a esplicitare gli obiettivi strategici che intendono perseguire mediante il decentramento. Tale impostazione segna una netta discontinuità rispetto alle Regioni a statuto speciale, la cui autonomia trovava legittimazione in fattori storici, geografici e culturali specifici³⁷.

Nel caso delle Regioni ordinarie, la ratio sottesa alla devoluzione sembra invece fondarsi su un presupposto generico di sussidiarietà, che assume aprioristicamente l'esistenza di un nesso tra prossimità territoriale e maggiore efficacia amministrativa³⁸. Tuttavia, tale presunzione risulta debole se non supportata da indicatori verificabili che attestino, anche caso per caso, la capacità delle singole Regioni di gestire le funzioni trasferite con maggiore efficienza rispetto allo Stato. Su questo punto, si inserisce una delle osservazioni più rilevanti sollevate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, che ha evidenziato la totale assenza di meccanismi di valutazione oggettiva atti a misurare ex ante le potenzialità delle Regioni richiedenti.

In tale prospettiva, risulta particolarmente pertinente la raccomandazione avanzata dalla Banca d'Italia nella memoria presentata al Senato il 13 giugno 2023, che sottolinea l'opportunità di prevedere, per ciascuna materia o funzione, un'istruttoria analitica basata su metodologie condivise, trasparenti e validate scientificamente, al fine di valutare ex ante i

³⁵ D. SIMEOLI, *L'art. 120 della Costituzione*, in *La Magistratura. Rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati*, 31.01.2024.

³⁶ A. D'AMATO, *Autonomia differenziata: quali sono i punti chiave del Ddl Calderoli*, in *Quotidiano Nazionale. Politica*, 2024.

³⁷ V. *qui*.

³⁸ ODG IN ASSEMBLEA SU P.D.L.: 9/01665/050, presentata da Riccardo Ricciardi il 18/06/2024 nella seduta numero 309, p.3.

benefici e i costi del decentramento, sia per la Regione interessata sia per l'intero Sistema Paese³⁹.

In assenza di un simile apparato valutativo, la richiesta di maggiore autonomia rischia di configurarsi come un mero strumento per l'espansione di potere regionale, disancorato da reali esigenze funzionali e potenzialmente pregiudizievole per l'equilibrio tra i diversi territori dello Stato.

4. PNRR e autonomia differenziata: una possibile contraddizione?

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il processo di autonomia differenziata, ad un'analisi più approfondita, sembrano configurarsi come traiettorie istituzionali potenzialmente divergenti. Il primo, infatti, si inserisce nel solco delle politiche di coesione, ponendo quale obiettivo prioritario la riduzione dei divari territoriali e sociali; il secondo, invece, se attuato senza adeguati correttivi, rischia di acuire tali divari, favorendo dinamiche di frammentazione istituzionale e gestionale.

Come opportunamente osservato da Viesti (2023)⁴⁰, il coordinamento tra questi due processi appare imprescindibile: una regionalizzazione avanzata, infatti, priva di una preventiva compensazione dei divari infrastrutturali, digitali e sociali, potrebbe vanificare gli sforzi redistributivi promossi dal PNRR. A ciò si aggiunga il rischio che l'attribuzione di ulteriori competenze legislative e amministrative alle Regioni possa incidere negativamente sulla gestione e sull'allocazione delle risorse afferenti al Piano, generando potenziali conflitti di competenza e rallentamenti attuativi.

In tale contesto, si profila la possibilità che PNRR e autonomia differenziata si muovano su binari istituzionalmente disallineati: mentre il primo si configura come strumento finalizzato alla riduzione delle disuguaglianze territoriali, la seconda potrebbe, in assenza di adeguate politiche perequative, amplificarle. La relazione tra i due processi si inserisce dunque in un quadro complesso, in cui la maggiore autonomia regionale potrebbe, da un lato, favorire l'adattamento delle politiche alle specificità locali, ma, dall'altro, compromettere l'efficacia complessiva del PNRR, soprattutto in quelle Regioni caratterizzate da una minore capacità amministrativa e gestionale⁴¹.

In questo senso, il coordinamento istituzionale si configura come elemento imprescindibile. Come rilevato dal Rapporto SVIMEZ (2023)⁴², un'efficace governance multilivello risulta essenziale per evitare fenomeni di frammentazione decisionale, derivanti da una sovrapposizione o mal distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. L'intersezione tra autonomia differenziata e PNRR solleva, infatti, non solo questioni di natura amministrativa, ma anche rilevanti problematiche di ordine costituzionale e politico, potenzialmente generatrici di tensioni sistemiche all'interno dell'assetto istituzionale italiano.

³⁹ C. TAGLIENTI, *L'autonomia differenziata-Alcune criticità del disegno di legge*, in *Ratio Iuris*, Anno XIX – Numero 220 – Serie 3/25.

⁴⁰ G. VIESTI, *La questione territoriale nell'Italia contemporanea*, cit., pp. 152-164.

⁴¹ F. PANETTA, *Eppur si muove...*, p.8.

⁴² SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, cit., p. 49.

Il PNRR, approvato nel 2021 nell'ambito del programma europeo Next Generation EU, si configura quale strumento finalizzato alla crescita economica e sociale del Paese, con un esplicito obiettivo di riduzione dei divari territoriali, in coerenza con il principio di coesione sancito dall'articolo 119 della Costituzione⁴³. A tal fine, il Piano prevede che almeno il 40% degli investimenti territorializzati sia destinato alle Regioni del Mezzogiorno⁴⁴. Tuttavia, la concreta realizzazione di tale finalità presuppone una solida capacità amministrativa degli enti territoriali, che si presenta, tuttavia, fortemente disomogenea lungo la penisola⁴⁵.

Parallelamente, l'avanzamento del progetto di autonomia differenziata, promosso da alcune Regioni settentrionali – in particolare Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna – mira ad acquisire ulteriori competenze legislative e amministrative ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione. Se, da un lato, un maggiore livello di autonomia può tradursi in una gestione più efficiente e aderente alle esigenze delle comunità locali, dall'altro pone rilevanti interrogativi circa la capacità dello Stato di garantire l'uniformità dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) su scala nazionale⁴⁶.

Le recenti disposizioni normative, in particolare la Legge 86/2023, ribadiscono la necessità che i LEP siano previamente definiti e adeguatamente finanziati prima del trasferimento delle competenze richieste dalle Regioni⁴⁷. Tuttavia, numerosi osservatori⁴⁸ sottolineano l'incertezza che tuttora grava sia sui tempi di definizione dei LEP sia sulla quantificazione del fabbisogno finanziario necessario alla loro copertura, con il rischio concreto che le aree economicamente più fragili rimangano prive delle adeguate tutele.

Tale criticità risulta particolarmente rilevante se si considera che le materie oggetto delle richieste di autonomia – sanità, istruzione, trasporti – coincidono in larga parte con gli ambiti di intervento prioritari del PNRR. Ne deriva una potenziale sovrapposizione di competenze che rischia di compromettere la coerenza e l'efficacia dell'azione pubblica, determinando conflitti tra livelli di governo e una frammentazione della governance nazionale⁴⁹.

In aggiunta, come segnalato dalla Banca d'Italia e dalla Corte dei conti, il divario nella capacità amministrativa tra Nord e Sud si traduce in una disparità nell'assorbimento dei fondi PNRR, avvantaggiando le Regioni dotate di maggiore autonomia e risorse. Tale dinamica potrebbe innescare un processo di cumulazione vantaggiosa per le aree già forti, cristallizzando le disuguaglianze preesistenti secondo una logica riconducibile al cosiddetto "effetto Matteo" teorizzato, in ambito sociologico, da Merton (1968)⁵⁰.

Alla luce di tali considerazioni, emerge la necessità di un modello di governance multilivello integrato, capace di evitare la disarticolazione delle politiche pubbliche e di garantire una regia

⁴³ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2021, p. 8.

⁴⁴ MEF, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Allocazione territoriale degli investimenti del PNRR*, 2021.

⁴⁵ CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, 2023, pp. 27-32.

⁴⁶ G. VIESTI, *La questione territoriale nell'Italia contemporanea*, cit., pp. 152-164.

⁴⁷ Legge 9 maggio 2023, n. 86, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata, art. 1, comma 2.

⁴⁸ G. BALDINI, *Autonomia differenziata e coesione territoriale: rischi e prospettive*. Il Mulino, Bologna, pp. 101-110.

⁴⁹ SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, cit.

⁵⁰ R.K. MERTON, *The Matthew Effect in Science*, cit.

unitaria degli interventi. Come sottolineato da Barca (2009)⁵¹, la coesione territoriale richiede una governance che sappia coniugare l'autonomia locale con la solidarietà nazionale. In assenza di tali correttivi, l'interazione tra PNRR e autonomia differenziata rischia di configurarsi non come un'opportunità sinergica, bensì come una contraddizione sistemica, lesiva dei principi di equità e coesione sanciti dalla Carta costituzionale.

5. Conclusioni

L'intersezione tra l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il processo di autonomia differenziata rappresenta una delle sfide più complesse e delicate dell'attuale assetto istituzionale italiano. Da un lato, il PNRR si fonda su un impianto fortemente ispirato ai principi di coesione economica, sociale e territoriale, puntando in maniera esplicita alla riduzione dei divari strutturali, con particolare attenzione al Mezzogiorno. Dall'altro, il disegno di legge sull'autonomia differenziata sembra accentuare dinamiche di decentramento che, se non correttamente coordinate e accompagnate da idonei meccanismi perequativi, rischiano di amplificare tali divari anziché colmarli.

Come evidenziato dalla letteratura economica e giuridica⁵², l'efficacia di entrambe le riforme è fortemente subordinata alla capacità del sistema istituzionale di garantire una governance multilivello efficace, in grado di armonizzare il trasferimento di competenze con il rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) su tutto il territorio nazionale. In assenza di criteri oggettivi che regolamentino l'accesso all'autonomia differenziata e di una chiara definizione dei fabbisogni finanziari per la copertura dei LEP, il rischio concreto è quello di indebolire l'unitarietà del sistema, minando la capacità redistributiva dello Stato.

Le problematiche sollevate si inseriscono, inoltre, in una cornice costituzionale che non prevede una clausola di supremazia statale sufficientemente incisiva per correggere eventuali squilibri sistemici derivanti da un'applicazione disomogenea dell'autonomia⁵³. Tale lacuna rischia di creare una tensione strutturale tra i principi di autonomia e solidarietà sanciti dalla Carta, accentuata dalla sovrapposizione tra le materie oggetto di devoluzione e quelle centrali per l'attuazione del PNRR (sanità, istruzione, infrastrutture).

Pertanto, si impone la necessità di un ripensamento complessivo delle modalità di coordinamento tra Stato e Regioni, che superi la logica negoziale bilaterale e riconosca un ruolo centrale al Parlamento e agli organi di controllo, garantendo trasparenza, equità e coerenza con gli obiettivi di coesione delineati a livello europeo e costituzionale. Solo attraverso una governance integrata⁵⁴, fondata su principi di responsabilità condivisa e sulla verifica continua delle capacità amministrative locali, sarà possibile evitare che l'autonomia differenziata si

⁵¹ F. BARCA, *Un'agenda per una politica di coesione territoriale: un approccio place-based per l'Unione Europea*, Commissione Europea, Bruxelles, 2009.

⁵² G. VIESTI, *La questione territoriale nell'Italia contemporanea*, cit. pp. 152-164. SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, cit. F. PANETTA, *Eppur si muove...*, cit., p.8.

⁵³ F. CERNIGLIA, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione*. Fondazione M. Bellissario, 2024.

⁵⁴ L. D'AMICO, *La politica locale non crea crescita: per il Sud meno regioni e più stato*, in *Res Publica. Econopoly*. Il Sole24Ore, 16 dicembre 2022, p.2-3.

traduca in un fattore di disgregazione e assicurare che le risorse straordinarie del PNRR producano un effettivo beneficio per l'intero Paese.

L'approccio adottato dal governo in merito all'autonomia differenziata solleva preoccupazioni significative riguardo all'assenza di criteri espliciti che orientino la delega delle funzioni alle Regioni. Il disegno di legge delega attuale attribuisce la decisione sulle funzioni da trasferire principalmente alla mediazione politica tra gli esecutivi nazionale e regionale, con un ruolo marginale del Parlamento, limitato alla ratifica dell'accordo finale senza possibilità di intervento durante il processo decisionale. Tale impostazione è stata oggetto di critiche da parte di oltre duecento costituzionalisti italiani, i quali hanno sottolineato come la legge Calderoli trasformi in regola ciò che la Costituzione prevede come eccezione, incentivando le Regioni a richiedere un'ampia autonomia senza una valutazione approfondita delle specifiche esigenze territoriali⁵⁵.

Un aspetto problematico riguarda la lista delle materie elencate nel comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione, redatta in un contesto storico differente, che include funzioni come energia, banche, porti e aeroporti, la cui devoluzione alle Regioni potrebbe risultare inappropriata nell'attuale scenario socio-economico. Inoltre, la mancanza di criteri che colleghino la devoluzione delle funzioni alla capacità gestionale effettiva o potenziale delle Regioni solleva il rischio che competenze vengano trasferite anche a enti con comprovate carenze amministrative, come evidenziato da situazioni di commissariamento protratto nel settore sanitario⁵⁶.

La questione relativa alla possibile esistenza di un'alternativa può avere una risposta parzialmente e potenzialmente affermativa. Diversi studiosi⁵⁷ propongono l'adozione di una legge delega in cui il Parlamento conferisca al governo il mandato di negoziare con le Regioni, stabilendo al contempo criteri chiari e vincolanti che delimitino il perimetro della contrattazione. Tale approccio rispetterebbe maggiormente le prerogative parlamentari e garantirebbe una maggiore coerenza con il principio di sussidiarietà, assicurando che l'attribuzione di competenze sia basata su valutazioni oggettive delle capacità amministrative regionali e sulle effettive esigenze territoriali. Questo orientamento è stato sostenuto da numerosi costituzionalisti, che hanno espresso preoccupazione per le potenziali distorsioni rispetto al dettato costituzionale derivanti dall'attuale formulazione della legge sull'autonomia differenziata (Rossi, Zanardi, 2024)⁵⁸.

Pertanto, è necessario introdurre meccanismi di co-governance, consentendo alle regioni una partecipazione attiva ma sempre *“sotto osservazione e guida del governo centrale, che ha una visione d'insieme e non è soggetto alle pressioni politiche locali. Il rischio è che localismi esasperati e frammentazioni possano frenare del tutto la crescita sociale ed economica del Paese; l'opportunità invece è*

⁵⁵ AUTONOMIE LOCALI ITALIANE, *Autonomia differenziata: “una legge contro la Costituzione”*. Il documento dei costituzionalisti italiani, in *Attualità ed Enti Locali*, 6.09.2024.

⁵⁶ C. TAGLIENTI, *L'autonomia differenziata...*, cit.

⁵⁷ M. BORDIGNON, *Autonomia differenziata...*, cit.

⁵⁸ I. ROSSI, A. ZANARDI, *Autonomia differenziata a rischio incostituzionalità*, in *Stato e Istituzioni. LaVoce.it*, 1.10.2024.



trovare un modo nuovo di unire l'Italia, mettendo assieme le migliori energie produttive del nord, del centro e del sud" (D'Amico, 2022, p.3)⁵⁹.

"Le politiche generali dovrebbe tenere conto delle differenze territoriali, utilizzare se necessario strumenti differenti e intervenire con diversa intensità" (Cannari et Al., 2009, p.62)⁶⁰, senza demandare alle autorità locali compiti che non sarebbero in grado di portare a termine.

Un eccessivo decentramento provocherebbe, infatti, difficoltà di coordinamento e conseguenti inefficienze nella *programmazione* e realizzazione degli obiettivi prefissati.

⁵⁹ L. D'AMICO, *La politica locale...*, cit.

⁶⁰ L. CANNARI, M. MAGNANI., G. PELLEGRINI, *Quali politiche per il sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in *Questioni di economia e finanza (occasional papers)*, Eurosystem Banca d'Italia, n.50, 2009, p.62.

ILARIA BAISI*

La strategia delle *Green Communities*: un antidoto contro i divari territoriali**

ABSTRACT (EN): With a view to a “just” ecological transition, the implementation of the projects contemplated by the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) should not be limited to supporting the country’s economic and social upturn, given the gaps and disparities that still exist between the different territories that compose it. In this regard, the M2C2-I3.2 measure finances the creation of 30 *Green Communities*, namely a series of local authorities that cooperate with each other to «make a balanced use of the main resources at their disposal, including primarily water, forests and landscape». After so many years of waiting due also to financial constraints, all the conditions are therefore in place for this governance model to be effectively implemented, enhancing however not so much the “green economy” dimension in which it was born, but rather the “social function” that even environmental protection can undoubtedly play, even more so after the amendment of the third paragraph of Article 41 of the Constitution.

ABSTRACT (IT): Nell’ottica di una transizione ecologica “giusta”, la realizzazione dei progetti contemplati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non dovrebbe limitarsi a sostenere la ripresa economico-sociale del Paese, visti i divari e le disparità che ancora sussistono tra i diversi territori che lo compongono. A questo proposito, la misura M2C2-I3.2 finanzia la creazione di 30 *Green Communities*, ossia una serie di comunità locali che si cooperano vicendevolmente allo scopo di «sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio». Dopo tanti anni di attesa dovuti anche a ristrettezze finanziarie, sussistono dunque tutti i presupposti affinché tale modello di governance possa essere efficacemente implementato, valorizzando però non tanto la dimensione di “economia verde” in cui è nato quanto piuttosto quella “funzione sociale” che persino la tutela dell’ambiente può senz’altro rivestire, a maggior ragione dopo la modifica del terzo comma dell’articolo 41 della Costituzione.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’origine delle *Green Communities*. – 3. Il contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza al rilancio delle *Green Communities*. – 4. La Montagna del Latte sull’Appennino Reggiano: una storia di successo. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Dopo decenni in cui si è tentato di affrontare la problematica dei divari territoriali che affliggono il nostro Paese esclusivamente sotto il profilo del rapporto Nord-Sud, su impulso del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹ sta meritatamente riprendendo vigore pure la

* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico – Diritto urbanistico e dell’ambiente – Università degli Studi di Firenze.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sulle origini e sulla natura giuridica del Piano, si vedano M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, n. 8/9, 2021, pp. 1025-1033; D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023. Sulla principale opera di revisione approvata sinora (8 dicembre 2023), sia invece consentito rinviare

questione relativa alle disparità che tuttora intercorrono tra aree centrali e aree periferiche della Penisola, con un particolare occhio di riguardo per i territori rurali e montani. La montagna, in particolare, nutre forti aspettative nei confronti del PNRR: si aspetta, soprattutto, un'attenzione che consenta di dedicare alle sistemazioni idrauliche, agrarie e forestali del territorio montano risorse più cospicue di quelle versate più o meno ordinariamente nel passato. Dopodiché, non si tratta soltanto di attribuire valore a una ragione di equità, «visto che dalle condizioni di stabilità dei versanti montani dipendono in misura significativa le condizioni di sicurezza non solo delle terre alte ma anche di quelle, assai più produttive e artificializzate, della pianura»². D'altronde, è proprio rispetto a tali aree che si pone, in primo luogo, l'esigenza di arginare il fenomeno dello spopolamento; parallelamente, sussiste poi la necessità di coinvolgere finanche questi territori «ultraperiferici» nel cammino verso un modello di sviluppo più attento alla dimensione sociale e ambientale, oltre che economica. Così, una volta accertato come lo spirito comunitario, l'attivazione delle persone che vivono in montagna per la cura dei beni comuni nonché l'erogazione di servizi di prossimità siano da sempre patrimonio di piccoli Municipi e comunità locali³, si è allora cominciato a dubitare della reale efficacia dei modelli e degli strumenti amministrativi generalmente impiegati. Del resto, le stesse municipalità montane sono state spesso chiamate a gestire territori molto vasti, «in un quadro di crescente isolamento e con dotazioni finanziarie esigue, peraltro dinanzi a una crisi demografica apparentemente incontrastabile che ne ha acuito le fragilità»⁴. Parimenti, la gestione poco efficace delle risorse ecosistemiche di cui queste aree sono fisiologicamente dotate, ha finito per generare «un graduale fenomeno di deantropizzazione, segnato [...] dalla riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio, da una diminuzione sul piano qualitativo e quantitativo dell'offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi, e da fenomeni di dissesto idrogeologico e di degrado del patrimonio culturale e paesaggistico»⁵. I territori rurali e montani sono quindi finiti al centro del dibattito scientifico, divenendo inoltre oggetto d'interesse per imprese e cittadini, i quali dimostrano una sempre maggiore sensibilità verso i temi collegati

a I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2024, pp. 39-81.

² G. LUPATELLI, *Green Community. Comunità verdi per abitare le Montagne*, Rubbettino, Cosenza, 2024, p. 170.

³ Cfr. G. DE FANO, C. LOSAVIO (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022. Più dettagliatamente, sul tema delle attività produttive nelle aree montane e sul rapporto tra sviluppo locale e sostenibilità, si vedano i contributi di F. MANTINO, *Le filiere agro-alimentari e forestali nelle aree interne e montane: quali effetti producono sui beni collettivi locali?*, in G. DE FANO, C. LOSAVIO (a cura di), *Il territorio rurale montano*, op. cit., pp. 127-152; R. ROMANO, *La gestione sostenibile dei boschi e le filiere forestali in Italia*, in G. DE FANO, C. LOSAVIO (a cura di), *Il territorio rurale montano*, op. cit., pp. 153-180; C. ZUMPANO, *Il turismo e la montagna: ragioni economiche, tenuta sociale e tutela ambientale*, in G. DE FANO, C. LOSAVIO (a cura di), *Il territorio rurale montano*, op. cit., pp. 181-202. In fin dei conti, filiere agro-alimentari, foreste e turismo rappresentano i tre tipi di attività economiche che hanno forse il peso maggiore nella economia montana, anche perché strettamente legate ad alcuni dei principali beni pubblici e servizi ecosistemici prodotti correntemente in queste aree.

⁴ F. LEONZIO, *Il contributo delle aree montane alla transizione ecologica ed il nuovo modello delle Green Communities*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2023, p. 3.

⁵ A. DI CAGNO, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2022, p. 308.

alla salvaguardia ambientale⁶. Ne deriva, di conseguenza, l'aspirazione della società montana di vedersi giustamente riconosciuti i servizi ecosistemici prestati, al fine di trasformarli altresì in transazioni esplicite⁷. Pertanto, tra le numerose "questioni aperte" riguardanti in special modo la montagna – che presenta tanto elementi di debolezza specifica da dover superare, quanto numerose opportunità di sviluppo ancora da sfruttare⁸ – si pone l'urgenza di addivenire a una gestione coordinata di tutti gli attori istituzionali coinvolti, a partire dagli Enti Locali (EE.LL.) più vicini ai territori⁹. La complessità richiede, in buona sostanza, strumenti rinnovati, e in tutto ciò il piano politico è decisivo: se non c'è dialogo, non ci sono investimenti che tengano¹⁰.

2. L'origine delle *Green Communities*

Pur trovando il loro principale riferimento normativo nella l. 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. "collegato ambientale" alla legge finanziaria 2016)¹¹ recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse

⁶ «Alla luce dell'attenzione crescente sui cambiamenti climatici, le fonti energetiche e la conservazione della biodiversità, le politiche non potranno non esaltare il ruolo della montagna nei diversi processi di transizione che occorrerà affrontare»: G. DE FANO, C. LOSAVIO (a cura di), *Il territorio rurale montano*, op. cit., XIII.

⁷ Sul valore dei servizi ecosistemici, cfr. art. 70, l. n. 221/2015. Come si avrà modo di rilevare *infra*, le *Green Communities* – di cui al successivo art. 72 – si sono finora rivelate uno degli ambienti più confacenti a tale scopo. In dottrina, si veda M. CAFAGNO, G. CAVALIERI (a cura di), *Servizi ecosistemici e tutela giuridica dell'ambiente*, Mimesis edizioni, Milano, 2025; C.M. SARACINO, *Servizi ecosistemici tra regolazione e conformazione: le aree "protette" quali aree "protettive" della resilienza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2025, pp. 38-47; M. FREY, N.M. GUSMEROTTI, S. POGUTZ, *Servizi ecosistemici e biodiversità: una nuova prospettiva per un'economia più sostenibile*, in *Sinergie*, 2017, pp. 165-184.

⁸ Per un approfondimento, si rinvia a L. LORENZETTI, R. LEGGERO (a cura di), *I servizi di prossimità come beni comuni. Una nuova prospettiva per la montagna*, Donzelli Editore, Roma, 2024; A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane. Genealogia degli itinerari ad "alta quota" del diritto costituzionale e pubblico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

⁹ Per un primo banco di prova, si pensa all'implementazione del Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI) – documento programmatico previsto dall'art. 7, d.l. 19 settembre 2023, n. 124 recante "Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione" – approvato dalla Cabina di regia per lo sviluppo delle aree interne in data 9 aprile 2025. Rispetto alla programmazione 2021-2027, il nuovo PSNAI individua gli ambiti di intervento e le priorità strategiche, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione, della mobilità, ivi compresi il trasporto pubblico locale e le infrastrutture per la mobilità, e dei servizi socio-sanitari, cui destinare le risorse del bilancio dello Stato, disponibili allo scopo, tenendo conto delle previsioni del PNRR e delle risorse europee destinate alle politiche di coesione.

¹⁰ Questo, del resto, dovrebbe essere il nuovo approccio lasciato in eredità dal PNRR: quando finiscono gli investimenti, occorre aver già predisposto una valorizzazione che porti risorse e strumenti di dialogo. Bisogna infatti evitare che la frammentazione amministrativa, nelle aree montane, blocchi ogni progresso, e impedisca di affrontare compiutamente la crisi climatica così come quella demografica.

¹¹ È la c.d. legge sulla *green economy*, ricca di spunti innovativi (rimasti per lo più sulla carta) nonché anticipatoria del *Green Deal* europeo, che agli artt. 70, 71 e 72 vedeva un nuovo approccio sistemico alle realtà territoriali montane, delle Alpi e degli Appennini.

naturali”¹², all’interno dell’ordinamento italiano le *Green Communities*¹³ rappresentano un’importante novità. La strategia nazionale di cui all’art. 72¹⁴, difatti, tenta di fornire alle aree rurali e montane del nostro Paese una chiave interpretativa e prospettica differente dal passato; si tratta, più segnatamente, della possibilità di valorizzare i beni materiali e immateriali che gli appartengono in una logica di crescita “sostenibile”, che consenta a queste località di non immaginarsi, per forza, marginali. Anzi, lo scopo sarebbe quello di concedere ai territori “periferici e ultraperiferici” l’opportunità di rivedere i propri percorsi di sviluppo, sfruttando le peculiarità che li caratterizzano, semmai, come volano per un ripensamento complessivo del rapporto che intrattengono con le aree urbane. Stando al testo legislativo, dunque, la strategia sulle *Green Communities*, «individua il valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare, nella fase della *green economy*, un piano di sviluppo sostenibile non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico nei seguenti campi: a) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell’anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno¹⁵; b) gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti

¹² Benché il primo tentativo di istituirle vada comunque attribuito all’Unione Nazionale dei Comuni, Comunità ed Enti Montani (UNCEN), che fin dal lontano 2007 ha intravisto nelle *Green Communities* – e, più in generale, nelle comunità – il “vero antidoto” alle crisi sociale, ecologica, demografica, economica, istituzionale ed energetica che da tempo affliggono le zone rurali e montane del Paese.

¹³ Una terminologia evocativa di modelli stranieri non del tutto sovrapponibili, a dire il vero. Il modello inglese, ad esempio, è più incline e performante sugli aspetti partenariali (sia in termini progettuali che di organizzazione delle risorse dedicate), mentre l’approccio francese risulta più efficace nella definizione di una *governance* amministrativa, in un contesto consolidato di strumenti di partecipazione e ascolto. Per una nutrita ricognizione di queste e di altre esperienze internazionali, si rinvia al focus tematico pubblicato dall’Osservatorio ITALIAE – *Nuove formule organizzative per i territori, Verso un modello di Green Community. Esperienze, strategie e studi di caso*, pp. 8-25. «È evidente che la via italiana alla sostenibilità delle comunità locali deve essere capace di raccogliere i punti di forza di entrambe le esperienze, contestualizzando questi approcci rispetto alle diverse specificità locali» (p. 70).

¹⁴ «La Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze e sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, promuove la predisposizione della strategia nazionale delle *Green Community*»: art. 72, comma 1, l. n. 221/2015.

¹⁵ Risorse a cui fanno riferimento, peraltro, anche altri tipi di “comunità verdi”, come le *Forest Communities*, al cui interno ricadono pure le cc.dd. Comunità del bosco, previste e disciplinate per la prima volta ex art. 19-bis, l. r. Toscana 20 marzo 2018, n. 11 recante “Disposizioni in materia di gestione attiva del bosco e di prevenzione degli incendi boschivi”. A tal proposito, si consideri altresì la Strategia Forestale Nazionale (SFN): uno strumento adottato a beneficio del patrimonio forestale italiano e nell’interesse collettivo, la cui missione «sarà di portare il Paese ad avere foreste estese e resilienti, ricche di biodiversità, capaci di contribuire alle azioni di mitigazione e adattamento alla crisi climatica, offrendo benefici ecologici, sociali ed economici per le comunità rurali e montane, per i cittadini di oggi e per le prossime generazioni». Cfr. d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 – Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF).

idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano¹⁶; d) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*); h) integrazione dei servizi di mobilità; i) sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti¹⁷. Ma nonostante la specificità della previsione normativa e le tante speranze ivi riposte, l'istituto delle *Green Communities* è rimasto sostanzialmente inattuato per quasi un decennio¹⁸, più di tutto a causa delle criticità finanziarie che da tempo affliggono i Comuni italiani.

3. Il contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza al rilancio delle *Green Communities*

In ogni caso, l'attenzione riposta ultimamente nei confronti delle "comunità verdi" è da attribuire, in via esclusiva, al PNRR che – all'interno della *Missione 2* "Rivoluzione verde e transizione ecologica", *Componente 1* "Economia circolare e agricoltura sostenibile" (M2C1) – stanziava 135 milioni di euro per favorire «la nascita e la crescita di comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (le *Green Communities*), attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico,

¹⁶ Benché il ruolo diretto dei privati nella produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili si apprezzi, in primo luogo, nel contesto delle cc.dd. comunità di energia rinnovabile (CER): un «soggetto giuridico che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione, i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, e il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari». Cfr. direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II).

¹⁷ Art. 72, comma 2, l. n. 221/2015. La *Green Community* viene dunque intesa quale oggetto di una strategia, ma pur evocandone precisi settori applicativi nonché principi (come la sussidiarietà) e valori (come lo sviluppo sostenibile), la disposizione in esame non offre alcuna definizione di "comunità verde". Ad avviso di A. DI CAGNO, *Le Green Communities*, op. cit., p. 304, si tratta certamente di una lacuna significativa, alla quale va probabilmente imputata pure la mancata predisposizione, fino ad oggi, della strategia nazionale sulle *Green Communities*. In effetti, pur affidandone l'attuazione a Unioni di Comuni e Unioni di Comuni montani (in forza di modalità, tempi e risorse finanziarie individuate, con proprie leggi, da Regioni e Province autonome), nemmeno il comma 3 dell'art. 72 chiarisce che cosa debba intendersi con il termine "comunità", dal momento che questa «potrebbe avere tanto una composizione esclusivamente privata o esclusivamente pubblica, quanto mista» (8). Il comma 4, infine, prevede la classica clausola di invarianza finanziaria: «dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

¹⁸ Al contrario di quanto avvenuto, per esempio, con la ben più nota Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), finanziata nell'ambito della Politica di Coesione UE per il ciclo di programmazione 2014-2020. Non a caso, la Strategia è stata rinnovata finanche per il settennato di bilancio 2021-2027, ricevendo ulteriori risorse (830 milioni di euro) pure all'interno del PNRR. Cfr. *Missione 5* "Inclusione e coesione".

ambientale, economico e sociale»¹⁹. La fase di attuazione – affidata, ancora una volta, al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (DARA) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – si è articolata, in prima istanza, nella selezione di tre *Green Communities* quali “aree pilota” a livello nazionale²⁰ dell’*Investimento 3.2*, teso a «sostenere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui, in primo luogo, acqua, boschi e paesaggio, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane»²¹. Successivamente, sono stati individuati – tramite avviso pubblico²² – ulteriori 36 progetti distribuiti uniformemente sull’intero territorio nazionale, portando a 39 il numero totale di *Green Communities* finanziate²³. Purtroppo, volendo tralasciare il ritardo nonché la mancanza di un coordinamento complessivo, queste comunità in divenire costituiscono, indubitabilmente, primi «prototipi di una modalità di sviluppo radicata nei territori ma coerente con la Strategia Nazionale sullo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)²⁴ e destinata a facilitare il radicamento in sede locale degli SDGs dell’Agenda ONU»²⁵.

¹⁹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 127. «L’investimento del PNRR, certo molto esiguo in termini quantitativi, acquista però una rilevanza davvero speciale perché è uno dei pochi investimenti di questo programma straordinario che sembra uscire almeno per un attimo da una logica di estrema settorializzazione e verticalizzazione *top down* della spesa che, per ragioni di efficienza e soprattutto di celerità, domina il [Piano], riconoscendo invece logiche di integrazione intersettoriale e valorizzando la dimensione associativa della realtà locale»: così G. LUPATELLI, *Green Community*, *op. cit.*, p. 19.

²⁰ Cfr. d.m. 30 marzo 2022. Le tre *Green Communities* “pilota” – destinatarie di uno stanziamento di 2 milioni di euro ciascuna – sono: le Terre del Monviso dell’Unione montana Valle Varaita in Piemonte, la Montagna del Latte dell’Unione montana dei Comuni dell’Appennino Reggiano in Emilia-Romagna e il Parco Sirente Velino dell’omonimo Ente Parco Regionale in Abruzzo. Come sottolinea F. LEONZIO, *Il contributo delle aree montane*, *op. cit.*, p. 9, queste sono state scelte sulla base di «un’attività istruttoria che ha significativamente tenuto conto, in particolare, dell’estensione su di un ambito territoriale intermedio nel quale siano già radicate esperienze istituzionali di associazionismo; della realizzazione pregressa di dotazioni infrastrutturali riconducibili agli ambiti di intervento delle *Green Community*; della presenza nella circoscrizione di territori montani e di Comuni situati in aree interne».

²¹ PNRR, p. 127.

²² Cfr. d.m. 30 giugno 2022.

²³ In tale contesto, l’obiettivo di aggiudicare tutti i relativi appalti pubblici entro il 30 settembre 2022 è stato raggiunto (graduatoria definitiva pubblicata in data 28 settembre 2022). Cfr. Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sez. I, 5 ottobre 2022, p. 61. A ogni modo, gli interventi contemplati nei piani di sviluppo di ogni singola *Green Community* andranno ultimati entro e non oltre il 30 giugno 2026.

²⁴ Strategia approvata con delibera CIPE n. 108 del 22 dicembre 2017 e revisionata, da ultimo, con delibera CITE n. 1 del 18 settembre 2023. Rappresenta lo strumento di coordinamento nazionale che assume i quattro principi guida dell’Agenda 2030: integrazione, universalità, trasformazione e inclusione. Essa si suddivide in: sezione “5 P” – nella quale vengono descritti gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Italia, organizzati sulla base delle 5 P dell’Agenda 2030 (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, Partnership); sezione “Vettori di sostenibilità” – da intendere quali elementi necessari nonché condizioni abilitanti per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello nazionale e territoriale, atteso che la Strategia non riprende i 17 SDGs e i 169 targets dell’Agenda 2030 tali e quali ma li rielabora piuttosto in scelte strategiche nazionali. Cfr. *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 25 settembre 2015.

²⁵ SNSvS 2022, p. 17.

4. La Montagna del Latte sull'Appennino Reggiano: una storia di successo

Pur rappresentando un'area montana relativamente circoscritta (tanto per estensione geografica quanto per dimensione demografica), l'Appennino Reggiano è da sempre protagonista delle politiche di coesione sociale e territoriale, anche di rilievo nazionale. Non è un caso, dunque, che tra le tre aree "pilota" individuate nell'implementazione della M2C1-I3.2 vi sia pure quella *Green Community* della Montagna del Latte – composta dai sette Comuni dell'Unione montana²⁶ e da altri tre Comuni appenninici già inclusi nella disciolta Comunità montana²⁷ – che ben riassume la propria ragion d'essere nel motto *Dalla Montagna del Latte alla Montagna dei Saperi*. Le zone più periferiche della Regione Emilia-Romagna, invero, erano già state individuate quali "pilota" nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne 2014-2020, tra l'altro poi perfettamente integrata nelle nuove Strategie Territoriali per le Aree Montane e Interne (STAMI)²⁸ varate dalla Regione per la programmazione 2021-2027 dei fondi FESR²⁹, FSE+³⁰ e FSC³¹. Ma ai tempi della SNAI, l'operatività della Montagna del Latte era limitata ai profili dello sviluppo e dei servizi, mentre oggi la Strategia delle *Green Communities* vi ha aggiunto un elemento in più: quello della sostenibilità, che in tale contesto si esplica anzitutto nella massima valorizzazione delle risorse ambientali offerte dal territorio. Il Piano

²⁶ Carpineti, Casina, Castelnovo ne' Monti, Toano, Ventasso, Vetto e Villa Minozzo.

²⁷ Baiso, Canossa e Viano.

²⁸ Attivate con il concorso agli Enti Locali, hanno l'obiettivo di favorire il protagonismo delle aree montane e interne, nonché il loro sviluppo sul medio-lungo periodo, finanche attraendo ulteriori risorse: le strategie territoriali, infatti, consentono l'utilizzo complementare di diversi fondi per progettualità qualificanti (approccio multi-fondo), evitando così la frammentazione che ne limita il relativo impatto. Di fatto, le STAMI assumono l'approccio SNAI il cui modello di intervento "strategie territoriali con corrispondenti progetti integrati d'area definiti da coalizioni locali" è stato tipizzato dall'obiettivo 5 della Politica di Coesione "Un'Europa più vicina ai cittadini". Sul ruolo delle Regioni nell'attuazione delle politiche di coesione, si vedano G. DE GIORGI CEZZI, *Regioni e politiche europee di coesione*, in *Le Nuove Autonomie*, n. 1, 2024, pp. 293-302; F. TIGANO, *Le politiche di coesione e il ruolo delle Regioni*, in *ibid.*, pp. 303-321; P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato - autonomie*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2016.

²⁹ *Fondo Europeo Regionale e di Sviluppo*: è uno dei principali strumenti finanziari della Politica di Coesione dell'Unione europea; si prefigge di contribuire ad appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle regioni europee e di migliorare il tenore di vita nelle regioni meno favorite. Un'attenzione particolare è rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come le regioni più settentrionali, con densità di popolazione molto basse, e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. Il FESR persegue due obiettivi principali: a) gli investimenti a favore della crescita e dell'occupazione, finalizzati a rafforzare il mercato del lavoro come pure le economie regionali; b) la cooperazione territoriale europea, volta a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale all'interno dell'UE.

³⁰ *Fondo Sociale Europeo Plus*: ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale.

³¹ *Fondo per lo Sviluppo e la Coesione*: è lo strumento finanziario nazionale principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'art. 119, comma 5 Cost. e dell'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il FSC si propone, quindi, di dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento ordinario (nonché a quello comunitario e al contestuale cofinanziamento nazionale) rivolti al riequilibrio economico e sociale.

operativo della *Green Community* reggiana³², pertanto, si sviluppa ora lungo tre assi: 1) La gestione integrata e certificata delle risorse forestali, mirata, da una parte, a «valorizzare il capitale naturale forestale compreso nell'Unione dei Comuni dell'Appennino Reggiano e nei tre Comuni associati alla STAMI, [nonché] i servizi resi dalle foreste alla collettività, attraverso [sia] la promozione di forme di gestione forestale sostenibili e responsabili certificate da enti normatori a livello internazionale (PEFC e FSC) [sia] la gestione di una piattaforma per la compravendita di crediti di sostenibilità»³³; dall'altra, a promuovere e diffondere «nuove forme di associazionismo fondiario per la gestione integrata del patrimonio forestale», in modo da «preservare e migliorare l'erogazione dei servizi ecosistemici a protezione della salute, del benessere e dei beni della popolazione e nel contempo minimizzare gli impatti dei cambiamenti climatici favorendone l'adattamento»³⁴. 2) La produzione di energia da fonti rinnovabili locali, con l'obiettivo di «promuovere e realizzare interventi di scala locale, cofinanziati dai Comuni, per la realizzazione di impianti atti alla produzione di energie rinnovabili di modesta entità, da utilizzarsi o per l'autoconsumo dislocato degli EE.LL. o per aderire alla costituzione di eventuali comunità energetiche [...]»³⁵; gli interventi, più precisamente, «riguarderanno la realizzazione di impianti idroelettrici, eolici, biogas o a biomasse, che presentino adeguate condizioni di

³² «Piano operativo recante descrizione dettagliata delle modalità e dei tempi di realizzazione delle attività comprensivo di piano finanziario» redatto a norma del d.m. 30 marzo 2022 (G.U. 16 maggio 2022, n. 113) che individua le tre *Green Communities* «pilota», ossia il modello di riferimento per la successiva selezione delle ulteriori trenta «comunità verdi».

³³ Unione montana dell'Appennino Reggiano – Regione Emilia-Romagna, *Piano operativo Green Community*, pp. 31-33. «Allo scopo di raggiungere gli obiettivi sopra riportati, l'intervento prevede la realizzazione [di]: 1) Azioni per la promozione della pianificazione forestale su superfici private ricadenti all'interno dell'Unione montana dell'Appennino reggiano e nei tre Comuni associati alla STAMI. 2) Azioni per la promozione della certificazione forestale sostenibile e responsabile delle proprietà forestali all'interno dell'Unione montana dell'Appennino Reggiano con superficie superiore ai 20 ettari compresa la redazione dei manuali e la gestione dei registri. 3) Azioni per la promozione, la gestione e l'implementazione della piattaforma per la compravendita dei crediti di sostenibilità».

³⁴ *Ibid.*, p. 37. Da realizzarsi, nel dettaglio, mediante: 1) Azioni per la realizzazione di un *Masterplan* della gestione forestale. 2) Azioni per la predisposizione di strumenti di pianificazione forestale. 3) Azioni di certificazione della natura e dell'entità dei servizi eco-sistemici prodotti dal patrimonio silvo-pastorale. Per il mondo delle risorse forestali, peraltro, «il campo dei servizi ecosistemici di interesse è straordinariamente ricco e articolato: da quelli di regolazione, primariamente legati al sequestro di carbonio, ma in misura non meno rilevante alle risorse idriche e all'erosione, a quelli di supporto, in primo luogo per la conservazione della qualità delle risorse idriche (tema che ha originato l'archetipo dei pagamenti eco-sistemici), a quelli culturali che hanno a che fare con la ricreazione e il paesaggio».

³⁵ *Ibid.*, pp. 43-46. L'intervento prevede: 1) Azioni per la realizzazione di un *Masterplan* propedeutico allo sviluppo di impianti per la produzione di energia da fonti sostenibili e l'attivazione di CER o comunità energetiche dei cittadini (CEC). 2) Azioni per la redazione di un progetto di fattibilità tecnico economica volto a individuare l'intervento sulla produzione di energia da fonti rinnovabili più promettente, «tanto in ordine all'efficacia dell'intervento che al suo dimensionamento economico rispetto alle risorse disponibili e riguardo all'affidabilità del crono-programma di progettazione, realizzazione, collaudo e messa in esercizio che dovrà rispettare le inderogabili esigenze espresse dal PNRR». 3) Azioni per la concreta realizzazione e messa in esercizio dell'impianto individuato dalla progettazione tecnico-economica operata dalla linea precedente, che prendano «in adeguata considerazione tutte le misure e le attenzioni idonee ad assicurare la migliore integrazione dell'impianto nel suo contesto territoriale ed ambientale, avendo particolare riguardo delle esigenze di conservazione qualitativa e quantitativa delle risorse ambientali considerate».

fattibilità tecnico-economica e istituzionale e possano godere di condizioni certe di sostenibilità ambientale e sociale, secondo quanto valutato nell'ambito del Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e per il Clima (PAESC)³⁶. 3) Lo sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile, al fine di «diffondere pratiche agronomiche nelle filiere zootecniche caratteristiche dell'economia locale capaci di garantire migliori condizioni di sostenibilità ambientale, tanto in termini di sequestro del carbonio che di mantenimento della biodiversità della vegetazione, in condizioni economiche più favorevoli»³⁷. I Comuni della Montagna del Latte, peraltro, non paiono aver particolarmente sofferto nemmeno il fenomeno dello spopolamento demografico, malgrado le enormi difficoltà che accomunano le aree montane del Belpaese. D'altronde, si era deciso di investire su questo specifico punto sin dai tempi della SNAI, operando su due principali linee d'intervento: da un lato, consolidando la filiera del Parmigiano Reggiano; dall'altro, integrando i servizi di cittadinanza per il sostegno allo sviluppo locale. Orbene, in un contesto di lento ma inesorabile declino, demografico e non solo³⁸, la Montagna del Latte rappresenta qualcosa di più che un singolo, fortunato, episodio: si tratta, piuttosto, di un'esperienza di successo nel campo delle politiche per le aree montane e interne³⁹... tanto da azzardare di proporla, quando ne ricorrano le circostanze, come una buona pratica da replicare.

³⁶ *Ibid.*, pp. 43-46.

³⁷ *Ibid.*, pp. 49-52. «Si intende realizzare, una diffusa azione di ricerca e sperimentazione, fondata sulla reciproca fiducia e la condivisione di linguaggi, metodi e obiettivi da parte di agronomi ricercatori esperti e di conduttori delle aziende zootecniche, con la finalità di associare alle pratiche agronomiche sostenibili maggiori livelli di sostenibilità economica, attraverso la riduzione dei costi di produzione, riducendone gli input energetici e chimici e migliorando l'apprezzamento di mercato dei prodotti per effetto della valorizzazione delle esternalità positive (salubrità, biodiversità, benessere animale, paesaggio)». Gli interventi – selezionati sulla base del loro impatto in termini di interesse pubblico generale (tanto per quota di capitale fondiario e immobiliare messo in sicurezza quanto per benefici ambientali e climatici prodotti) – prevedono, come azione centrale, «la realizzazione di opere di sistemazione, cura e mantenimento dell'assetto idrogeologico del territorio, [...] opportunamente accompagnate da azioni immateriali di assistenza agronomica e ambientale, di formazione, comunicazione e disseminazione dei risultati».

³⁸ Basti pensare agli anni in cui il prezzo del Parmigiano Reggiano superava, di poco, alla produzione, il valore di 6 euro al kg (un prezzo del tutto insufficiente a coprire i costi di produzione): «due istituzioni economiche, l'azienda zootecnica familiare e la cooperativa di trasformazione, che hanno costituito la struttura portante dell'economia della montagna emiliana, consentendole di assorbire senza irreparabili rotture le stagioni della crescita urbano industriale che nei "trenta gloriosi" hanno sottratto ingenti risorse umane anche a questa montagna; frenando il declino e consentendo di ospitare la successiva stagione di decentramento e diffusione manifatturiera che ha risalito anche queste valli e si è incontrata con politiche pubbliche che ne hanno potenziato significativamente l'armatura di servizi territoriali, per l'istruzione e la sanità in primo luogo»: così G. LUPATELLI, *Green Community*, *op. cit.*, pp. 178-179.

³⁹ Come ricorda Lupatelli, la Montagna del Latte «è riuscita a generare un fattore di leva imponente "trasformando" la dotazione iniziale, comune a tutte le aree "pilota" SNAI di 3,7 milioni di euro in un budget totale di 28,5 milioni di euro di investimenti – materiali e immateriali, pubblici e privati – che ne fanno il programma di maggiore dotazione tra le aree del Centro-Nord. È riuscita a impegnare e spendere in un tempo non troppo lungo e molto segnato dalla pandemia, il 90% e più delle risorse ricevute, molto di più delle modeste percentuali di spesa che talvolta sono state rimproverate alla SNAI»: *Ibid.*, p. 184.

5. Conclusioni

Pur con il discutibile uso di un anglicismo (e l'uso improprio del plurale)⁴⁰, sotto il profilo concettuale le *Green Communities* avvicinano e uniscono due termini – comunità ed ecologia – «fondamentali per ogni immagine di sviluppo territoriale che voglia fare i conti davvero con i caratteri specifici dei territori montani e, insieme, con le urgenze della crisi climatica»⁴¹. Alla luce degli elementi analizzati nei paragrafi precedenti, esse risultano dunque cogestori “ideali” delle attività strettamente legate ad alcuni dei principali beni pubblici prodotti correntemente nelle aree rurali e montane⁴². In contesto dove occorre anzitutto fare leva sui principi che regolano l'azione amministrativa⁴³, le “comunità verdi” promuovono, di fatto, un uso equilibrato delle risorse naturali, facendo altresì delle fonti rinnovabili il loro punto di forza per accelerare la transizione energetica⁴⁴. Di conseguenza, l'approccio comunitario allo sviluppo, le iniziative di impronta strategica nonché la nuova dimensione organica e biologica delle scienze sociali propongono all'attenzione del Paese e, in particolare, dei loro interlocutori urbani, le ragioni delle terre alte⁴⁵. Trattandosi, tuttavia, di una fase particolarmente complessa, occorrerebbe quantomeno un profondo rinnovamento delle autonomie locali, ancora ferme in mezzo al guado di una riforma incompiuta⁴⁶. Non a caso, le *Green Communities* vengono tutt'ora

⁴⁰ In italiano il plurale di *community* è sempre *community*: «se ne è ricordata la legge istitutiva delle *Green Community* (l. n. 221/2015) e lo ha invece dimenticato, forse non del tutto per caso, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, meritoriamente, le ha finanziate»: *Ibid.*, p. 66.

⁴¹ *Ibid.*, p. 202.

⁴² Cfr. G. DE FANO, C. LOSAVIO (a cura di), *Il territorio rurale montano*, op. cit., XII.

⁴³ Secondo A. DI CAGNO, *Le Green Communities*, op. cit., p. 321, tra le dimensioni in cui appare possibile inserire la *Green Community* quale strumento per l'esercizio di funzioni amministrative improntate alla tutela dell'ambiente vi è senz'altro quella che presuppone la partecipazione dei privati e, dunque, la sussidiarietà orizzontale ex art. 118, comma 4, Cost. Allo stesso tempo, però, occorre non ridurre il principio costituzionale in parola a mero «salvagente rispetto alle claudicanti iniziative (e sempre più incerte risorse) pubbliche, o, peggio, concependolo come fondamento per un sistema alternativo e concorrenziale rispetto al ruolo dell'apparato istituzionale, o comunque separato da quest'ultimo»: così P. DURET, *Heritage, Green, Energy communities: comunità resilienti icone di sostenibilità*, in *Queste istituzioni*, n. 2, 2024, p. 62.

⁴⁴ In particolare, una CER «produce l'energia rinnovabile con unità di produzione da essa stessa detenuta (come per esempio microimpianti eolici, solari etc.) e la vende e/o scambia all'interno della comunità medesima, divenendo quindi per definizione una comunità insieme “produttrice/consumatrice”, con ricadute positive in termini di sostenibilità ambientale. Sicché, in definitiva, dati i caratteri della comunità energetica, si evidenzia un modello di *community* produttrice di servizi di interesse generale in favore della collettività di un dato territorio, che ben si concilia con la dimensione di *Green Community* offerta dall'art. 72 che, per l'appunto, prevede uno specifico campo applicativo della comunità verde anche rispetto alla “produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano”»: A. DI CAGNO, *Le Green Communities*, op. cit., p. 320.

⁴⁵ Cfr. G. LUPATELLI, *Green Community*, op. cit., pp. 201-203.

⁴⁶ In effetti, l'allestimento di nuove forme di servizio e di supporto per i cittadini trova un limite strutturale nell'attuale assetto delle amministrazioni comunali. A tal proposito, la l. 7 aprile 2014, n. 56 ha dettato un'ampia riforma in materia di Enti Locali, prevedendo sia l'istituzione delle Città metropolitane sia la ridefinizione del sistema delle Province, oltre a una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni. Ma al momento dell'approvazione della c.d. “legge Delrio”, le Province come enti di area vasta venivano introdotte quali parte integrante della riforma costituzionale Renzi-Boschi, poi bocciata all'esito del referendum del 4 dicembre 2016; nonostante le modifiche, la loro collocazione costituzionale è rimasta perciò immutata.

coordinate esclusivamente da Unioni di Comuni, Comunità montane, Consorzi o altri enti convenzionati⁴⁷: una scelta fortemente orientata alla promozione della collaborazione intercomunale in tutte le sue forme, che deriva essenzialmente dalla volontà delle municipalità montane di generare economie di scala da investire in servizi e nuove funzioni, valorizzando al contempo il loro patrimonio naturale e culturale nonché le filiere produttive locali. Dopotutto, la *Green Community* rappresenta un modello d'intervento adatto e funzionale agli interessi pubblicitari propri di quella "rigenerazione territoriale"⁴⁸ che sarebbe da realizzare proprio a partire dalle aree rurali e montane rimaste finora più penalizzate, associandola idealmente alla più nota rigenerazione urbana⁴⁹. Ma non si potrà mai rimediare fino in fondo alle sperequazioni territoriali che caratterizzano le zone "periferiche e ultraperiferiche" del nostro Paese senza prima adottare un approccio integrato, che leghi assieme le Strategie riguardanti *Green Communities*, Aree Interne, Montagne e Foreste alla SNSvS, coordinandole viepiù con la Politica di Coesione UE. Eppure, non essendo ancora stata elaborata alcuna strategia nazionale sulle "comunità verdi" (malgrado alcune esperienze locali di successo, come illustrato *supra*), ci si deve per forza limitare a esprimere dei possibili sviluppi *de iure condendo*, viste per di più le numerose lacune che caratterizzano le poche disposizioni vigenti sul tema. A parere di chi scrive, appare pertanto un controsenso parlare di autonomia differenziata dopo decenni di investimenti e innumerevoli sforzi, in parte vani, per instaurare un minimo di sinergia tra i territori, a *fortiori* quando si devono ancora portare a termine gli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che tra le sue finalità trova pur sempre la ripresa economica e sociale delle aree rurali, da Nord a Sud. Anzi, spiace semmai rilevare come non si sia di fatto riusciti a coordinarlo granché con gli altri fondi strutturali e d'investimento europei, che probabilmente verranno impiegati proprio come sicuro "salvagente" per tutti quei progetti del Piano che rischiano di non essere completati entro la scadenza del 30 giugno 2026⁵⁰. Perciò,

⁴⁷ Cfr. artt. 27-34, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL).

⁴⁸ «Quando si deve e si vuole rigenerare il territorio ci si deve innanzitutto rivolgere alla comprensione delle condizioni istituzionali, sociali, economiche, tecnologiche, cognitive e culturali che governano una azione umana pesantemente immersa nei cicli vitali della conservazione e della riproduzione della vita (del suolo, delle biomasse, della vita acquatica...) facendo i conti con una esigenza di sostenibilità che, se non è assieme ambientale, sociale ed economica, semplicemente non è»: G. LUPATELLI, *Green Community*, *op. cit.*, p. 107. Allo stesso tempo, nondimeno, occorre prendere le distanze dall'oggettività dei luoghi, per fare piuttosto i conti con la soggettività delle persone che, con la loro attorialità e il loro protagonismo, li abitano. Serve, in poche parole, uno straordinario sforzo di produzione culturale.

⁴⁹ La Montagna del Latte, ad esempio, si propone di realizzare finanche un investimento per "riabitare" i centri e i borghi minori dei suoi dieci Comuni. Scommettendo poi sul protagonismo dei giovani, si propone di offrire loro opportunità, spazi e strumenti per la formazione, l'incubazione d'impresa così come l'animazione culturale.

⁵⁰ Per un riferimento dottrinale, si vedano P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il Diritto Amministrativo*, n. 4, 2024; G. CENTURELLI, *PNRR: l'evoluzione della governance e dei sistemi di gestione e controllo e analisi comparativa con le politiche di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2023, pp. 753-782; ID., *Next Generation EU e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2022, pp. 27-51. Per un'analisi dello stato di attuazione del Piano e, più in particolare, dei possibili collegamenti con il Piano Strutturale di Bilancio (PSB) a medio termine – il nuovo sistema di governance economica europea, che prevede piani pluriennali di riforme e investimenti –, si rinvia, anzitutto, a Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, *Sesta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 marzo 2025. Ma sul punto si veda pure Corte dei conti – Sezioni riunite

una volta constatato l'oggettivo ritardo di diversi progetti, così come l'impossibilità di procedere nuovamente a una rimodulazione complessiva, non resta che affidarsi a strategie alternative... e le *Green Communities* rappresentano senz'altro «una sperimentazione che dovrà trovare seguito per riuscire a dare risposta alla crescente richiesta di attenzione e al nuovo protagonismo ambientale che proviene dalle aree montane e rurali del Paese»⁵¹. Una prima conferma, in questo senso, è arrivata nel giugno 2025 con la pubblicazione di un nuovo bando da oltre 12 milioni di euro⁵², volto a finanziare la realizzazione di altre 30 *Green Communities*: un motivo in più per attuare – a più di un decennio di distanza – quella famosa “delega” ex l. n. 221/2015, dirottando altresì sulla M2C1-I3.2, nel poco tempo che resta, una maggior quota di fondi PNRR⁵³.

in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 15 maggio 2025, che non manca di dubitare circa le reali capacità di spesa dei soggetti attuatori coinvolti, soprattutto dopo aver posticipato la scadenza per il collaudo di un elevato numero di interventi agli ultimi due anni di programmazione (a cui ora si aggiunge, per di più, il recupero della capacità di spesa residua del 2024): «Se il conseguimento degli obiettivi europei previsti nel percorso attuativo risulta in linea con le scadenze concordate, l'avanzamento finanziario, come già messo in luce in occasione di precedenti relazioni, stenta a mantenere il ritmo prefissato. A fine 2024, il livello della spesa ha superato i 63,9 miliardi, circa il 33% delle risorse del Piano e circa il 73% di quelle che erano programmate entro il 2024. L'incremento registrato nell'ultimo anno è di 18,8 miliardi (+12 punti percentuali sul 2023), solamente il 44% di quanto previsto per il 2024 nel cronoprogramma aggiornato. Al netto delle misure consistenti in crediti d'imposta (piano Transizione 4.0 e Superbonus 110%) il dato di avanzamento della spesa scenderebbe al 21,9%».

⁵¹ G. LUPATELLI, *Green Community*, op. cit., p. 28. Un'istanza che ha fatto parlare, tra l'altro, di “una nuova centralità delle montagne” quali possibili interpreti della società italiana: «segnali che la pandemia da Covid-19 ha ulteriormente portato in evidenza presentando opportunità prima non intraviste per nuove possibilità di abitare le terre alte».

⁵² Trattasi, però, di fondi residui, risultanti dalle risorse non utilizzate nel bando del 2022 e dalle successive revoche/rinunce da parte dei soggetti attuatori, ora rientrati nelle disponibilità del DARA. Le tempistiche attuative del PNRR, nondimeno, hanno imposto la pubblicazione di un nuovo avviso pubblico rivolto a tutti i soggetti potenzialmente interessati, data l'impossibilità di scorrimento delle graduatorie regionali già formate e approvate (essendo i progetti ivi inseriti parametrati su una prospettiva temporale non più in linea con la *dead-line* poc'anzi citata).

⁵³ A tal riguardo, si ricorda il successo del primo bando, che ha visto partecipare quasi 200 istanze, distribuite in tutte le realtà regionali del Paese.

ALICE BERTINI*

Divari territoriali e transizione ecologica: il ruolo del PNRR per uno sviluppo sostenibile ed inclusivo**

ABSTRACT (EN): This contribution aims to investigate the thorny relationship between ecological transition and territorial gaps, trying to highlight how, and through which instruments, it is possible to guarantee a transition that is green but also fair and socially inclusive. Essential, for the achievement of this ambitious objective, may also be the contribution offered by the PNRR and the investments it envisages for the revitalisation of the territories of Southern Italy.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo si propone di approfondire lo spinoso rapporto fra transizione ecologica e divari territoriali, cercando di mettere in luce in che modo, e attraverso quali strumenti, sia possibile garantire una transizione che sia green ma anche equa e socialmente inclusiva. Essenziale, per il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo, potrà essere anche il contributo offerto dal PNRR e dagli investimenti da questo previsti per il rilancio del Mezzogiorno.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Divari territoriali in Italia: storia di un problema radicato (e focus sul versante ambientale). – 3. Come la transizione green può rivelarsi un'arma a doppio taglio. – 4. Il PNRR: un'occasione per riequilibrare il Paese. – 5. Conclusione: strumenti per una transizione territorialmente equa.

1. Premessa

La questione ambientale rappresenta oggi una *key-issue* che attraversa l'intero contesto globale, i cui effetti travolgono in maniera prorompente le barriere statali e si diffondono a macchia d'olio sull'intera superficie terrestre.

Quando si parla di questione ambientale¹ ci si vuole riferire, in particolare, all'insieme delle sfide e delle problematiche che la Terra e i suoi sistemi naturali si trovano oggi ad affrontare, a causa, in primo luogo, dell'azione antropica sugli ecosistemi terrestri, responsabile principale del cambiamento climatico e della conseguente crisi climatica in cui la società odierna è immersa².

Queste premesse rendono quindi evidente l'interesse prioritario che oggi l'agenda politica nazionale ed internazionale rivolge (o, quantomeno, dovrebbe rivolgere) alla questione ambientale e che si estrinseca innanzitutto in tentativi volti ad implementare per quanto

* Dottoranda di ricerca in *Sistemi Giuridici e Dimensione Sovranazionale* – Università 'Magna Graecia' di Catanzaro.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per approfondire e comprendere il significato e la portata del concetto di 'questione ambientale', si veda in particolare: M.A. LA TORRE, *La questione ambientale tra sostenibilità, responsabilità e crescita economica*, in *libreriauniversitaria.it*, Padova, 2015, pp. 50ss e anche R. MERCURIO, *La questione ambientale. Prove di comunicazione*, Aracne, Roma, 2012, pp. 15ss.

² B. CARLI, *L'uomo e il clima: che cosa succede al nostro pianeta?*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 100ss.

possibile l'instaurazione di un'organizzazione sociale più *green*, circolare e sostenibile, in grado di assicurare comunque crescita economica ed equità sociale, senza però tralasciare l'importanza di prestare un'adeguata attenzione alla protezione dell'ambiente, attraverso l'implementazione di forme di transizione ecologica nei più disparati settori della società³.

Volgendo lo sguardo in particolare al contesto italiano, le politiche *green* che, seppur con fatica, stanno cercando di affermarsi all'interno del territorio nazionale, incontrano numerosi ostacoli di matrice culturale e sociale che frenano quel lungo percorso verso uno sviluppo sostenibile.

Nel dettaglio, ciò che rende particolarmente ostica una piena realizzazione di politiche *green* in Italia, è dovuto essenzialmente ad uno snodo strutturale ormai radicato e profondo della nostra società: i divari territoriali che interessano il 'Bel Paese' e, in particolare, il Nord ed il Sud della penisola⁴.

La storica frattura che separa la parte Settentrionale da quella Meridionale è infatti ravvisabile anche in tema ambientale e, sebbene le politiche *green* abbiano tutte le carte in regola per rappresentare un'opportunità volta a rilanciare le zone più svantaggiate del Paese, in particolare il Mezzogiorno - che storicamente sconta un ritardo nell'adozione di infrastrutture sostenibili ed energie rinnovabili - il rischio di generare nuove disuguaglianze, o acuire quelle già esistenti, rimane concreto.

Tale timore si traduce nella percezione di una transizione *green* che finisce tuttavia per rafforzare quel divario già radicato fra Nord e Sud, anziché colmarlo o quantomeno attenuarlo.

Sullo sfondo di tali considerazioni, si innesta oggi il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) quale strumento finanziario introdotto in ottemperanza alle linee guida europee sviluppate per supportare la ripresa degli Stati membri in seguito alle sfide affrontate nel corso della crisi pandemica, e che hanno comportato un conseguente rallentamento delle economie dei vari Paesi dell'Unione Europea⁵.

Tale piano strategico di investimento, articolato in diverse missioni, dedica una parte importante di risorse alla lotta al cambiamento climatico e all'implementazione di strumenti di transizione ecologica: nel dettaglio, la Missione 2, denominata proprio *Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica*, delinea un piano di riforme ed investimenti destinati al potenziamento della transizione verde del Paese, configurandosi come una risorsa di concreta utilità nell'opera di costruzione di una società sempre più *green*.

Alla luce di quanto premesso, l'obiettivo del presente contributo sarà quindi quello di analizzare le potenzialità (e gli eventuali limiti) delle misure previste dal PNRR nel tentativo di realizzare una compiuta transizione ecologica dell'Italia, soffermandosi inoltre su una verifica circa gli effetti che queste misure possono avere sull'opera di riduzione dei divari territoriali, con un *focus* rivolto in particolare alla difficile situazione del Mezzogiorno.

³ G. RUGGIERI, M. ACANFORA, *Che cos'è la transizione ecologica. Clima, ambiente, disuguaglianze sociali*, Altreconomia, Milano, 2021, pp. 120ss.

⁴ P. DE VIVO, *Lo sviluppo del Mezzogiorno nei nuovi divari territoriali dell'Unione Europea* in *Stato e Mercato*, n. 2, 2021, pp. 148 - 154 nonché PINELLI, *Come emersero le sperequazioni territoriali sulla tutela della salute e perché sembra così difficile rimediarvi*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, pp. 44 - 45.

⁵ P. MALAVASI, *PNRR e formazione. La via della transizione ecologica*, Vita e Pensiero, Milano, 2022, pp. 75 - 83.

2. Divari territoriali in Italia: storia di un problema radicato (e *focus* sul versante ambientale)

Ciò premesso, il presente contributo non può esimersi innanzitutto dal ricostruire, seppur brevemente, l'origine e le cause che hanno determinato, nel corso degli anni, l'acuirsi del problema dei divari territoriali fra Nord e Sud, oggi diventata una questione radicata e profonda.

Per riferirsi a tale situazione di divario fra i due poli del Paese, nel linguaggio comune si utilizza ormai da anni, non a caso, l'espressione 'questione meridionale', proprio per accentuare quella sensazione di costante arretratezza economica, sociale e culturale che attraversa da tempo il Sud Italia: il primo ad utilizzare questa locuzione fu il deputato radicale lombardo Antonio Billia nel lontano 1873⁶, proprio per riferirsi alla terribile condizione di sottosviluppo economico e sociale che interessava il Mezzogiorno dell'epoca, estremamente lontana dal crescente avanzamento delle regioni del Nord.

Si tratta quindi di una condizione di disagio che da tempo lontano attraversa il nostro Paese, fin dagli albori dell'Unità d'Italia.

I fattori scatenanti di tale e profondo *gap* strutturale fra Nord e Mezzogiorno, oggi così marcato, vanno perciò ricercati nel passato.

In primo luogo, già dai primi anni successivi all'unificazione, si inizia a percepire una disomogeneità fra le varie zone della penisola: mentre al Nord si gettano le basi di un'economia industriale e commerciale, al Sud il settore portante dell'economia è ancora (e così resterà per ancora molti anni) l'agricoltura⁷. Un'agricoltura che per un primo momento registra ad ogni modo importanti successi, con un incremento nella produzione di prodotti mediterranei e una crescente esportazione.

Tale crescita avrà tuttavia uno sviluppo breve, arrestandosi quando, sul finire dell'Ottocento, a causa della crisi internazionale e dell'imposizione di dazi, si registrerà una crisi irreversibile del settore rurale meridionale⁸. Contestualmente, a livello statale, verranno progressivamente adottate politiche fiscali e doganali volte a favorire (quasi) unicamente le industrie del Nord, iniziando così quel processo di disuguaglianza economico-sociale ancora oggi presente e che aumenterà notevolmente nel periodo successivo alla Prima Guerra Mondiale, in cui si registrerà un potenziamento del settore industriale, soprattutto meccanico, siderurgico ed elettrico, sviluppandosi tuttavia quasi esclusivamente al Nord Italia⁹.

Questa rottura finisce per esacerbarsi poi durante il ventennio fascista quando, nonostante alcuni timidi interventi di bonifica dei territori del Meridione e un lieve tentativo di

⁶ S. F. ROMANO, *Storia della questione meridionale*, Palermo, Pantea, 1945, p. 42.

⁷ M. SANTILLO, A. MARINO, *La questione delle disuguaglianze e dei divari socioeconomici nella storia italiana dalla fase post-unitaria alla fine dell'intervento straordinario*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, n. 2-3, 2021, p. 472.

⁸ A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 77 - 81.

⁹ A. CARACCILO, *Crescita e trasformazione della grande industria durante la guerra*, in G. FUÀ (a cura di) *Lo sviluppo economico italiano*, vol. III, Franco Angeli, Milano, 1969.

potenziamento delle infrastrutture pubbliche, l'ombelico del Paese rimane comunque il Nord, con le sue industrie in forte via di crescita e sviluppo¹⁰.

All'indomani della Seconda Guerra Mondiale il *gap* fra Nord e Sud raggiunge poi i massimi livelli, a causa di un assetto politico-economico ancora volto a privilegiare le grandi industrie del Nord¹¹.

Dopo la fine del secondo conflitto mondiale, l'Italia è un Paese profondamente distrutto, economicamente e socialmente. E il divario territoriale che attraversa la penisola viene percepito dalla società stessa in modo ancora più pregnante.

Nonostante ciò, tuttavia, durante i lavori preparatori alla Costituzione Repubblicana, svolti in Assemblea Costituente, il tema delle divergenze fra Nord e Sud resta sullo sfondo e i problemi legati alla necessità di industrializzazione e sviluppo del Mezzogiorno vengono marginalizzati, nonostante l'urgenza di affrontare il problema delle disuguaglianze territoriali, quale elemento imprescindibile per garantire maggiore unità ed equilibrio nel Paese¹².

La presa di coscienza delle disuguaglianze che attraversavano il Paese, e, in particolare, dell'arretratezza del Mezzogiorno, emerse con forza soltanto durante la discussione relativa all'organizzazione regionale dello Stato¹³. Relativamente a questo aspetto, il dibattito in Costituente fu davvero acceso, con due poli di opposti argomenti: c'era chi, come gli onorevoli Zotta e Piccioni, esprimeva con forza un'accesa critica al centralismo, considerato quale ulteriore elemento di impoverimento ed abbandono del Meridione; e chi, primo fra tutti l'onorevole Rescigno¹⁴, che d'altra parte, denunciava il rischio che la creazione di un'organizzazione regionale potesse invece consolidare o aggravare la condizione di marginalità del Sud Italia¹⁵.

Di fronte a questi scontri e a queste perplessità, venne trovata una soluzione, per così dire, 'compromissoria', dove, da un lato, venne sancito in Costituzione un principio di autonomia regionale (nei limiti fissati nel Titolo V) e, dall'altro, venne riconosciuto il dovere dello Stato di farsi carico della riduzione dei divari territoriali¹⁶. Espressione di tale punto d'incontro, può essere ritrovata nell'originaria formulazione dell'articolo 119 Cost. il quale prevedeva che lo Stato potesse infatti destinare risorse speciali a favore delle regioni economicamente svantaggiate, per promuoverne lo sviluppo¹⁷.

¹⁰ M. SANTILLO, A. MARINO, *La questione delle disuguaglianze e dei divari socioeconomici nella storia italiana dalla fase post-unitaria alla fine dell'intervento straordinario*, op. cit., p. 473.

¹¹ A. DEL MONTE, A. GIANNOLA, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, op. cit., p. 109.

¹² V. M. SBRESCIA, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2028, pp. 193 – 202.

¹³ S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, data di pubblicazione: 22 febbraio 2019.

¹⁴ L'onorevole Rescigno, in particolare, manifestò le sue perplessità rispetto alla creazione della Regione Campania con capoluogo Napoli, temendo un ulteriore isolamento per le aree periferiche, tra cui Salerno, sua città di provenienza.

¹⁵ P. BARUCCI (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Giuffrè, Roma – Varese, 1975, pp. 304, 306- 307.

¹⁶ *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, vol. IX, pp. 440 – 445.

¹⁷ Con la riforma del Titolo V, intervenuta con legge costituzionale n. 3/2001, in un contesto segnato da una maggiore richiesta di autonomia regionale, l'articolo 119 Cost. è poi stato profondamente riformulato, per riconoscere maggiore autonomia finanziaria alle regioni (e agli enti locali). Nonostante ciò, ad ogni modo, tale nuova

Soltanto dopo i primi anni di entrata in vigore della Costituzione, quindi, l'interesse e l'attenzione statale verso i problemi del Mezzogiorno, divennero più concreti. Tra gli interventi statali elaborati in quegli anni, ad esempio, degna di particolare nota, è la riforma agraria dei primi anni Cinquanta, approvata con la legge-stralcio n. 841 del 1950. Inserita nel più ampio contesto di ricostruzione post-bellica e riscatto del Mezzogiorno, la stessa mirava a superare il modello latifondista per promuovere la piccola proprietà contadina.

Tale riforma, rappresentò peraltro un passaggio importante nel processo di modernizzazione del Sud, anticipando le politiche di intervento straordinario che vennero poi affidate alla Cassa per il Mezzogiorno¹⁸, istituita concretamente nel 1950, proprio con l'obiettivo di colmare il divario Nord-Sud attraverso la promozione di investimenti in materia di energia, infrastrutture e industria.

Dopo una breve ripresa del Meridione nel ventennio Cinquanta - Settanta, il dualismo Nord-Sud da allora persiste ed è ormai stazionario da diversi anni¹⁹.

Alla luce di tutto quanto premesso, la causa principale (seppur non l'unica) di tale dualismo, che ancora attraversa l'Italia, può pertanto ravvisarsi nell'incompiutezza del processo di industrializzazione del Meridione²⁰, tradottosi nel radicamento di un'economia ancora oggi prevalentemente agricola, rurale ed arretrata, con poche e piccole zone industriali, comunque, raramente in grado di competere con la produttività del Nord Italia.

Peraltro, questa protratta arretratezza politico-economica del Meridione ha portato negli anni, a livello sociale, ad un'emigrazione costante e progressiva di milioni di meridionali verso le regioni più ricche ed industrializzate del Nord Italia, al fine di ricercare maggiori opportunità di 'mobilità sociale' e di crescita personale e lavorativa, in un tentativo di miglioramento complessivo della propria qualità di vita. Per altro verso, tuttavia, questa 'fuga dal Sud', ancora oggi assai praticata, si traduce in una vera e propria emorragia di forza lavoro per le regioni meridionali, finendo per acuire il divario stesso²¹.

Sebbene quindi tale condizione di svantaggio del Sud Italia sia spesso ricondotta soltanto ad un'arretratezza economica imputata al Meridione, in realtà tale divario non è solo e meramente economico, ma investe l'intera esistenza degli individui e della società nel suo complesso,

formulazione conserva e rafforza i principi di coesione e solidarietà sociale, prevedendo l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale e prevedendo interventi statali mirati a vantaggio delle regioni più bisognose, al fine di rimuovere "squilibri economici e sociali". Pertanto, anche il testo attuale dell'art. 119 Cost. riflette il tentativo di bilanciare autonomia e solidarietà, federalismo e unità nazionale.

¹⁸ La "Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale" venne istituita con la L. n. 646/1950. Era un ente pubblico creato proprio per promuovere investimenti volti a valorizzare l'economia del Sud Italia. Per un approfondimento, si veda, fra le tante: G. PESCATORE, *La "Cassa per il Mezzogiorno". Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2008 e anche G. PESCOSOLIDO, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, Donzelli, Roma, 2017.

¹⁹ V. DANIELE, P. MALANIMA, *Perché il Sud è rimasto indietro? Il Mezzogiorno fra storia e pubblicistica* in *Rivista di storia economica, Italian Review of Economic History*, n. 1, 2014, pp. 3-36.

²⁰ Ad ogni modo, per un approfondimento sulle cause che hanno condotto a questa situazione di divario, si veda: G. COCO, C. DE VINCENTI (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da "problema" ad "opportunità"*, Il Mulino, Bologna, 2020.

²¹ N. PANICHELLA, *Diseguaglianze territoriali e stratificazione sociale* in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 4, 2022, pp. 61 - 69.

traducendosi in disuguaglianze innanzitutto si reddituali, ma anche di condizioni di partenza, di opportunità, di vita.

E questa è una consapevolezza che era già nota agli studiosi del passato: lo stesso Giustino Fortunato, uno dei più importanti rappresentanti del ‘meridionalismo’ del Novecento, riportava che *“c’è fra il nord e il sud della penisola una grande sproporzione nel campo delle attività umane, nella intensità della vita collettiva, nella misura e nel genere della produzione, e, quindi, per gli intimi legami che corrono tra il benessere e l’anima di un popolo, anche una profonda diversità fra le consuetudini, le tradizioni, il mondo intellettuale e morale”*²², parlando quindi una sproporzione fra Nord e Sud che parte da divari economici e politici, ma che inevitabilmente si ripercuote sui più disparati settori dell’esistenza umana, determinando differenze anche nel livello di istruzione, di accesso ai servizi pubblici essenziali, di prospettive di vita.

Una disparità – al netto della fondatezza o meno delle teoriche del ‘familismo amorale’²³ – che si traduce, quindi, in una qualità di vita differente tra chi vive al Nord o al Sud della nostra penisola²⁴.

Questo divario oggi, è inoltre declinabile anche in dimensioni diverse ed ulteriori, che danno vita a nuove forme di disuguaglianza: fra queste, chiaramente, anche quella ambientale.

Le disuguaglianze territoriali che attraversano oggi l’Italia non si esprimono più soltanto in un divario economico o strutturale, riflettendosi anche in una dimensione ambientale e dando vita ad importanti differenziazioni fra Nord e Sud, tanto da poter parlare anche di un vero e proprio divario ecologico²⁵.

Per fare qualche esempio concreto volto ad illustrare evidenti divari ecologici che si stanno radicando nel nostro territorio, basti considerare, innanzitutto, il tema del potenziamento delle energie rinnovabili sul suolo nazionale: da un lato, infatti, il Sud presenta grandi potenzialità in materia, soprattutto per quanto riguarda lo sfruttamento di abbondanti flussi di energia derivanti dall’eolico e dal fotovoltaico, grazie alle condizioni climatiche e geografiche che caratterizzano quei territori; tuttavia, dall’altro lato, spesso i benefici prodotti dall’implementazione e dal potenziamento di queste forme di energia non ricadono sulle comunità locali, ma si assiste tuttalpiù ad un fenomeno di ‘colonialismo energetico’²⁶, dove grandi impianti energetici vengono installati al Sud da aziende estere o provenienti dal Nord Italia, senza però che questo abbia ricadute occupazionali o di sviluppo sul territorio

²² G. FORTUNATO, *Il Mezzogiorno e lo stato italiano: volume secondo*, Laterza, Bari, 1911, pp. 311 - 312.

²³ Tesi, come noto, che si deve a E.C. BANFIELD, *Le basi morali di una società arretrata*, Ed. Comunità, Milano, 1958. Cfr., altresì, G. VIESTI, *Il Sud vive sulle spalle dell’Italia che produce. Falso!*, La Terza, Roma-Bari, 2013; ID., *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, La Terza, Roma-Bari, 2021.

²⁴ E. FERRAGINA, *Chi tutto e chi niente*, Rizzoli, Milano, 2013, pp. 23ss.

²⁵ Si tratta di un concetto peraltro strettamente legato al tema della ‘giustizia ambientale’ o *environmental justice*, definibile come *“the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies”* in R. BULLARD, *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*, Routledge, Londra, 2000. Si tratta di un concetto volto ad evidenziare come spesso l’accesso ai beni ambientali e la partecipazione alle scelte ecologiche siano nettamente diseguali fra le diverse fasce territoriali e sociali della popolazione. Così anche in D. SCHLOSBERG, *Defining Environmental Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

²⁶ Interessante su questo tema anche M. G. BOSCO, *La speculazione eolica e fotovoltaica come colonialismo energetico*, in *Rivista La Fionda*, pubblicato il: 29 aprile 2024.

meridionale. Inoltre, a livello di autoconsumo, a differenza del Nord Italia in cui si stanno attuando piani di efficientamento degli edifici che prevedono l'implementazione di maggiori fonti rinnovabili, al Sud non vi sono sistemi infrastrutturali pienamente adeguati a tale potenziamento, frenando così la transizione energetica anche in questo contesto specifico.

D'altra parte, giusto per citare un altro esempio concreto di divario ecologico, una delle divergenze più evidenti che hanno grandi ripercussioni anche a livello ambientale, risiede nella diversa capacità di gestione dei rifiuti tra Nord e Sud Italia: le regioni settentrionali hanno infatti da anni un efficiente sistema di gestione dei rifiuti, con un'ampia e funzionante diffusione della raccolta differenziata. Il Mezzogiorno, invece, presenta anche in materia gravi criticità legate ad una scarsa diffusione di sistemi di raccolta differenziata e una conseguente carenza di impianti *ad hoc* per la gestione dei rifiuti; questo si traduce, spesso, nella diffusione di discariche illegali foriere di vere e proprie emergenze ambientali²⁷.

Tale divario, poi, comporta inevitabilmente anche un netto peggioramento delle condizioni di salute e di qualità della vita per le persone che risiedono nelle zone più problematiche del Sud Italia.

Peggioramento di qualità della vita potenzialmente causato anche da una differenza in tema di qualità dell'aria fra Nord e Sud che, però, in questo caso, vede maggiori problematiche al Nord Italia dove, a causa della maggiore industrializzazione e circolazione di mezzi su ruote, il livello di smog presente nell'aria è spesso nettamente superiore rispetto alle zone del Sud Italia dove la qualità dell'aria si attesta a livelli nettamente superiori, questo, grazie (o a causa) della minore industrializzazione di quelle zone²⁸.

3. Come la transizione *green* può rivelarsi un'arma a doppio taglio

Di fronte a questo 'nuovo volto' del divario Nord-Sud in Italia, ci si chiede quali siano quindi gli strumenti che possono essere introdotti per colmare, o quantomeno attenuare, questo divario ambientale.

In questo senso, le politiche *green* possono indubbiamente rappresentare un'opportunità di rilancio per le zone più svantaggiate del Paese, ed in particolare, possono figurare quale occasione di rinascita per il Mezzogiorno, che consenta di superare quello storico ritardo che lo caratterizza, anche nell'implementazione di misure di mitigazione ambientale²⁹.

²⁷ Basti ricordare, a tal proposito, il caso dell'ormai comunemente conosciuta con l'espressione 'Terra dei fuochi' in Campania, con cui si vuole indicare una vasta area diventata tristemente famosa per la grande quantità di rifiuti tossici smaltiti e per le discariche abusive situate sul territorio. Per un approfondimento può essere di interessante consultazione A. GIORDANO, P. CHIARIELLO, *Monnezza di Stato. La Terra dei fuochi nell'Italia dei veleni*, Minerva Edizioni, Bologna, 2015.

²⁸ Anche al Sud, tuttavia, si sono verificati casi di alti livelli di tossicità dell'aria per cause industriali, su tutti, il caso dello stabilimento ILVA di Taranto, complesso industriale siderurgico tra i più grandi ed inquinanti d'Europa. Per una ricostruzione storica delle vicende che hanno interessato l'acciaieria, si veda: S. ROMEO, *L'acciaio in fumo. L'Ilva di Taranto dal 1945 ad oggi*, Donzelli, Mantova, 2019.

²⁹ A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2017, pp. 899 - 916.

Quando si parla di politiche *green*, o politiche ambientali sostenibili, ci si riferisce, in particolare, a quell'insieme di strategie, investimenti e previsioni normative messi a punto o programmati dai governi dei singoli Stati e finalizzati alla promozione di un modello di sviluppo sociale ed economico che sia orientato sì alla sostenibilità ambientale, senza offuscare però la necessità di una società che sia in ogni tempo socialmente inclusiva ed economicamente solida e durevole³⁰.

Si tratta, quindi, di misure introdotte o programmate per favorire una transizione pienamente ecologica, in linea con i principi di sviluppo sostenibile definiti anche a livello internazionale, in particolare nell'Agenda 2030³¹ delle Nazioni Unite e nelle politiche climatiche adottate dall'Unione Europea³².

Se le premesse sono positive e propositive, tuttavia, la transizione ecologica può comunque rappresentare un'arma a doppio taglio nella battaglia finalizzata a colmare i divari territoriali presenti in Italia, soprattutto se mal implementata e/o mal gestita dai sistemi di *governance* locale.

I rischi che possono presentarsi, e che in parte si sono già concretizzati, possono essere diversificati.

Nel dettaglio, a titolo esemplificativo, innanzitutto queste politiche di transizione *green* rischiano spesso di tradursi in fenomeni di 'polarizzazione verde' in cui cioè solo i territori del Nord Italia, in virtù della maggiore industrializzazione che li caratterizza, sono in grado di cogliere appieno le opportunità ed i benefici della transizione, lasciando d'altra parte il Meridione, con la sua economia prevalentemente agricola e poco industrializzata, sempre un passo indietro nel tentativo di implementare compiutamente una transizione verde.

Questo non fa che evidenziare l'esistenza di una vera e propria 'geografia della transizione' che, in Italia, opera a due velocità diverse fra Nord e Sud, finendo per acuire un divario territoriale già marcato.

Quello della polarizzazione della transizione è, peraltro, un fenomeno che sta trovando terreno fertile non solo in Italia, ma anche in altri Paesi europei, primo fra tutti, la Germania. Tale territorio rappresenta infatti un caso emblematico in materia, in cui la transizione energetica (*Energiewende*) si è concretizzata ad intensità diverse nei territori dell'Est e dell'Ovest del Paese: le regioni dell'Ovest, infatti, maggiormente sviluppate e industrializzate, stanno sviluppando una comunità ed un'industria più *green* rispetto alle regioni dell'Est, ancora legate

³⁰ Per uno studio approfondito sulle politiche ambientali, con esempi di politiche pubbliche, strumenti normativi e approcci comparativi si veda W.A. ROSENBAUM, *Environmental Politics and Policy*, CQ Press, Washington D.C., 2019.

³¹ In particolare, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione pensato ed adottato dall'ONU nel 2015 per garantire uno sviluppo globale equo e sostenibile entro il 2030, affrontando sfide cruciali come la lotta alla povertà, la tutela dell'ambiente e il contrasto al cambiamento climatico. Si configura come vera e propria *roadmap* a livello mondiale. Per conoscere nel dettaglio la struttura ed il contenuto dell'Agenda 2030 è possibile consultare il testo integrale al [sito](#) di riferimento.

³² L'Unione Europea, a sua volta, ha sviluppato il c.d. *Green Deal* europeo, definibile come strategia elaborata per diventare climaticamente neutri, entro il 2050. Si tratta di un piano d'azione ambizioso, presentato dalla Commissione Europea nel 2019, finalizzato a creare un'Europa equa e sostenibile. Per un approfondimento sul tema, si veda: J. RIFKIN, *Un Green New Deal globale*, Mondadori, Milano, 2019.

ad un'economia agricola e più arretrata ed in cui la transizione ecologica non ha ancora attecchito in modo massiccio³³.

Questo dimostra come le politiche *green*, debbano sempre essere sostenute ed accompagnate da una *governance* attenta all'equità e alla corretta distribuzione delle risorse fra tutti i lati del territorio nazionale, proprio per non generare una distribuzione asimmetrica di investimenti finalizzati a realizzare la transizione ecologica.

Ulteriore esempio di risvolto negativo della transizione ecologica, che può registrarsi in caso di investimenti *green* non sostenuti da un'adeguata *governance* di supporto, è il rischio di concretizzare a livello sociale un fenomeno di 'gentrificazione verde' (*green gentrification*)³⁴: si tratta di un fenomeno urbano che si verifica quando, la valorizzazione ecologica di un quartiere residenziale o di un centro urbano, attraverso l'introduzione di aree verdi, parchi pubblici, iniziative di riqualificazione edilizia, si traduce in un inevitabile aumento del valore immobiliare della zona, che porta con sé una trasformazione sociale ed economica: questo perché i residenti a basso reddito, non più in grado di sostenere gli aumentati costi di vita in quello specifico quartiere, lasciano il posto a gruppi sociali più abbienti, attratti da infrastrutture ecologiche e da una qualità ambientale superiore. Fenomeni di tale portata si sono peraltro già verificati concretamente anche in grandi città europee e statunitensi³⁵.

Questo elemento non fa che evidenziare un ulteriore aspetto problematico delle politiche *green* le quali, se non sostenute da misure sociali di equità ed inclusione, finiscono per comportare effetti collaterali di esclusione sociale a discapito di fasce sociali già marginalizzate e deboli.

Vero tutto quanto premesso, d'altra parte, il divario ambientale Nord-Sud rappresenta oggi una delle sfide più delicate da affrontare per rendere la transizione ecologica in Italia veramente equa ed inclusiva, evitando il consolidarsi di effetti potenzialmente negativi. Pertanto, è essenziale individuare quali siano gli strumenti adottati o pianificati finora dallo Stato per affrontare i rischi indicati *supra*. A tal proposito, il PNRR rappresenta oggi uno degli strumenti principali volti ad introdurre e pianificare misure ed interventi che, anche a livello ambientale, possano favorire una maggiore inclusività e realizzare una maggiore uniformità fra Settentrione e Meridione, senza tralasciare tuttavia l'importanza di assicurare la costruzione di una società più verde, ma comunque sempre inclusiva, nonché socialmente ed economicamente coesa.

4. Il PNRR: un'occasione per riequilibrare il Paese

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta la risposta elaborata dall'Italia contro l'emergenza straordinaria affrontata a causa della pandemia da Sars-Cov-2. Approvato nel 2021,

³³ A. MERLI, *Germania: così l'Est si è avvicinato all'Ovest*, in *Il Sole 24 ore*, pubblicato il: 14 gennaio 2017, consultabile al [sito](#) di riferimento.

³⁴ Si tratta di un fenomeno ancora poco considerato, le cui conseguenze non sono ancora state esaminate in maniera dettagliata. Tuttavia, di particolare interesse sul tema può essere H.E. CAMPBELL, A. ECKERD, Y. KIM, *Green Gentrification and Environmental Injustice*, Springer, Berlino, 2024.

³⁵ Ad esempio, è possibile esaminare gli effetti e le conseguenze sociali della 'gentrificazione verde' di Brooklyn (con un cenno comparatistico anche ad altre città statunitensi ed europee) in K. GOULD, T. LEWIS, *Green Gentrification: Urban sustainability and the struggle for environmental justice*, Routledge, Londra, 2016.

il PNRR si configura come strumento volto a risollevare il sistema economico, sociale e sanitario, fortemente messo a dura prova dalla pandemia³⁶.

Tale Piano Nazionale si pone in netta continuità con gli interventi programmati in questi stessi anni dall'Unione Europea: in particolare, nel luglio del 2020 le istituzioni europee si sono attivate per elaborare un corposo piano di investimenti, il programma Next Generation EU³⁷, dal valore complessivo di circa 750 miliardi di euro, finalizzato proprio al rilancio dell'economia europea.

All'interno di questo programma è stato previsto un sistema di prestiti e trasferimenti a beneficio dei singoli Stati membri³⁸, per realizzare riforme strutturali ed investimenti volti al perseguimento di obiettivi chiave quali la transizione ecologica, il potenziamento dell'intelligenza artificiale, la crescita di coesione sociale e territoriale. In questo contesto, all'Italia sono stati destinati circa 191,5 miliardi di euro, di cui una parte tramite sovvenzioni a fondo perduto e altra parte attraverso prestiti.

Nel dettaglio, il PNRR si concentra in tre priorità trasversali e condivise a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Ai fini del perseguimento e della realizzazione di tali obiettivi, il Piano si articola in sei diverse missioni, fra cui spiccano la Missione 2 – *Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica* e la Missione 5 – *Inclusione e Coesione*, su cui è importante soffermarsi ai fini del presente contributo.

Esaminando più da vicino la Missione 2³⁹ del PNRR, si nota come la stessa persegua l'ambizioso obiettivo di innescare una compiuta transizione ecologica del Paese, ai fini di una completa neutralità climatica e di uno sviluppo sostenibile. Tale Missione, con una dotazione di circa 60 miliardi di euro⁴⁰, si articola in quattro diverse Componenti, ciascuna dedicata ad uno specifico settore di intervento: innanzitutto, la Componente 1 prevede programmi di investimenti e riforme finalizzati all'incentivazione di un'agricoltura sostenibile e di un'economia circolare; ad esempio, attraverso un miglioramento nei sistemi di raccolta e gestione dei rifiuti o attraverso l'implementazione di strumenti di innovazione e meccanizzazione del settore agricolo ed alimentare.

La Componente 2, invece, è interamente dedicata alla decarbonizzazione, attraverso progetti e finanziamenti volti ad incrementare l'impiego (soprattutto industriale) di energie rinnovabili,

³⁶ È possibile trovare una ricostruzione della storia e delle origini del Piano sul [sito web](#) del Governo appositamente dedicato al PNRR, in cui, peraltro, è presente anche un approfondimento dedicato alla 'riduzione del divario di cittadinanza', dove vengono evidenziati gli investimenti e le misure pensate per colmare il divario Nord-Sud.

³⁷ Allo stesso modo, è consultabile il [sito web](#) dedicato al programma *Next Generation EU* per un'analisi approfondita degli obiettivi e delle misure implementate dall'Unione Europea in materia di sviluppo dei sistemi socioeconomici dei singoli Stati.

³⁸ In particolare, strumento principale del piano europeo *Next Generation EU* è il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) che materialmente fornisce i fondi agli Stati membri.

³⁹ Per farsi un'idea più completa ed esaustiva degli obiettivi e degli interventi previsti dalla Missione 2 è possibile consultare il [sito](#) del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, che dedica uno spazio apposito proprio alla descrizione di tale programma.

⁴⁰ Si tratta del *budget* più alto messo a disposizione, fra tutte le Missioni in cui il PNRR è articolato.

a potenziare l'uso e la produzione dell'idrogeno ed a sviluppare forme di trasporto pubblico e non solo più sostenibili⁴¹.

La Componente 3 si occupa di garantire una maggiore efficienza energetica e riqualificazione degli edifici pubblici e privati per un risparmio energetico ma anche per una prevenzione maggiore da rischi sismici.

Infine, la Componente 4 mira a rafforzare la resilienza del territorio di fronte agli effetti prorompenti e talvolta distruttivi del cambiamento climatico, concentrandosi, in particolare, sulla tutela della biodiversità ma anche sulla previsione di un uso responsabile e consapevole delle risorse idriche.

Si tratta, quindi, di un complesso di investimenti e di progetti che possono rappresentare un'importante spinta per avviare un percorso radicale di transizione ecologica, di neutralità carbonica e di sviluppo sostenibile.

D'altra parte, invece, la Missione 5⁴² svolge un importante ruolo di sostegno alla parità di genere, all'incremento dell'occupazione e al riequilibrio territoriale. Di rilevanza per il presente contributo risulta essere in particolare la Componente 3 della menzionata Missione, che dispone di quasi 2 miliardi di euro interamente messi a disposizione per facilitare un riequilibrio ed una coesione territoriale: per raggiungere tali obiettivi sono stati predisposti progetti di sviluppo per il Mezzogiorno che prevedono un potenziamento delle infrastrutture, un sostegno alle imprese locali e l'incremento delle opportunità occupazionali. Sono previsti, inoltre, importanti investimenti di contrasto alla povertà educativa e digitale per incentivare la permanenza della popolazione in queste zone, contrastando lo spopolamento. Infine, si prevede l'implementazione di progetti di rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES)⁴³.

Già da queste premesse, è possibile evidenziare come la *governance* nazionale stia cercando di predisporre strumenti e meccanismi di contrasto al problema dei divari territoriali, principalmente attraverso misure di rilancio del Mezzogiorno. A rafforzare quanto detto, basti considerare che il PNRR è strutturato in modo da prevedere una percentuale di fondi destinata esclusivamente al Mezzogiorno: ben il 40% delle risorse allocabili territorialmente sono infatti destinate alle regioni del Sud.

Tale quota è stata normativamente stabilita con il decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021⁴⁴ il quale prevede che le organizzazioni titolate abbiano l'obbligo di rispettare questa soglia e che

⁴¹ A. PORCARI, *Transizione ecologica e certezza del diritto: regolamentare la filiera idrogeno*, in *DPCE Online*, n. 2, 2023, pp. 547ss.

⁴² Allo stesso modo, è possibile approfondire il contenuto e le finalità della Missione 5 consultando il [sito](#) del Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, che dedica una sezione a riguardo.

⁴³ Le Zone Economiche Speciali sono regioni geografiche sottoposte ad una legislazione economica differente rispetto a quella della nazione di appartenenza. In particolare, in Italia, con il decreto-legge n. 124/2023 è stata istituita, a far data dal 1° gennaio 2024, la 'Zona economica speciale per il Mezzogiorno' che comprende i territori della Campania, Calabria, Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna per sostituire le attuali zone economiche speciali frammentate in otto diverse strutture amministrative.

⁴⁴ La 'clausola del 40%' è stata introdotta in sede di conversione del suddetto decreto, con legge n. 108/2021, e prevede che le amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR assicurino la destinazione al Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente.

il Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud abbia il compito di verificare periodicamente che gli enti titolati rispettino la quota suindicata.

Pertanto, vero che il PNRR è stato originariamente pensato come strumento emergenziale, tuttavia, oggi, lo stesso può rappresentare un'occasione di modernizzazione del Paese, che consenta di raggiungere importanti traguardi, tra i quali anche un rafforzamento della coesione sociale e territoriale e un potenziamento delle opere di transizione ecologica.

Resta pur sempre aperta la problematica relativa alle modalità con cui tali progetti dovranno essere implementati nei singoli territori. È opportuno, infatti, chiedersi se (e quanto) il PNRR, e in particolare le sue Missioni 2 e 5, siano state effettivamente pianificate per affrontare il problema del divario territoriale Nord-Sud e se, d'altra parte, vi siano invece rischi concreti di acuire questo stesso divario.

Le criticità sono infatti diversificate: tanto per iniziare, non tutti gli enti titolati rispettano l'obbligo di destinare almeno il 40% delle risorse allocabili ai territori del Sud e questa criticità dipende talvolta dall'assenza di meccanismi in grado di compensare le evidenti difficoltà amministrative e progettuali degli enti locali del Sud, che si trovano svantaggiati nella gestione di bandi e concorsi, con il rischio di perdere grandi opportunità di crescita e rilancio⁴⁵.

Il tema centrale è proprio questo: non tutti i territori italiani partono dallo stesso livello in termini di infrastrutture ambientali, competenze tecniche e capacità amministrative; pertanto uno dei rischi principali del PNRR è che, in assenza di una *governance* locale responsiva e preparata, gli investimenti finiscano per favorire regioni già avanzate in cui la burocrazia e lo sviluppo industriale consentono di realizzare rapidamente i progetti richiesti e percepire i fondi stanziati.

Inoltre, in materia di transizione ecologica, si rischia di oggettivare un divario infrastrutturale già esistente: le regioni del Sud peccano infatti di reti ed infrastrutture adeguate, pur avendo ad esempio, come già evidenziato, grandi potenzialità nelle rinnovabili. Pertanto, se non si riesce primariamente ad investire nella realizzazione di infrastrutture di base, la transizione ecologica rischia di avvantaggiare solo le regioni già più avanzate.

È necessario quindi evitare la concretizzazione di una sorta di 'paradosso del PNRR' in cui, sebbene il Piano Nazionale abbia come obiettivo anche la riduzione delle disuguaglianze territoriali, l'assenza di politiche di riequilibrio mirate rischi di tradursi in un rafforzamento di un *gap* preesistente.

5. Conclusione: strumenti per una transizione territorialmente equa

Alla luce di quanto sopra riportato, emerge con chiarezza la necessità di assicurare che transizione ecologica e coesione territoriale vadano di pari passo, per contribuire alla costruzione di una società che sia, non soltanto più *green*, ma anche più giusta.

⁴⁵ Questo aspetto è stato approfondito da una recente analisi di *Openpolis* volta a mettere in luce i ritardi e gli squilibri territoriali nell'avanzamento dei progetti PNRR al Sud.

Il percorso verso la neutralità climatica deve quindi essere improntato ad una *Just Transition*⁴⁶ per assicurare l'implementazione di principi e strumenti per una transizione giusta. Quando si parla di *Just Transition* (letteralmente, 'Transizione Giusta') ci si vuole riferire, in particolare, a quel concetto sviluppato negli anni Ottanta grazie principalmente alle battaglie portate avanti dai sindacati statunitensi e volte a garantire che il passaggio ad un'economia *green* e sostenibile non si traduca in nuove disuguaglianze sociali e territoriali ma, al contrario, contribuisca a ridurre quelle già esistenti. Si richiede quindi un trattamento equo delle persone nel passaggio alla sostenibilità ambientale e ad una società a carbonio 'zero': la transizione ecologica deve infatti essere equa ed inclusiva, offrendo protezione ai lavoratori e supporto ai territori svantaggiati, garantendo un accesso equo ai benefici della transizione verde, e riducendo il rischio che, soprattutto i territori più svantaggiati, si sobbarchino i costi di una transizione i cui effetti si realizzino però soltanto a beneficio delle zone più industrializzate⁴⁷.

Essenziale, *pro-futuro*, sarà anche interrogarsi sul ruolo cruciale che possono svolgere, in materia di riduzione dei divari territoriali, strumenti come i Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecnico-Ambientali (LEPTA) e gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES). Da un lato, infatti, i LEPTA rappresentano il "*livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale*" delle attività che il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente è tenuto a garantire⁴⁸. Si tratta di strumenti che, se correttamente implementati, possono assicurare standard essenziali⁴⁹ di tutela ambientale ed accesso a servizi ecologici in tutto il territorio nazionale, senza discriminazioni fra Nord e Sud.

Dall'altro lato, invece, gli indicatori BES⁵⁰ permetterebbero di valutare l'effettivo benessere anche ambientale del Paese, in termini di crescita economica ma anche di qualità della vita e di coesione sociale.

Tutto ciò premesso, lo stesso PNRR rappresenta un ottimo punto di partenza nella lotta contro i divari territoriali e ambientali fra Nord e Sud Italia, la cui efficacia dipenderà tuttavia dalle effettive modalità di implementazione e applicazione nei singoli territori regionali.

⁴⁶ Per approfondire il concetto di *Just Transition*, di particolare interesse può essere: X. WANG, K. LO, *Just Transition: a conceptual review*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 82, 2021 e anche D. MCCAULEY, R. HEFFRON, *Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 119, 2018.

⁴⁷ È bene sottolineare che, oggi, il concetto di *Just Transition* ha trovato anche una formalizzazione nelle politiche internazionali, in particolare, alla Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici tenutasi a Parigi nel 2015, i sindacati e i sostenitori della *Just Transition* sono riusciti a far valere le proprie ragioni e ad ottenere l'inserimento di un riferimento esplicito alla *Just Transition* nel preambolo dell'Accordo di Parigi. Inoltre, anche il *Green Deal Europeo* include un Meccanismo per la Transizione Giusta, che prevede iniziative ed investimenti per le regioni e gli Stati più bisognosi.

⁴⁸ I LEPTA sono quindi standard minimi di tutela ambientale che dovrebbero essere garantiti su tutto il territorio nazionale per garantire equità nell'accesso ai servizi ambientali, in piena conformità con l'art. 117 Cost. Sono espressamente richiamati nell'art. 9 della legge istitutiva del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, la L. n. 132/2016.

⁴⁹ Termine inteso ai sensi della sentenza n. 192/2024, Corte Costituzionale, p.to 14 *cons. in dir.*

⁵⁰ I BES, invece, rappresentano uno strumento da affiancare agli indicatori di natura economica (come, primo fra tutti, il PIL) al fine di misurare concretamente le condizioni economiche, di vita e di benessere della popolazione italiana. In particolare, essi si articolano in 12 categorie comprensive di ben 129 indicatori.



Sarà essenziale innanzitutto potenziare la *capacity building* del Mezzogiorno attraverso un rafforzamento della *governance* locale ed un maggior supporto offerto alle amministrazioni degli enti locali, che consenta anche al Sud di accedere ai fondi che, legalmente, gli spettano ed evitare che gli stessi vengano mal spesi o, peggio, restino inutilizzati.

Per concludere, se la transizione ecologica può essere un'occasione per una nuova stagione di sviluppo sostenibile in Italia, è essenziale che la stessa sia affiancata da politiche nazionali e locali che garantiscano un collegamento fra ambiente, giustizia e coesione territoriale, evitando che la sostenibilità diventi un privilegio per pochi anziché un diritto per tutti (sia per l'oggi che per le generazioni future).

ADRIANA CIAFARDONI*

Telemedicina e livelli essenziali di assistenza nel prisma dei divari territoriali**

ABSTRACT (EN): This paper aims to examine the relationship between telemedicine and essential levels of care. The question, also because of the indications present in Ministerial Decree No. 77 of 2022, concerns the possibility of making telemedicine part of the Essential Levels of Care or of considering it a mode of service delivery. In the latter case, “tele-performance” would fall under the genus of organizational choices, with relative competence in the hands of the regions; which, however, could lead to an increase in territorial gaps.

ABSTRACT (IT): Il presente lavoro intende esaminare il rapporto tra la telemedicina e i livelli essenziali di assistenza. La questione, anche in ragione delle indicazioni presenti nel D.M. n. 77 del 2022, attiene alla possibilità di far rientrare la telemedicina nei LEA o di considerare questa una modalità di erogazione delle prestazioni. In tale ultimo caso la “tele-prestazione” rientrerebbe nel *genus* delle scelte organizzative, con relativa competenza in capo alle Regioni; il che, però, potrebbe portare a un incremento dei divari territoriali.

SOMMARIO: 1. I livelli essenziali di assistenza nel prisma dei divari territoriali. – 2. Livelli essenziali di assistenza e digitalizzazione della sanità. – 3. La telemedicina come standard tecnologico. – 3.1 (*Segue*). Uniformità della prestazione e accesso alla tecnologia. Il ruolo del PNRR. – 4. Considerazioni conclusive.

1. I livelli essenziali di assistenza nel prisma dei divari territoriali

Uno degli ambiti in cui si registrano i divari territoriali più rilevanti è il settore della sanità¹. Tali disuguaglianze dipendono da molteplici fattori – socioeconomici, geografici, etnici e di genere – e si traducono in differenze sistematiche nella tutela della salute, nell’accesso ai servizi sanitari e nella qualità delle cure ricevute. Infatti, come per tutti i servizi pubblici, anche in sanità (o, forse, ancor di più in sanità) si registra un problema di incontro tra domanda e offerta delle prestazioni. Se la domanda resta nel luogo in cui il bisogno sorge, l’incapacità di far fronte alla stessa genera le liste d’attesa. L’alternativa, peraltro non sempre risolutiva, è la mobilità sanitaria, fenomeno, questo, relativo alla delocalizzazione della domanda che avviene, di fatto, dalle Regioni del Sud Italia verso quelle del Nord², così come dalle aree centrali verso quelle

* Assegnista di ricerca in diritto amministrativo – Università degli Studi “G. D’Annunzio” di Chieti-Pescara.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sui divari a livello locale e sub-locale in sanità, cfr. V. MOLASCHI, *La tutela della salute nelle periferie*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2016, pp. 455 ss.

² Secondo l’art. 19, comma 2, legge n. 833 del 1978, «ai cittadini è assicurato il diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura nei limiti oggettivi dell’organizzazione dei servizi sanitari». In dottrina la questione viene ripresa da G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 354 ss.

periferiche³. Questa dinamica è stata ulteriormente aggravata dall'emergenza sanitaria che, quale fattore innegabile di accelerazione delle dinamiche di trasformazione, ha costretto il Sud, ma anche le aree decentrate, soprattutto se montuose, isolate o confinanti con Regioni particolarmente attrattive, a uno sforzo maggiore per superare gli effetti della frammentazione territoriale⁴. Pertanto, rispetto a tale fenomeno, è necessario interrogarsi sul ruolo della digitalizzazione e, in particolare, della telemedicina, che permetterebbe l'erogazione della prestazione sanitaria senza la presenza contestuale medico-paziente⁵, potendo così incidere positivamente sulle liste d'attesa.

La "questione della povertà"⁶ anche sanitaria è da tempo al centro delle politiche del *Welfare State* con l'introduzione di misure volte a contrastare situazioni di emergenza⁷. Al riguardo non sono mancati innesti normativi che, però, faticano a invertire questa tendenza, tra i quali si segnalano gli interventi finalizzati a garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA)⁸. Questi costituiscono l'insieme di prestazioni e servizi che il Servizio sanitario nazionale (SSN) è tenuto a garantire a tutti i cittadini, o gratuitamente o attraverso il pagamento di una quota di partecipazione (*ticket*), utilizzando le risorse pubbliche raccolte tramite la fiscalità generale⁹.

Sulla mobilità sanitaria si veda, altresì, M. MINGOZZI, *Tutela dei livelli essenziali di assistenza e mobilità sanitaria nell'esperienza italiana ed europea: gli slanci e i limiti dell'azione dell'Unione nella tutela del diritto alle cure*, in *Diritto e salute*, 29 gennaio 2018, pp. 26 ss.

³ P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2024, p. 73, sottolinea che i «concetti di sviluppo e di divario sono diventati più complessi da definire e analizzare proprio a causa del progresso tecnologico, il quale rivela in modo ancor più tangibile come il problema sia anche quello della distanza (non solo fisica) tra centri urbani e periferie, che funge da "moltiplicatore" del divario territoriale».

⁴ ASVIS, *Il Sud come cerniera sostenibile tra Europa e Mediterraneo. Le 10 proposte dell'ASviS*, pubblicato il 18 ottobre 2022 sul sito istituzionale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, p. 2, mette in luce la necessità di potenziare la c.d. "infrastruttura di mezzo", al fine di avvicinare centri e periferie, al fine di garantire una maggiore raggiungibilità anche delle aree più interne.

⁵ Senza pretesa di esaustività, cfr. F. APERIO BELLA, *The Role of Law in Preventing "Remote" Defensive Medicine: Challenges and Perspectives in the Use of Telemedicine*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2023, pp. 305 ss.; R. SENIGAGLIA, *Telemedicina ed essenza fiduciaria del rapporto di cura*, in *Persona e mercato*, n. 3, 2023, pp. 470 ss.; V. MOLASCHI, *Telemedicine: Impact and Perspectives in Healthcare Delivery and Organization of the Italian National Health Service*, in *Erdal*, n. 1, 2023, pp. 153 ss.; A. MAZZA LABOCCETTA, *Telemedicina: sfide, problemi, opportunità*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2023, pp. 135 ss.; C. BOTRUGNO, *Un diritto per la telemedicina: analisi di un complesso normativo in formazione*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2014, pp. 639 ss.

⁶ L'espressione è di G. TARDELLO, voce *Povertà (questione della)*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIII, Utet, Torino, 1966, pp. 520 ss.

⁷ Sulla povertà sanitaria, di recente, cfr. M. D'ORSOGNA, *Povertà sanitaria e welfare governativo: nuovi orizzonti e nuove sfide per la tutela della salute*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2024, pp. 925 ss., secondo cui «"Povertà sanitaria" è una formula coniata non dai giuristi; è un sintagma semanticamente caro agli studi dei sociologi e degli economisti. Assai efficacemente il sociologo Luca Pesenti sintetizza la portata e il significato più intimo della formula "povertà sanitaria" nell'esistenza di una componente della povertà che involge quella fascia di persone che non hanno "l'essenziale per accedere all'essenziale", ossia la salute».

⁸ Cfr. C. COLAPIETRO, *L'effettività costituzionale del diritto alla salute nella dimensione multilivello*, in *Riv. dir. comp.*, n. 5, 2024, pp. 14 ss.; V. ANTONELLI, *La garanzia dei livelli essenziali di assistenza nei primi 40 anni del Servizio sanitario nazionale: dall'uniformità all'appropriatezza*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2018, pp. 2 ss.; A. AMATO, *Niente al di fuori dei LEA. Il diritto fondamentale alla salute nelle Regioni sottoposte a Piano di rientro alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. reg.*, n. 2, 2023, pp. 537 ss.

⁹ Su cui si veda la sentenza della Corte cost., 16 luglio 2012, n. 187, con commento di S. DE GÖTZEN, *La disciplina in materia di ticket incidente sui livelli essenziali di assistenza sanitaria. Divieto di differenziazione in melius?*, in *Giur. cost.*,

In via preliminare, occorre rilevare che la riforma del Titolo V della Costituzione¹⁰ ha posto al centro la tutela della salute, demandando allo Stato il compito di fissare i livelli essenziali di assistenza (art. 117, comma 2, lett. m)) e alla competenza concorrente Stato-Regione il potere di individuare la normativa di dettaglio per garantire sistemi organizzativi idonei a rendere effettiva ed efficace la disciplina statale in tema di LEA (art. 117, comma 3, Cost.)¹¹.

La previsione di un tale complesso quadro costituzionale trova la sua ragion d'essere nella particolare rilevanza che il settore sanitario riveste nell'ottica della garanzia dell'unità dell'ordinamento¹², in considerazione sia della fondamentale importanza del bene salute per la tutela dei cittadini, sia dei notevoli riflessi che le politiche nel settore possono dispiegare a livello nazionale, in vista del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Infatti, l'affidamento esclusivo allo Stato del compito di determinare i livelli essenziali di assistenza manifesta la necessità di garantire omogeneità e uniformità nell'erogazione della prestazione, nel rispetto del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale¹³. Mentre la previsione di una competenza concorrente in tema di salute intende lasciare alle Regioni il compito di fissare la disciplina di dettaglio e di carattere organizzativo¹⁴. Inoltre, il riferimento ai principi fondamentali, come

2012, pp. 1227 ss., che ha considerato l'uniformità dei criteri di accesso alla prestazione come parte dei livelli essenziali, stabilendo, quindi, un limite alla discrezionalità delle Regioni.

¹⁰ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. In dottrina, sulla riforma costituzionale, si veda, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, *passim*, spec. pp. 69 ss.; A. PIOGGIA, *Diritto Sanitario e dei Diritti Sociali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 61, ricorda che «l'idea che la piena tutela del diritto alla salute, che evidentemente richiede un'organizzazione dei servizi diffusa sul territorio, necessitasse di una funzione unificante nella definizione delle prestazioni era già presente al legislatore che nel 1978 istituì il Servizio sanitario nazionale (legge n. 833 del 1978). All'art. 3, comma 2, si prevedeva, infatti, che lo Stato, contestualmente al Piano sanitario nazionale, definisse anche i livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini».

¹¹ M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, p. 4. La possibilità di ricondurre i Lea ai Lep è pacifica e trova conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2017, secondo cui «i Lea, in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei Lep, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.».

¹² Su cui, cfr. G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1 suppl., 2002, pp. 22 ss.

¹³ Sul ruolo dei LEP come «contrappeso costituzionale» all'autonomia differenziata, al fine di evitare disuguaglianze tra cittadini di diverse aree, è intervenuta anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 192 del 2024, intervenuta sulla legge n. 86/2024, che disciplina l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. La sentenza ribadisce il principio di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) come elemento fondamentale del nostro ordinamento, nonostante il riconoscimento dell'autonomia regionale, sottolineando il ruolo centrale del Parlamento nel bilanciamento tra esigenze unitarie e spinte autonomistiche. Proprio per questo la decisione annulla diverse disposizioni della legge n. 86 del 2024 appunto per la violazione del principio di differenziazione, di sussidiarietà e la necessaria specificità e trasparenza nei meccanismi di trasferimento delle funzioni alle Regioni.

¹⁴ Sull'impatto della riforma del titolo V in ambito sanitario si rimanda all'analisi condotta da C. NICOLSI, *Telemedicina, PNRR e Piani di rientro sanitari: uniformità versus autonomia nell'organizzazione sanitaria?*, in *Amministrivia@mente*, n. 3, 2024, p. 1044. Peraltro, è stato osservato da attenta dottrina come «l'organizzazione amministrativa risulti funzionale alla realizzazione ed alla effettività dei diritti dei cittadini e delle comunità», con importanti ricadute sui processi di pianificazione e di programmazione, da cui consegue il carattere democratico della programmazione, «che deve sempre tener conto delle esigenze delle comunità territoriali destinatarie degli interventi. Da queste impostazioni emerge il rilievo della programmazione come *governance* del territorio, nell'ambito

limite nelle materie di competenza concorrente, sembra rimandare (anche) al contesto europeo dei vincoli di stabilità, che rendono necessario un raccordo tra l'attività statale e quella regionale.

L'obiettivo di un tale assetto risiede nella volontà di assicurare su tutto il territorio nazionale un livello uniforme delle prestazioni connesse alla salute, garantendo una piena partecipazione delle Regioni¹⁵. Infatti, la riforma ha inteso creare sistemi sanitari regionali *rigidi* in ordine al contenuto minimo delle prestazioni da garantire e *flessibili* quanto alle modalità organizzative e di erogazione delle stesse¹⁶.

Dunque, i livelli essenziali di assistenza avrebbero dovuto fungere, già nella visione del legislatore costituzionale, da fattore trainante per la garanzia dell'effettività del diritto della salute a livello nazionale¹⁷. Tuttavia, a quasi venticinque anni dalla richiamata riforma, i dati

della quale assume autonomo rilievo il risultato concreto che i vari processi pianificatori devono assicurare»: in questi termini, A. BARONE, *L'organizzazione amministrativa per lo sviluppo economico e sociale nel pensiero di Vittorio Ottaviano*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2024, p. 332.

¹⁵ In dottrina, cfr. E. BALDONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'uguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in E. BALDONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla l. n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 23. C. BOTRUGNO, *Transizione digitale e diritto alla salute: sfide attuali e future*, in *Diritto e salute*, n. 1, 2022, pp. 9-10, sottolinea come nel demandare allo Stato la determinazione dei livelli essenziali, siano stati lasciati margini di discrezionalità all'interprete nell'individuazione del significato da attribuire al concetto di "essenzialità" delle prestazioni. L'A. osserva come tale concetto si presti a una possibile duplice interpretazione: da una parte, rimanda all'idea di *irrinunciabilità* della prestazione che, a sua volta, richiama la presenza di un nucleo essenziale; dall'altra, invece, si riferisce all'idea di *minimalità* secondo cui il livello essenziale può essere raggiunto solo in presenza di una prestazione minima.

¹⁶ Per questo il concetto di "essenzialità" si riferisce al livello delle prestazioni e non al contenuto del diritto, avendo, quindi, un carattere relativo, la cui determinazione è rimessa a valutazioni sostanzialmente tecniche. Così, M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, cit., p. 4. In questo senso anche R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, DI GASPARÉ (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 11. Sul contenuto "essenziale" riferito al diritto alla salute, come *ciò che attiene all'essenza*, si v. G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, 2000, pp. 22 ss. Per T. NICOLAZZI, *I livelli essenziali di assistenza*, in *Foro amm. TAR*, n. 5, 2002, pp. 1744 ss., «i livelli di assistenza sono infatti qualificati come essenziali qualora presentino le due caratteristiche di essere necessari per tutelare i bisogni fondamentali di promozione, mantenimento e recupero delle condizioni di salute e di essere appropriati rispetto alle esigenze di salute dei cittadini, avuto riguardo, altresì, alle modalità di erogazione delle prestazioni». M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 13, sostiene come il livello essenziale della prestazione dipenda non solo dalla condizione soggettiva del beneficiario, ma anche da quella della collettività, «alla quale quella del singolo deve essere raffrontata».

¹⁷ La nozione di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti costituzionali" è, comunque, cosa diversa dal "contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali". Quest'ultimo è un dato oggettivo, ancorché mutevole nel tempo, ricavabile dalla Costituzione. Al contrario, il livello essenziale delle prestazioni ha connotazioni soggettive ed è fissato dal legislatore. Per questo il livello essenziale delle prestazioni può essere corrispondente o addirittura superiore al contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali, in ragione di ciò che discrezionalmente deciderà il legislatore; non può, però, essere inferiore, perché in tal caso si andrebbe a verificare la violazione del diritto costituzionale. Così, F. PALLANTE, *Diritto alla salute e spesa sanitaria*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2024, p. 710. In generale, sul contenuto essenziale dei diritti, cfr. M. LOSANA, *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea: modelli di riconoscimento, tecniche di realizzazione, strumenti di garanzia*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 120

sulle disuguaglianze territoriali non sembrano migliorati, anzi attualmente solo 12 Regioni rispettano gli standard essenziali di cura in tutte le macro aree oggetto di analisi (prevenzione, distrettuale e ospedaliera), con un ulteriore aumento del divario Nord-Sud: Campania, Puglia e Sardegna sono le uniche Regioni del Sud promosse, sebbene in posizioni di coda¹⁸. Sicuramente un fattore rilevante in tal senso riguarda il progressivo definanziamento del fondo sanitario nazionale, che incide significativamente sulla concreta attuazione del diritto alla salute¹⁹. E una pianificazione condizionata al risultato²⁰ – come quella auspicata dal PNRR – non può non tener conto di tali dati²¹.

2. Livelli essenziali di assistenza e digitalizzazione della sanità

I livelli essenziali di assistenza sono stati inizialmente definiti con D.P.C.M. del 29 novembre 2001 e, successivamente, ampliati e modificati con D.P.C.M. del 12 gennaio 2017²². A differenza del D.P.C.M. del 2001, che aveva un carattere sostanzialmente ricognitivo, limitandosi a una descrizione generica dei sottolivelli di assistenza, il provvedimento del 2017 ha previsto nuovi LEA, diventando la fonte atta a individuare attività, servizi e prestazioni che, per mezzo delle risorse messe a disposizione dal Servizio sanitario nazionale, devono essere garantite ai cittadini²³.

ss. Sulle criticità della nozione di contenuto essenziale, si v. D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino, 2012, *passim*.

¹⁸ I dati sono ripresi dal Monitoraggio dei LEA attraverso gli indicatori CORE del Nuovo Sistema di Garanzia, relativi all'anno 2023. Il Comitato permanente per la verifica dei livelli di assistenza di cui all'articolo 9 dell'Intesa in Conferenza Stato-Regioni del 23 marzo 2005 ha approvato gli esiti della valutazione dell'erogazione dei LEA nelle Regioni italiane, relativi al 2023, nella riunione del 11 febbraio 2025.

¹⁹ Per F. PALLANTE, *Diritto alla salute e spesa sanitaria*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2024, p. 703, le ragioni dell'impossibilità di dare concreta attuazione al diritto alla salute, in gran parte dipendono «dalla mancata attribuzione al Servizio sanitario nazionale (Ssn) delle risorse di cui necessiterebbe per far fronte, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ai bisogni di salute della popolazione». Sul punto è chiara anche la posizione della Corte costituzionale: nella sentenza n. 275 del 2016, si precisa che l'effettività di un diritto «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo». Allo stesso modo la decisione n. 142 del 2021, con specifico riguardo al diritto alla salute, sottolinea come la sua effettività sia «assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria, [anche se] non sufficiente, del corretto adempimento del precetto costituzionale».

²⁰ Su cui cfr. A. BARONE, *L'organizzazione amministrativa per lo sviluppo economico e sociale nel pensiero di Vittorio Ottaviano*, cit., pp. 323 ss., spec. 331-334.

²¹ Osserva S. CASSESE, *I diritti sociali degli “altri”*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2015, p. 667, come i diritti sociali siano da ritenersi intangibili proprio nei momenti di crisi.

²² Adottato con D.P.C.M. del 12 gennaio 2017, recante “Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502”. L'obiettivo era quello di contribuire a ridurre il divario tra Nord e Sud, favorendo il recupero delle Regioni in ritardo su determinate prestazioni, prendendo a riferimento le realtà più avanzate come modello di sviluppo. In dottrina è stata sostenuta la possibilità per le Regioni di attivare LEA integrativi, come un *posterius*, e non un *prius* nella definizione dei livelli essenziali: così M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, cit., p. 27. In senso contrario, cfr. R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai “Livelli essenziali delle prestazioni”*, in www.forumcostituzionale.it, 15 aprile 2003.

²³ M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, cit., p. 7.

In questo modo, la lista degli indicatori è stata ampliata e modificata e l'elenco dei LEA è stato aggiornato. Peraltro, al fine di assicurare un aggiornamento continuo e sistematico dei livelli essenziali di assistenza, sono stati istituiti la Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (Comitato LEA). Più di recente, la legge 29 dicembre 2022, n. 197, all'art. 1, commi 791-798, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, co. 2, Cost., ha disciplinato la procedura per la determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, ex art. 117, co. 2, lettera m), Cost., nonché dei relativi costi e fabbisogni standard, nel rispetto degli equilibri di bilancio e in conformità con gli obiettivi programmati. Tale attività è stata affidata ad una Cabina di regia, presieduta dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, supportata da una Commissione tecnica per i fabbisogni standard (art. 1, co. 29-bis, l. 28 dicembre 2015, n. 208). Con D.P.C.M. del 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), «incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP»²⁴. Tale incarico ha portato all'elaborazione di un corposo rapporto finale consegnato il 30 ottobre 2023 al Ministro per gli Affari regionali²⁵.

Ciononostante, il richiamato aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza avvenuto nel 2017 non fa alcun riferimento ai servizi sanitari digitali. Il non aver precisato il ruolo della telemedicina nel D.P.C.M. del 2017 sui Nuovi Lea rischia di trasformare questo strumento, come altri mezzi che nascono al fine di garantire una maggiore equità nell'accesso alle cure, in acceleratori delle disuguaglianze territoriali. Peraltro, la telemedicina era un fenomeno già diffuso (o, almeno, noto) da tempo: le Linee di indirizzo nazionali sulla telemedicina sono del 2014; il Patto per la Sanità digitale è del 2016; le Indicazioni nazionali per l'erogazione delle prestazioni in Telemedicina sono del 2020. Quest'ultime, elaborate dal Ministero della Salute e approvate dalla Conferenza Permanente Stato-Regioni²⁶ nel contesto dell'emergenza pandemica, hanno sancito l'equiparazione, sia giuridica che economica, tra le prestazioni tradizionalmente erogate e quelle fornite mediante l'impiego di tecnologie dell'informazione e

²⁴ COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, Rapporto, 30 ottobre 2023, p. 4. Della materia della salute si è occupato il 5° sottogruppo che ha, comunque precisato «allo stato, la Commissione istituita presso il Ministero della Salute e prevista dalla l. n. 208 del 2015, è l'unico organo normativamente deputato a proporre modifiche dei Livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza socio-sanitaria e che il CLEP non è legittimato a proporre riduzioni dei Livelli delle prestazioni indicate da tale Commissione né a «semplificarne» la definizione, individuando a monte di essi altri LEP di natura più generale» (83).

²⁵ Su cui, in dottrina, cfr. C.B. CEFFA, *La definizione dei LEP tra vecchie e nuove zone d'ombra: quali riflessi sulla perequazione costituzionalmente necessaria?*, in DPCE, n. 4, 2024, pp. 2615 s.

²⁶ C.E. GALLO, *Leale collaborazione tra stato e regioni e patti per la salute*, in Giustamm, n. 7, 21, p. 6, in ragione del coinvolgimento delle Regioni anche per il D.P.C.M. 12 gennaio 2017, osserva come «il sistema dell'intesa o addirittura dell'accordo è un sistema ormai diffuso se non naturale per la sanità pubblica». Nello stesso senso, anche R. FERRARA, *L'ordinamento della salute*, II ed., Giappichelli, Torino, 2020, p. 124, il quale sottolinea che il sistema sanitario sembra caratterizzarsi più dal richiamo al metodo del consenso (patti, intese, accordi, ecc...) che dalla ripartizione rigida di competenze.

della comunicazione²⁷. In particolare, le richiamate Indicazioni nazionali stabiliscono che per tutte le prestazioni sanitarie erogate a distanza «si applica il quadro normativo nazionale/regionale che regola l'accesso ai diversi livelli essenziali di assistenza, il sistema di remunerazione/tariffazione vigente per l'erogazione delle medesime prestazioni in modalità «tradizionale». Dunque, per la telemedicina si fa riferimento alla disciplina della medicina come ordinariamente erogata: è un sistema diverso che applica le stesse regole.

Tale impostazione comporta almeno due conseguenze: da una parte, qualificare la telemedicina come modalità di erogazione – e non come autonoma prestazione – implica che essa sia soggetta alle medesime regole in tema di accesso, tariffazione e rendicontazione previste per l'attività in presenza. Dall'altra, così posta, la telemedicina atterrebbe al *genus* dei profili organizzativi, con la competenza (almeno teoricamente) in capo alle Regioni, perché, di fatto, indica non già un tipo di prestazione diversa da quella svolta in presenza, ma una modalità di erogazione diversa del medesimo servizio²⁸.

In tale contesto, si colloca la problematica posizione del D.M. n. 77 del 2022²⁹, ove si prevede che lo Stato fissi «standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale»³⁰. Attraverso la definizione di requisiti minimi, il decreto assicura che i LEA non restino un elenco teorico di diritti, ma trovino concreta applicazione nei modelli organizzativi del Servizio sanitario nazionale³¹. Dunque, la norma, che riprende l'art. 1, comma 169, della l. 30 dicembre 2004, n. 311, è intervenuta per precisare la competenza dello Stato nel fissare non solo le *tipologie* di LEA, ma anche i *criteri qualitativi* delle prestazioni nella forma di standard.

²⁷ C. BOTRUGNO, *Transizione digitale e diritto alla salute: sfide attuali e future*, cit., pp. 10-11.

²⁸ M. D'ARIENZO, *Contributo allo studio dei modelli organizzativi in sanità*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 277, osserva come prestazione ordinariamente intesa e rapporto digitalizzato medico-paziente siano due facce della stessa medaglia, poiché complementari in un modello unitario. Sul rapporto medico-paziente, cfr. C. CAZZULLO, F. POTERZIO, *Paziente e medico: fenomenologia e prassi della relazione terapeutica*, CIC Edizioni Internazionali, Roma, 2007; G. COSMACINI, C. RUGARLI, *Introduzione alla medicina*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2007; D. DA GAMA, *La crise de la médecine contemporaine ou la second mort d'Hippocrate*, in *Journal des Maladies Vasculaires*, n. 5, 2001, pp. 287 ss.

²⁹ Il D.M. n. 77 del 2022, *Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale*, ha dato attuazione al PNRR nella parte in cui prevedeva la necessità di revisionare l'assistenza territoriale. Sulla questione, cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'assistenza sanitaria territoriale: una sfida per il Servizio sanitario nazionale*, Focus n. 2, 13 marzo 2023. In dottrina, per un inquadramento della riforma, si vedano R. BALDUZZI, *Gli standard (e il modello) dell'assistenza sanitaria territoriale: prime considerazioni*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2022, pp. 461 ss.; D. CALDIROLA, *Welfare comunitario e Casa della Comunità: dal PNRR alla riforma dell'assistenza territoriale*, in *Jus online*, n. 5, 2022, pp. 161 ss.; F.G. CUTTAIA, *La riforma dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria territoriale e le problematiche connesse alla sua attuazione*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2022, 72 ss.

³⁰ Sul ricorso a standard, cfr. C. NICOLOSI, *Telemedicina, PNRR e Piani di rientro sanitari: uniformità versus autonomia nell'organizzazione sanitaria?*, cit., pp. 142 ss., spec. 150 ss. L'A. si sofferma sul problema degli standard organizzativi, richiamati dall'art. 1, comma 274, l. n. 234/2021, che autorizza espressamente la fissazione di standard anche di natura organizzativa, oltre che qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi. Tale forma è espressamente richiamata dal D.M. n. 77 del 2022. L'A. mette in luce la progressiva e crescente difficoltà di distinguere gli standard organizzativi da quelli qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi, anche in virtù del progressivo processo di digitalizzazione della sanità, che tende a confondere il piano organizzativo e quello tecnologico. La telemedicina è assunta come caso emblematico di questo fenomeno: pur essendo una modalità di erogazione, essa comporta l'imposizione di standard che potrebbero comprimere l'autonomia regionale.

³¹ Sulla legittimità dell'intervento per mezzo di standard si è espressa la Corte costituzionale con sentenza n. 134 del 2006.

Del resto, l'esplicito riferimento agli standard di tipo tecnologico, unito alla particolare attenzione data alla telemedicina dallo stesso D.M. del 2022, induce a interrogarsi in merito alla possibilità che la scelta del legislatore sia, almeno potenzialmente, indicativa dell'intenzione di qualificare la telemedicina come livello essenziale di assistenza. Infatti, nel D.M. n. 77 viene non solo sottolineata la necessità di infrastrutture digitali e sistemi informativi sanitari per abilitare la sanità digitale e migliorare il coordinamento tra i diversi livelli di assistenza, ma è anche previsto l'utilizzo della telemedicina o, comunque, dei sistemi di *e-health* come strumenti fondamentali nella presa in carico delle persone, specialmente con patologie croniche o in condizioni di fragilità³². Quindi, è il caso di chiedersi se la fissazione di specifici standard tecnologici – che presuppone un certo grado di uniformità e obbligatorietà – possa implicare che la prestazione in telemedicina non sia più solo facoltativa o sperimentale, ma rientri nel novero delle prestazioni sanitarie esigibili dal cittadino nei confronti del Servizio sanitario nazionale. La questione impone un approfondimento sul significato e sulla portata giuridica degli standard tecnologici, nonché sul possibile effetto di tipizzazione delle prestazioni in essi ricompresi.

3. La telemedicina come standard tecnologico

La tecnologia in medicina ha una portata ampia: si pensi al ruolo che può essere rivestito, già nell'attività di programmazione³³, alla digitalizzazione per l'interoperabilità dei dati³⁴ o alla tecnologia nel rapporto medico paziente che va dalla telemedicina³⁵ fino alla telechirurgia in

³² *Ehealth* è oggi considerato un "termine ombrello" in modo da poter inglobare le novità offerte dalla tecnologia. L'espressione è di N. POSTERARO, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2021, p. 190. F. VALENTINI, *La sanità digitale tra regolazione, organizzazione amministrativa e azione terapeutica*, in *Munus*, n. 2, 2023, p. 456, definisce la sanità digitale come «le modalità di applicazione della tecnologia digitale ai processi sanitari complessivamente intesi per conseguire obiettivi come il rapporto costo-qualità dei servizi, riduzione della differenza tra i vari territori e miglioramento della qualità percepita dal cittadino».

³³ Si pensi al ruolo nella ripartizione dei finanziamenti o nei piani di rientro. Sulla questione, cfr. A. PATANÉ, *I Piani di rientro sanitari. Studio sulle questioni costituzionali sottese all'applicazione dell'Accordo tra Stato e Regione per garantire la tutela della salute*, Pacini Editore, Pisa, 2024.

³⁴ Il rimando è al Fascicolo sanitario elettronico e al Dossier sanitario elettronico. In dottrina, *ex multis*, cfr. F.C. RAMPULLA, G.C. RICCIARDI, A. VENTURI, *Digitalizzazione delle amministrazioni e accesso ai dati e ai documenti informatici sanitari*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2024; N. MACCABIANI, *Tra coordinamento informativo e livelli essenziali delle prestazioni: il caso del Fascicolo Sanitario Elettronico*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2023, pp. 251 ss.; L. FERRARO, *Il regolamento UE 2016/679 tra Fascicolo Sanitario Elettronico e Cartella Clinica Elettronica: il trattamento dei dati di salute e l'autodeterminazione informativa della persona*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 4, 2021, pp. 91 ss.; A. PIOGGIA, *Il Fascicolo sanitario elettronico: opportunità e rischi dell'interoperabilità dei dati sanitari*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2021, 221 ss.; L. CALIFANO, *Fascicolo sanitario elettronico e dossier sanitario: il contributo del Garante della privacy al bilanciamento tra diritto alla salute e diritto alla protezione dei dati personali*, in *San. Pubbl. priv.*, n. 3, 2015, 7 ss.

³⁵ Individuate delle linee guida per i servizi di telemedicina - Requisiti funzionali e livelli di servizio, G.U. Serie Generale 2 novembre 2022, n. 256, approvate con Decreto del Ministero della Salute del 21 settembre 2022, in televisita; teleconsulto/teleconsulenza; telemonitoraggio; teleassistenza.

5G³⁶. Tutti livelli di digitalizzazione tra loro profondamente diversi³⁷, rispetto a cui lo standard – sia esso qualitativo, strutturale, tecnologico e quantitativo – non può che rappresentare il livello minimo e necessario della prestazione che deve essere garantito dal Servizio sanitario nazionale su tutto il territorio. Infatti, affinché una prestazione possa essere definita come LEA, è necessario che la sua erogazione possa essere possibile in modo uniforme su tutto il territorio³⁸.

Proprio rispetto a tale profilo, si pone, però, una criticità nel caso di ricorso alla telemedicina. Questa, pur essendo da tempo riconosciuta a livello europeo – che già ne faceva riferimento nella Comunicazione della commissione europea COM(2008)689³⁹ – e largamente diffusa in alcuni Paesi europei e americani⁴⁰, risulta concentrata in Italia in poche Regioni: Emilia-Romagna, Lombardia, Lazio e Veneto⁴¹. Solo in queste Regioni può dirsi già completa ed effettiva l’offerta di telemedicina. Pertanto, se si imponesse come livello essenziale la prestazione a distanza, almeno per ora, potrebbe essere “pretesa” solo in una piccola parte del territorio nazionale, finendo comunque per essere (almeno formalmente) esigibile anche laddove non esistono ancora le infrastrutture, le competenze o l’organizzazione necessarie per erogarla⁴².

³⁶ La presenza di una rete stabile e veloce e in 5G renderebbe la struttura ospedaliera realmente interconnessa e digitale, in grado di erogare servizi basati sull’*Internet for Things* (IoT). Ad esempio, al Policlinico di Bari è stato eseguito con successo il primo intervento di chirurgia corneale da remoto, tramite una connessione 5G. L’uomo, affetto da distrofia epiteliale di Cogan, è stato operato dal prof. Gianni Alessio che ha controllato e guidato dalla sede della direzione della clinica oculistica il laser iRes@2KHz che ha operato in *real-time*, con visualizzazione 3D, tramite la iVis Remote Control Station. L’infrastruttura necessaria a garantire la connessione 5G è stata fornita al Policlinico di Bari da TIM e garantiva una latenza di trasmissione dati inferiore a 50 millisecondi tra la iVis Remote Control Station ed il laser iRes@2KHz.

³⁷ Sul “cammino verso la digitalizzazione”, cfr. F. CIMBALI, *La governance della sanità digitale*, Cedam, Milano, 2023, pp. 37 ss.

³⁸ Sulle esigenze di uniformità, cfr. C. NICOLOSI, *Telemedicina, PNRR e Piani di rientro sanitari: uniformità versus autonomia nell’organizzazione sanitaria?*, cit., pp. 1042 ss., spec. 1046 e 1050 ss. L’A. osserva come l’esigenza di uniformità rispetto ai LEA sia una funzione costituzionale attribuita allo Stato, attuata tramite la fissazione di standard sempre più dettagliati, che hanno l’obiettivo di ridurre la differenziazione territoriale, ma che portano a una compressione dello spazio decisionale regionale in merito ai profili organizzativi.

³⁹ COM(2008)689, *Telemedicina a beneficio dei pazienti, dei sistemi sanitari e della società*, Bruxelles, 4 novembre 2008.

⁴⁰ C. BOTRUGNO, *Un diritto per la telemedicina: analisi di un complesso normativo in formazione*, cit., p. 639, ricorda le applicazioni sviluppate negli anni sessanta del novecento dalla NASA per permettere assistenza sanitaria agli astronauti in orbita. Sull’argomento, cfr., altresì, V. MOLASCHI, *Telemedicine: Impact and Perspectives in Healthcare Delivery and Organization of the Italian National Health Service*, cit., p. 154.

⁴¹ I dati sono ripresi da MINISTERO DELLA SALUTE, *Aggiornamento mappatura delle esperienze di telemedicina 2019-2021: analisi, evidenze e finalità*, 25 novembre 2021, p. 8, dove viene messo in luce lo stato dell’arte dello sviluppo della telemedicina. Particolarmente attive risultano essere le Regioni Lombardia e Lazio, rappresentative rispettivamente del 17,9% e il 16,5% del totale delle esperienze rilevate; mentre Veneto ed Emilia-Romagna sono rispettivamente al 14,1% e 9,2%. Invece, dal punto di vista della tipologia di prestazioni erogate, nella maggior parte delle esperienze segnalate si configurano fattispecie di televisita e telemonitoraggio che, rispettivamente, sono rappresentative del 43% e 37% del totale delle esperienze rilevate.

⁴² È il caso di ricordare che i LEA non coincidono con il “nucleo essenziale” del diritto alla salute (quest’ultimo è insopprimibile anche per ragioni economiche). I LEA devono, invece, essere modulati anche sulla base delle disponibilità finanziarie. In questo senso, F. GIGLIONI, *La riduzione dei livelli essenziali di assistenza secondo appropriatezza da parte delle Regioni*, in *Gior. dir. amm.*, n. 4, 2015, pp. 529 ss., spec. 532-533. L’A. commenta la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 604 del 6 febbraio 2015, in cui viene dichiarata la legittimità di atti della Regione Piemonte che

Peraltro, le Regioni che già sono in grado di erogare un'offerta adeguata e strutturata di servizi di telemedicina tenderebbero a rafforzarsi e correre più veloci. Infatti, tali territori finirebbero, probabilmente, per fungere da Regioni "bandiera", esportando il proprio modello di telemedicina, in modo da consentirne il riuso. Tuttavia, se da un lato questa dinamica virtuosa appare coerente con l'idea di efficienza e valorizzazione delle eccellenze territoriali, dall'altro essa comporta un rischio strutturale di accentuazione delle disuguaglianze interregionali. In particolare, le Regioni che non dispongono attualmente di risorse, infrastrutture o capitale umano adeguato non potrebbero raggiungere – quantomeno nel breve periodo – i medesimi livelli qualitativi e quantitativi di erogazione dei servizi digitali sanitari. Ne deriverebbe un'ancora maggiore divaricazione delle traiettorie di sviluppo dei sistemi sanitari regionali, con l'effetto di contribuire a rendere più marcata quella differenziazione territoriale nella garanzia dei diritti sanitari che il ricorso agli strumenti tecnologici, in linea teorica, avrebbe dovuto contribuire a ridurre.

Proprio per questo, lo standard tecnologico dovrebbe far riferimento a quei requisiti (minimi) tecnici e normativi che le infrastrutture e le soluzioni tecnologiche devono rispettare per garantire qualità, efficienza, sicurezza e interoperabilità, proprio al fine di permettere (anche) l'erogazione della prestazione in telemedicina. Gli standard tecnologici di cui al D.M. n. 77 del 2022 si riferiscono, infatti, più a strumenti e piattaforme che abilitano processi di digitalizzazione, piuttosto che alla telemedicina come servizio clinico, rispetto a cui, almeno in talune Regioni, il livello di digitalizzazione necessario sembra ancora abbastanza lontano.

Peraltro, lo stesso D.M. del 2022 non pare aver assunto una posizione chiara circa la qualificazione della telemedicina come livello essenziale di assistenza. La telemedicina viene, infatti, definita come «modalità di erogazione di servizi e prestazioni assistenziali sanitarie sociosanitarie a rilevanza sanitaria a distanza, abilitata dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione»⁴³. Questo inquadramento, in linea con quanto già previsto dalle *Indicazioni nazionali per l'erogazione delle prestazioni in Telemedicina* adottate nel 2020, conferma come questa non costituisca una diversa prestazione, ma piuttosto una modalità (diversa) di erogazione della medesima prestazione.

Tale qualificazione potrebbe avere importanti ricadute sistematiche. Se la telemedicina rappresenta una modalità di erogazione e non una prestazione autonoma, allora essa non può, in linea teorica, essere considerata un LEA. I livelli essenziali di assistenza, infatti, individuano le prestazioni e i servizi che il SSN è tenuto a garantire in modo uniforme su tutto il territorio. La telemedicina, al contrario, si colloca su un piano differente, attenendo, più propriamente, al *genus* delle scelte organizzative, relative alle modalità con cui le Regioni si impegnano a erogare la prestazione⁴⁴.

Peraltro, lo stesso D.M. del 2022 riconosce (e sancisce) l'importanza strategica della telemedicina all'interno dei processi di riforma del sistema sanitario, affermando che «lo

hanno modificato l'assistenza socio-sanitaria per gli anziani non autosufficienti, in particolare restringendo l'accesso ai servizi residenziali e modificando la compartecipazione agli oneri per i malati di Alzheimer.

⁴³ D.M. 77 del 2022, allegato 1, par. 15.

⁴⁴ Anche per le *Indicazioni nazionali per l'erogazione di prestazioni in telemedicina* del 17 dicembre 2020, la telemedicina «rappresenta un approccio innovativo alla pratica sanitaria».

sviluppo della sanità digitale trova nella Telemedicina uno dei principali ambiti di applicazione in grado di abilitare forme di assistenza anche attraverso il ridisegno strutturale ed organizzativo della rete del SSN»⁴⁵. In altri termini, la telemedicina assume il ruolo di strumento abilitante, volto a rendere possibile una diversa e più efficiente articolazione delle cure, soprattutto in un'ottica di maggiore accessibilità e riduzione dei costi⁴⁶. Essa si configura, quindi, non come fine, ma come strumento per il raggiungimento di un'organizzazione sanitaria più efficiente, capace di rispondere concretamente al problema della mobilità sanitaria. Per questo, pur non potendo essere considerata un LEA in senso stretto, essa rappresenta, comunque, un presupposto essenziale per garantire l'effettività dei LEA, specie in territori con carenze strutturali o difficoltà di accesso alle strutture sanitarie.

3.1. (Segue). Uniformità della prestazione e accesso alla tecnologia. Il ruolo del PNRR

L'affidamento allo Stato del compito di determinare i livelli essenziali rivela la necessità di assicurare omogeneità e uniformità nell'erogazione delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. Eppure, le linee guida per i servizi di telemedicina, approvate il 21 settembre 2022, subordinano la possibilità di ricorso alla telemedicina a una valutazione di eleggibilità che non si limita ai tradizionali profili clinici, rimessi alla competenza del medico, ma si estende all'idoneità tecnologica e culturale del paziente⁴⁷. Questo comporta che il ricorso alla prestazione a distanza non possa avvenire in maniera indiscriminata, ma debba essere sottoposto a un vaglio di "eleggibilità" del paziente. Tale valutazione, che non si precisa da chi debba essere compiuta, impone che il paziente sia dotato di dispositivi adeguati, dei quali sappia farne uso (o sia nelle condizioni di potersi far assistere da soggetti digitalmente alfabetizzati) e si trovi in un ambiente domestico compatibile con l'erogazione da remoto della prestazione.

È evidente come, in questo modo, la telemedicina rischi di introdurre un meccanismo di selezione sostanziale, che si traduce in una fruibilità della prestazione condizionata al possesso di requisiti estranei al bisogno di cura⁴⁸.

⁴⁵ D.M. 77 del 2022, allegato 1, par. 3.

⁴⁶ Per A. MAZZA LABOCCETTA, *Telemedicina: sfide, problemi, opportunità*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2023, p. 137, «la telemedicina consente di centrare obiettivi di tempestività altrimenti non perseguibili». Sottolinea il ruolo della telemedicina nelle ipotesi in cui la distanza possa rappresentare un fattore critico nell'erogazione della prestazione anche ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ (OMS), *Telemedicine. Opportunities and developments in member states. Report on the Second Global Survey on e-Health*, Ginevra, 2010, che definisce la telemedicina come «l'erogazione di servizi sanitari, dove la distanza è un fattore critico, da parte di tutti gli operatori sanitari che utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per lo scambio di informazioni valide per la diagnosi, il trattamento e la prevenzione delle malattie e lesioni, la ricerca e la valutazione e per la continua educazione degli operatori sanitari, tutto nell'interesse di promuovere la salute degli individui e delle loro comunità».

⁴⁷ C. NICOLOSI, *Telemedicina, PNRR e Piani di rientro sanitari: uniformità versus autonomia nell'organizzazione sanitaria?*, cit., p. 1058.

⁴⁸ Osserva V. FANTI, *Intelligenza artificiale e diritto amministrativo: prospettive, limiti, pericoli*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 4, 2022, p. 1006, come il progressivo processo di digitalizzazione non può realizzarsi «ignorando l'etica, la morale ed i valori che fanno capo all'uomo ed all'ordinamento giuridico: valori cui la robotica e l'intelligenza artificiale non solo dovrebbero ispirarsi, ma non possono non ispirarsi».

Tale impostazione sembra richiamare il principio dell'appropriatezza – già previsto dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 –, ma finisce per tradursi in un criterio di esclusione, in aperto contrasto con l'art. 3 della Costituzione⁴⁹. Infatti, la possibilità di ricorso alla telemedicina, che pur rappresenta una forma di attuazione della tutela del diritto alla salute⁵⁰, sarebbe subordinata alla disponibilità di risorse tecnologiche e di competenze digitali, con la conseguenza di accentuare le disuguaglianze territoriali ed economiche, a danno dei territori già soggetti a criticità anche di natura infrastrutturale. Peraltro, le disuguaglianze relative all'accesso alle nuove tecnologie riflettono in misura significativa quelle sociali. Ciò in quanto spesso vi è coincidenza tra le aree territoriali in cui si riscontrano i livelli più elevati di disuguaglianze in sanità e in salute e quelle in cui si registrano i livelli più elevati di *digital divides*⁵¹. La maggior parte degli utenti con meno competenze digitali di norma si colloca nelle aree socialmente più svantaggiate, in modo particolare in quelle del Mezzogiorno o delle periferie. Questa impostazione collide con l'esigenza di uniformità più volte ribadita dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha persino ridotto gli spazi di autonomia organizzativa delle Regioni per il bene supremo di assicurare, tramite la definizione dei livelli essenziali, l'uniformità delle prestazioni a tutti gli aventi diritto⁵².

Del resto, il problema dell'accesso alla tecnologia non riguarda solo il privato, ma anche l'ammodernamento dell'apparato pubblico. La telemedicina – e in generale la digitalizzazione della sanità – solleva il problema di gestione delle risorse e degli investimenti, pur supportati dal PNRR⁵³: la digitalizzazione, almeno nel (relativamente) breve periodo, è un costo. E se è vero che il gap sulle infrastrutture fisiche è maggiore di quello sulle infrastrutture digitali, non può negarsi anche quest'ultimo, in tema di dotazioni informatiche, ma anche di formazione del personale.

⁴⁹ C. NICOLOSI, *Telemedicina, PNRR e Piani di rientro sanitari: uniformità versus autonomia nell'organizzazione sanitaria?*, cit., pp. 1059-1060.

⁵⁰ V. FANTI, *Al tempo dell'emergenza non si può ritornare all'autoritarismo di Oreste Ranalletti*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2020, p. 289, precisa che «oggi ogni restrizione delle libertà fondamentali deve essere giustificata, deve rispettare i valori della proporzionalità e della ragionevolezza, deve essere oggetto di controlli da parte di giudici realmente indipendenti».

⁵¹ C. BOTRUGNO, *Transizione digitale e diritto alla salute: sfide attuali e future*, cit., pp. 16 ss., ricorda che «la disponibilità di una connessione telematica è considerata un *digital divide* di primo grado, soprattutto per coloro che vivono in condizioni socio-economiche precarie, essendo ancora oggi la barriera più importante nell'accesso ai servizi sanitari digitali». L'A. precisa poi come «i *digital health literacy* siano oggi considerati a tutti gli effetti come un *digital divide* di secondo grado. Il peso della *literacy* è ancora più evidente laddove si pensi che spesso i servizi digitali sono concepiti per essere utilizzati da persone che possono attingere a un certo bagaglio di conoscenze e capacità, quindi sono in grado di attivare determinate risorse immateriali, tra cui consapevolezza, concentrazione, ambizione e autocontrollo». E, infine, nei *digital divide* di terzo grado vi rientrano «la posizione geografica, le attitudini e i comportamenti nella ricerca delle informazioni di salute, la fiducia verso le politiche istituzionali e, in particolare, per il rispetto della propria *privacy*, l'assenza di supporto locale, le barriere linguistiche, o le differenze culturali».

⁵² In tema, cfr. C. NICOLOSI, *Telemedicina, PNRR e Piani di rientro sanitari: uniformità versus autonomia nell'organizzazione sanitaria?*, cit., pp. 1050 ss., e ivi i richiami a Corte cost., n. 125 del 2015; n. 192 del 2017; n. 231 del 2017.

⁵³ A. BARONE, *Il tempo della perequazione: il Mezzogiorno nel PNRR*, in *P.A. persona e amministrazione*, n. 2, 2021, pp. 7-11; A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, 2022, pp. 148 ss.

Invero, la Missione n. 6 del PNRR, dedicata alla salute, sembra finalizzata a realizzare un importante mutamento nell'approccio all'assistenza territoriale⁵⁴, laddove mira a definire, con una serie diversificata di interventi, una nuova strategia sanitaria, che permetta di garantire standard di cura adeguati e che «consideri, sempre più, il SSN come parte di un più ampio sistema di “welfare comunitario” nella prospettiva di una piena attuazione dei principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale»⁵⁵.

Tuttavia, una volta terminato il flusso di risorse messe a disposizione dal PNRR, si dovrà andare incontro a un probabile ridimensionamento delle risorse, con una (prevedibile) tendenza del legislatore a preferire politiche di contenimento⁵⁶. Proprio per questo, la diversità di velocità di diffusione della telemedicina tra diverse zone del territorio nazionale, se non controllata, rischia di aumentare irreparabilmente il divario territoriale, in evidente contrasto con quel dovere costituzionale (artt. 2, 3 e 119 Cost.) di assicurare la coesione tramite interventi perequativi dello Stato in favore delle comunità territoriali più deboli⁵⁷.

4. Considerazioni conclusive

I livelli essenziali di assistenza costituiscono il nucleo indefettibile delle prestazioni e dei servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a garantire su tutto il territorio nazionale, in attuazione dei principi costituzionali di eguaglianza e buon andamento. In questa prospettiva, l'effettiva garanzia dei LEA si configura come parametro fondamentale sia per misurare la capacità dell'ordinamento di tutelare il diritto alla salute, sia per valutare la qualità del sistema incaricato della sua erogazione.

In tale complesso quadro si colloca il tema della digitalizzazione dei servizi sanitari, con particolare riferimento al ruolo della telemedicina⁵⁸. Essa rappresenta una componente significativa della sanità digitale, essendo uno strumento idoneo a potenziare l'offerta di cure messe a disposizione della collettività, soprattutto in contesti territoriali caratterizzati da carenze

⁵⁴ V. FANTI, *Verso un turismo ecosostenibile e una digitalizzazione del patrimonio culturale*, in B. CARAVITA, L. BIANCHI (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 138, sottolinea come il PNRR «rappresenti un'importante occasione di rilancio per le aree economicamente più colpite del Sud Italia».

⁵⁵ Così, M. D'ORSOGNA, *Povertà sanitaria e welfare governativo: nuovi orizzonti e nuove sfide per la tutela della salute*, cit., pp. 950-951. Ad esempio, il PNRR si pone l'obiettivo di creare una piattaforma nazionale per i servizi di Telemedicina al fine di renderla un servizio strutturato all'interno del Servizio sanitario nazionale. F. VALENTINI, *La sanità digitale tra regolazione, organizzazione amministrativa e azione terapeutica*, cit., p. 465, precisa che «il fine della piattaforma è quello di creare un livello fondamentale di interoperabilità in grado di garantire standard comuni sui servizi di telemedicina sviluppati dalle regioni. Al riguardo, il PNRR finanzia progetti di ricerca sulle tecnologie digitali in materia di sanità e assistenza che si focalizzano sull'erogazione di prestazioni e servizi a distanza, in coerenza con il fine ben espresso nella Missione 6, Componente 1, secondo cui la casa deve diventare il primo luogo di cura».

⁵⁶ Cfr. M. MATASSA, *Colmare i divari. Come le nuove tecnologie promettono di rivoluzionare la sanità italiana*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2025, p. 166.

⁵⁷ Così, A. BARONE, *L'organizzazione amministrativa per lo sviluppo economico e sociale nel pensiero di Vittorio Ottaviano*, cit., p. 336.

⁵⁸ V. FANTI, *Intelligenza artificiale e diritto amministrativo: prospettive, limiti, pericoli*, cit., p. 1003, mette in luce come in tale mutato contesto il compito del giurista [sia] «quello di rendere possibile la conciliazione del ricorso alle nuove tecnologie con i valori dell'ordinamento giuridico».

strutturali e di personale nell'erogazione della prestazione. Per questo non v'è dubbio che la telemedicina possa concorrere al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dai LEA.

Tuttavia, è opportuno tener distinte le “prestazioni” che rientrano nei LEA dalle modalità con cui esse vengono erogate. I LEA, infatti, definiscono le *tipologie* di prestazioni che devono essere assicurate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e non intervengono in merito alle scelte organizzative. Per questo, la telemedicina, di cui non si nega certamente la rilevanza, non può essere considerata un livello essenziale di assistenza. Essa costituisce, piuttosto, una modalità alternativa (*rectius*: integrativa) di erogazione delle prestazioni sanitarie, già ricomprese nei LEA, la cui adozione dipende, quindi, dalle scelte organizzative di competenza delle Regioni, nonché dalla capacità delle strutture sanitarie territoriali di garantirne il concreto ricorso⁵⁹.

Tuttavia, la crescente rilevanza degli strumenti digitali richiede una riflessione sull'organizzazione amministrativa, nonché sulle strutture necessarie a che tale sviluppo possa essere effettivamente realizzato. Se, infatti, la telemedicina incide in modo determinante sulla possibilità di garantire prestazioni essenziali sul territorio, allora non può escludersi la possibilità di permettere un rafforzamento dell'intervento statale, anche superando i limiti di un'autonomia regionale che resta, comunque, un fondamentale e necessario istituto democratico. In questo senso, sarebbe opportuno interrogarsi sulla possibilità di ricondurre i profili organizzativi alla competenza statale, almeno quando questi incidono direttamente sulla garanzia dei diritti fondamentali. L'organizzazione dei servizi, infatti, non è una scelta né neutra né tecnica, ma profondamente politica e giuridica⁶⁰: quando l'organizzazione incide sulla reale fruibilità dei diritti dovrebbe rientrare nella responsabilità dell'apparato pubblico centrale e non essere lasciata alla discrezionalità delle amministrazioni locali.

D'altro canto, la prematura qualificazione della telemedicina come LEA, in assenza di una reale omogeneità infrastrutturale, rischierebbe di aumentare le disuguaglianze territoriali nell'accesso alle cure, accentuando il divario già esistente tra le Regioni e imponendo l'esigibilità di una prestazione anche laddove ciò non fosse possibile. Proprio per questo, più che inserire la telemedicina tra i LEA, almeno per il momento, appare più opportuno dirigere l'azione pubblica verso una programmazione orientata a una digitalizzazione uniforme del territorio nazionale (anche) nel settore della sanità⁶¹. Solo una volta garantita una solida base digitale su tutto il territorio – in termini di infrastrutture tecnologiche, interoperabilità dei dati, standard qualitativi e formazione del personale – sarà possibile immaginare un'elaborazione completa di livelli essenziali di assistenza digitali (LEAD), intesi come insieme minimo di prestazioni

⁵⁹ Cfr. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 1 ss.

⁶⁰ Cfr. C. NICOLSI, *Telemedicina, PNRR e Piani di rientro sanitari: uniformità versus autonomia nell'organizzazione sanitaria?*, cit., p. 1045, secondo cui l'assegnazione della competenza concorrente nell'ambito della tutela della salute non comporta che «il tema dell'organizzazione vada escluso *tout court* dall'azione dello Stato, in quanto la potestà di sancire i principi fondamentali può coinvolgere anche la disciplina organizzativa dei servizi sanitari».

⁶¹ A. BARONE, *L'organizzazione amministrativa per lo sviluppo economico e sociale nel pensiero di Vittorio Ottaviano*, cit., p. 333, riconosce il carattere democratico della programmazione «che deve sempre tener conto delle esigenze delle comunità territoriali destinatarie degli interventi. Da queste impostazioni emerge il rilievo della programmazione come *governance* del territorio, nell'ambito della quale assume autonomo rilievo il risultato concreto che i vari processi pianificatori devono assicurare».



sanitarie erogabili (ed esigibili), caratterizzate dal ricorso a strumenti digitali, in condizioni di efficienza, sicurezza e universalità.

MATTEO CIASCHI* – LORENZO SARTORATO**

PNRR e coesione territoriale: verso una politica strutturale nazionale***

ABSTRACT (EN): This paper critically examines the NRRP's impact on territorial disparities, highlighting tensions between centralization, uneven administrative capacity and multilevel governance. It calls for institutionalizing the innovations that emerged and creating a National Cohesion Policy to strengthen territorial capacities and reduce citizenship gaps.

ABSTRACT (IT): Il contributo analizza criticamente l'impatto del PNRR sulla riduzione dei divari territoriali, evidenziando le tensioni tra centralizzazione, capacità amministrative diseguali e governance multilivello. Propone l'istituzionalizzazione delle innovazioni emerse e l'avvio di una Politica Nazionale della Coesione, orientata a rafforzare le capacità territoriali e ridurre il divario di cittadinanza.

SOMMARIO: 1. Introduzione – Il PNRR tra emergenza e sperimentazione. – 2. L'architettura della governance: multilivello o verticale? – 3. Le asimmetrie territoriali: tra vincoli strutturali e responsabilità frammentate. – 4. Politiche di coesione e autonomia differenziata: un equilibrio possibile? – 5. Dalla parentesi al paradigma: come istituzionalizzare l'innovazione e rafforzare la governance multilivello. – 5.1. Policy brokers locali e Public Innovation Labs. – 5.2. Dalla spesa all'impatto: valutazione outcome-based e accountability territoriale. – 6. Conclusioni: verso una politica nazionale strutturale della coesione.

1. Introduzione – Il PNRR tra emergenza e sperimentazione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta una delle più grandi mobilitazioni di risorse pubbliche della storia italiana recente. Nato in risposta alla crisi pandemica, il Piano è stato concepito per affrontare fragilità strutturali del Paese e avviare una trasformazione profonda della sua economia, società e pubblica amministrazione. Fra i suoi obiettivi trasversali, la coesione territoriale assume un rilievo strategico, non solo come finalità redistributiva, ma anche come leva per innescare processi di sviluppo endogeno, rafforzamento delle competenze locali e innovazione istituzionale nelle aree più fragili del Paese.

L'emergenza sanitaria ha messo a nudo e aggravato disuguaglianze storiche, rivelando la persistente frattura tra centro e periferia, tra Nord e Sud, tra città e aree interne. Le regioni del Mezzogiorno e i comuni minori si sono trovati ad affrontare la crisi con strumenti amministrativi e risorse umane spesso inadeguate. In tale contesto, il PNRR ha offerto non solo finanziamenti, ma anche l'occasione per sperimentare nuove modalità di governance, di

* Responsabile dell'Area territoriale di Ricerca di Bologna – Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR).

** Ricercatore Indipendente.

*** Articolo sottoposto a referaggio.

cooperazione tra livelli di governo e tra pubblico e privato, e di innovazione nei processi decisionali. In particolare, esso ha rappresentato un banco di prova per verificare la capacità dello Stato di intervenire in modo differenziato e tempestivo, adattando strumenti e strategie ai diversi contesti territoriali. Resta tuttavia aperta una domanda cruciale: il PNRR rappresenta l'avvio di un nuovo paradigma di programmazione e coesione territoriale, oppure resterà confinato alla dimensione emergenziale, come una parentesi irripetibile e non strutturale?

2. L'architettura della governance: multilivello o verticale?

L'architettura del PNRR si è caratterizzata per un'impostazione fortemente accentrata. La responsabilità centrale è rimasta saldamente nelle mani della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del MEF, attraverso una struttura di missione dedicata e un sistema di monitoraggio, controllo e rendicontazione che ha limitato gli spazi di autonomia e di progettualità degli enti territoriali.

Questa scelta ha garantito una maggiore capacità di coordinamento, velocità nell'assunzione delle decisioni e maggiore uniformità nelle procedure, ma ha indebolito la dimensione partecipativa e collaborativa della governance pubblica. La concentrazione del potere decisionale in capo alle strutture centrali ha infatti lasciato poco spazio alla valorizzazione delle competenze e delle istanze provenienti dai territori, in particolare quelli più deboli dal punto di vista amministrativo.

Tale impostazione ha prodotto tensioni con il principio della governance multilivello, sostenuto dai regolamenti europei e considerato fondamentale per la legittimità democratica e l'efficacia degli interventi di policy. La debolezza di canali strutturati di partecipazione degli enti locali ha comportato una frammentazione nell'implementazione e, in molti casi, una riduzione dell'efficacia degli interventi. La logica del "chi prima arriva meglio alloggia", sottesa a molte misure del Piano, ha penalizzato i territori con minore capacità progettuale e amministrativa, ostacolando la riduzione dei divari territoriali e consolidando le disuguaglianze esistenti.

Va inoltre evidenziato che le modalità con cui il PNRR è stato costruito e attuato hanno spesso escluso i livelli intermedi, come le Regioni e le Città Metropolitane da un coinvolgimento effettivo nei processi decisionali. Ciò ha impedito la costruzione di politiche integrate e sinergiche tra investimenti europei e nazionali, limitando l'effetto leva del Piano e rischiando di creare duplicazioni, sovrapposizioni o contraddizioni tra strumenti di programmazione differenti. Ne è derivata una frammentazione degli obiettivi e una debole integrazione tra riforme e investimenti, che ha penalizzato l'efficacia delle misure in termini di impatto strutturale.

A fronte di tali criticità, è emersa con chiarezza la necessità di rafforzare la cooperazione interistituzionale, costruire sedi permanenti di confronto tra centro e periferia, valorizzare i partenariati locali come strumenti di programmazione e di co-progettazione degli interventi. Occorre, in particolare, superare il paradigma emergenziale attraverso la definizione di un assetto stabile della governance, fondato su responsabilità condivise, dialogo continuativo e capacità istituzionale distribuita. Il modello emergenziale non può essere la base per una politica ordinaria della coesione, che richiede invece stabilità istituzionale, capacità programmatica

condivisa e strutture di governance che favoriscano il dialogo tra livelli di governo e attori territoriali.

3. Le asimmetrie territoriali: tra vincoli strutturali e responsabilità frammentate

Uno degli aspetti più rilevanti – e più controversi – del PNRR riguarda l’obiettivo dichiarato di ridurre i divari territoriali. Tuttavia, l’attuazione del Piano ha mostrato come la capacità di utilizzo delle risorse sia rimasta fortemente diseguale. A fronte dell’obbligo del 40% di allocazione al Mezzogiorno, stabilito dalla normativa nazionale, si sono registrati notevoli scostamenti tra territori in termini di assorbimento, avanzamento procedurale e qualità progettuale.

Le difficoltà incontrate da molti Enti locali – in particolare nei comuni minori e nelle aree interne – sono riconducibili a criticità strutturali: carenza di personale qualificato, turnover elevato, inadeguatezza dei sistemi informativi, mancanza di esperienze pregresse in progettazione integrata. Queste condizioni rendono evidente la presenza di una "asimmetria istituzionale", ovvero la capacità diseguale di trasformare input normativi e finanziari in output amministrativi efficaci.

Come rilevato anche da IFEL¹, oltre il 60% dei piccoli comuni ha manifestato difficoltà nel rispettare le tempistiche previste, soprattutto per le misure più complesse. A ciò si aggiunge una responsabilità frammentata tra amministrazioni centrali, strutture di missione, soggetti attuatori e beneficiari, che ha alimentato incertezze interpretative, rallentamenti operativi e un surplus di adempimenti formali a scapito della sostanza attuativa.

Questa dinamica non è nuova: già nella letteratura sulla politica di coesione europea² si è sottolineata l’importanza di accompagnare il trasferimento di risorse con un investimento continuo nel rafforzamento delle capacità amministrative e nella costruzione di comunità locali in grado di governare lo sviluppo. Il PNRR, se non accompagnato da strumenti strutturali di supporto tecnico e rafforzamento organizzativo, rischia dunque di lasciare indietro proprio quei territori che avrebbe dovuto emancipare.

In questo quadro, assume rilevanza la proposta avanzata in ambito accademico e istituzionale di superare l’approccio unicamente fondato sulla “capacity building” top-down, promuovendo invece ecosistemi territoriali di innovazione pubblica. Ciò significa rafforzare i legami tra amministrazioni locali, università, centri di competenza e imprese, al fine di creare condizioni favorevoli per un apprendimento istituzionale diffuso. In particolare, si potrebbe sostenere la creazione di “Public Innovation Hubs” nelle aree più fragili, pensati come spazi permanenti di progettazione condivisa, assistenza tecnica, formazione continua e valutazione collaborativa delle politiche.

Solo in questo modo sarà possibile ridurre il rischio di regressione amministrativa al termine del ciclo straordinario del PNRR e promuovere un consolidamento delle competenze e delle

¹ IFEL (2024), Rapporto annuale sui piccoli comuni, Fondazione IFEL – ANCI, pp. 101-111

² F. BARCA, *Un’agenda per la riforma della politica di coesione: un approccio place-based per l’Unione Europea*, Commissione Europea, Bruxelles, 2009, pp. 187-188.

infrastrutture istituzionali, contribuendo a colmare i divari di cittadinanza e a garantire una presenza pubblica efficace, equa e capace di visione nei territori più vulnerabili.

4. Politiche di coesione e autonomia differenziata: un equilibrio possibile?

Il tema della coesione territoriale si intreccia oggi con uno dei nodi più delicati del dibattito politico-istituzionale italiano: l'attuazione dell'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, comma 3, della Costituzione. La prospettiva di un regionalismo asimmetrico solleva interrogativi cruciali sul futuro della solidarietà interterritoriale, in un contesto in cui i divari sono ancora ampi e la capacità amministrativa profondamente diseguale.

Il PNRR non ha affrontato esplicitamente il tema dell'autonomia differenziata, ma ha evidenziato i rischi connessi a una gestione frammentata delle politiche pubbliche. La molteplicità di attori coinvolti, la sovrapposizione di strumenti e la debole integrazione tra livelli di governo hanno mostrato come l'assenza di una regia forte possa ostacolare l'efficacia degli interventi. In tale contesto, appare evidente l'urgenza di definire una politica nazionale della coesione dotata di strumenti autonomi, stabili e flessibili, capace di dialogare tanto con i fondi europei quanto con i futuri assetti istituzionali.

L'evoluzione del quadro costituzionale e l'implementazione di forme di autonomia differenziata in alcune Regioni impongono una riflessione strategica sul rischio di ampliare i divari esistenti. In assenza di meccanismi forti di perequazione, accompagnamento e monitoraggio, si potrebbe assistere a una disarticolazione del sistema nazionale delle politiche pubbliche, con gravi conseguenze in termini di equità, efficienza e sostenibilità.

È quindi necessario rafforzare il ruolo dello Stato centrale non tanto come decisore unico, ma come garante dell'equità territoriale, promotore di capacità amministrativa diffusa e facilitatore di alleanze multilivello. A tale scopo, appare cruciale istituire un quadro strategico di lungo periodo per la coesione, integrato con la programmazione europea e fondato su una chiara visione nazionale dello sviluppo territoriale.

Una tale politica dovrebbe fondarsi su alcuni pilastri fondamentali: innanzitutto, una cabina di regia permanente presso la Presidenza del Consiglio, che assicuri coerenza strategica, coordinamento interministeriale e raccordo con i territori. In secondo luogo, occorre superare l'approccio "a bando", che premia i territori già dotati di competenze tecniche e risorse, in favore di piani di sviluppo integrati, costruiti con il coinvolgimento attivo delle comunità locali e calibrati sui bisogni territoriali.

La logica emergenziale e prestazionale del PNRR ha avuto il merito di imprimere un'accelerazione alla spesa pubblica, ma ha trascurato in molti casi la qualità dell'investimento e l'effettiva capacità di generare impatti duraturi. L'integrazione tra politiche sociali, territoriali e amministrative rappresenta oggi una delle sfide cruciali per la resilienza democratica e lo sviluppo equo. In assenza di una strategia unitaria, il rischio è di assistere a una moltiplicazione di interventi discontinui, inefficaci e scarsamente valutabili.

Infine, un'efficace politica nazionale per la coesione dovrebbe dotarsi di un'infrastruttura informativa integrata, basata su dati territoriali aperti, interoperabili e tempestivi, per consentire un monitoraggio accurato degli impatti e una valutazione outcome-based. Ciò contribuirebbe

non solo alla trasparenza e alla rendicontabilità, ma anche alla costruzione di una cultura della programmazione pubblica fondata su evidenze.

5. Dalla parentesi al paradigma: come istituzionalizzare l'innovazione e rafforzare la governance multilivello

La straordinarietà del PNRR ha generato una mobilitazione inedita di competenze, strumenti e risorse, aprendo uno spazio di sperimentazione che rischia, tuttavia, di esaurirsi con la fine del ciclo di programmazione. È quindi necessario riflettere su come trasformare le innovazioni prodotte in asset stabili della governance pubblica, affinché l'eccezione diventi norma. In particolare, il consolidamento di una cultura amministrativa orientata al risultato, la valorizzazione dei partenariati territoriali e la promozione dell'innovazione istituzionale rappresentano tre assi portanti per superare l'impianto emergenziale del Piano.

5.1. Policy brokers locali e Public Innovation Labs

Nel contesto del PNRR, Università, Centri di Ricerca, Fondazioni e Società pubbliche hanno svolto spesso un ruolo di "intermediari di policy", facilitando l'incontro tra fabbisogni territoriali e strumenti tecnici. Questa funzione di "policy brokering" dovrebbe essere istituzionalizzata, riconoscendo a questi attori un ruolo permanente nella progettazione, valutazione e supporto all'implementazione delle politiche territoriali. Come rilevato da Lippi³, i laboratori di innovazione pubblica possono fungere da piattaforme stabili di co-progettazione, apprendimento interistituzionale e diffusione di buone pratiche.

Proponiamo quindi la creazione, nelle aree fragili e nei piccoli comuni, di "Public Innovation Labs Territoriali", finanziati da fondi strutturali e nazionali, che fungano da spazi permanenti di innovazione istituzionale. Tali hub dovrebbero integrare competenze multidisciplinari e favorire il dialogo tra amministrazioni, cittadini, università, imprese e terzo settore. La loro funzione andrebbe oltre la mera assistenza tecnica: si tratterebbe di generare capitale sociale, rafforzare l'autoefficacia amministrativa e costruire coalizioni locali per lo sviluppo.

5.2. Dalla spesa all'impatto: valutazione outcome-based e accountability territoriale

Un ulteriore asse di trasformazione riguarda la necessità di superare la logica del "spendi e rendiconti", che ha guidato gran parte dell'attuazione del PNRR. È urgente promuovere una cultura della valutazione basata sugli impatti (outcome-based), capace di misurare il cambiamento generato dalle politiche pubbliche e non solo la conformità procedurale.

Ciò implica l'adozione di strumenti teorici ed empirici consolidati, come la teoria del cambiamento, l'analisi controfattuale, la misurazione del valore pubblico, oltre alla costruzione di un'infrastruttura informativa interoperabile che consenta di monitorare in tempo reale gli

³ A. LIPPI, *Laboratori di innovazione per le politiche pubbliche: sfide e limiti*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, DOI: 10.7425/IS.2020.02.05.

effetti territoriali degli investimenti. In questo quadro, è fondamentale che la valutazione non resti confinata ai livelli centrali, ma diventi parte integrante delle competenze delle amministrazioni locali, attraverso la formazione di figure professionali specializzate e la creazione di comunità di pratica.

Un caso interessante è rappresentato dalle esperienze regionali di valutazione partecipata, come il progetto della Regione Emilia-Romagna sulla valutazione collaborativa dei progetti del FESR 2014-2020, che ha coinvolto stakeholder locali nella definizione e misurazione degli impatti. Iniziative simili potrebbero essere sistematizzate e rese strutturali attraverso un quadro nazionale di supporto tecnico-metodologico.

È inoltre necessario rafforzare i legami tra valutazione e accountability pubblica, rendendo i risultati accessibili, comparabili e comunicabili a cittadini e portatori di interesse. Il rafforzamento delle capacità di analisi dei dati e la diffusione di dashboard territoriali interattive rappresentano strumenti essenziali per promuovere la trasparenza, contrastare la disinformazione e accrescere la fiducia nelle istituzioni pubbliche.

Come sottolinea Cottarelli⁴, la capacità di programmare per obiettivi e misurare i risultati è condizione imprescindibile per garantire la sostenibilità nel tempo delle riforme pubbliche. Il PNRR ha rappresentato un'occasione unica per avviare questa trasformazione: sta ora alla politica istituzionalizzarla, affinché il cambiamento non si esaurisca con il venir meno della spinta emergenziale.

6. Conclusioni: verso una politica nazionale strutturale della coesione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha rappresentato per l'Italia una sfida epocale. Per la prima volta dopo decenni, le politiche pubbliche si sono confrontate con l'esigenza non solo di spendere, ma di trasformare. Questa trasformazione non è stata però omogenea né universalmente efficace: i divari territoriali, le asimmetrie di capacità amministrativa, le rigidità di una governance troppo verticale hanno limitato in parte il potenziale trasformativo del Piano. Tuttavia, nel corso della sua attuazione si sono anche generate sperimentazioni significative, nuove alleanze istituzionali, strumenti inediti che non possono andare dispersi.

La sfida ora è consolidare quanto emerso nel periodo emergenziale in un disegno ordinario e strutturale di politica pubblica per la coesione; occorre evitare che l'esperienza del PNRR venga archiviata come una parentesi straordinaria e disconnessa dalla normale azione di governo. Al contrario, è necessario fare di questa parentesi un paradigma, assumendo il principio della coesione come asse strategico permanente della programmazione italiana, e non come vincolo episodico legato a vincoli europei.

Per farlo, è urgente costruire una vera e propria Politica Nazionale della Coesione, fondata su: capacità amministrativa stabile e distribuita territorialmente; una visione integrata dello sviluppo che superi i compartimenti stagni tra settori; un'infrastruttura informativa interoperabile, trasparente e orientata alla misurazione degli impatti; un sistema multilivello che non si limiti al coordinamento formale, ma promuova effettive pratiche di co-decisione.

⁴ C. COTTARELLI, *All'inferno e ritorno. Per la nostra rinascita sociale ed economica*, Milano, Feltrinelli, 2021, pp. 131 e ss.



Occorre anche ripensare i tempi della programmazione: la coesione non può essere vincolata a cicli triennali o emergenziali, ma richiede continuità, pazienza istituzionale e capacità di adattamento. È in questo senso che la proposta di una cabina di regia permanente presso la Presidenza del Consiglio appare oggi imprescindibile: non solo per coordinare strumenti e fondi, ma per garantire coerenza, visione e responsabilità politica sull'intera questione territoriale.

Infine, è necessario restituire ai territori un ruolo attivo nella definizione delle priorità. Il principio di sussidiarietà, spesso evocato ma poco praticato, deve tradursi in processi concreti di ascolto, deliberazione partecipata e coprogettazione. Solo così si potrà superare la logica emergenziale e costruire una coesione territoriale che sia veramente strutturale, intelligente e resiliente.

KATIA LAFFUSA *

‘Tanto favorita dalla natura’: il regionalismo italiano tra divari territoriali ed eco-governance **

ABSTRACT (EN): This paper aims to examine the implementation status of Italy’s National Recovery and Resilience Plan (NRRP) in the field of biodiversity, focusing on the legal tools and the allocation of resources by regional governments, with particular reference to Southern Italy. The objective is to identify both potential and critical issues underlying the so-called biodiversity governance. In this context, the analysis will explore the existence – or lack thereof – of a ‘bio-territorial divide’ in relation to nature management and the challenges associated with habitat and land degradation.

ABSTRACT (IT): La presente proposta intende indagare lo stato di attuazione del PNRR nel campo della biodiversità, soffermandosi sulle tipologie di iniziative e risorse impegnate dalle Regioni, con particolare riferimento a quelle del Mezzogiorno, al fine di individuare le potenzialità e le criticità sottese alla c.d. *governance della biodiversità*. In questo senso, si ragionerà della sussistenza o meno di un ‘divario bio-territoriale’, relativo alla gestione della natura e delle problematiche connesse in tema di degrado degli habitat e del territorio.

SOMMARIO: 1. Tracciare i contorni: divari, diversità, Mezzogiorno e disuguaglianze. – 2. La biodiversità nell’ordinamento italiano tra regionalismo e matrici europee. – 3. La Missione 2 ‘Rivoluzione verde e transizione ecologica’ del PNRR: natura e biodiversità nel Mezzogiorno. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Tracciare i contorni: divari, diversità, Mezzogiorno e disuguaglianze

Per comprendere appieno cosa si intenda oggi – da un punto di vista sistemico – per “divario territoriale”, occorre precisare i termini dell’analisi, sia a fini metodologici, sia per addivenire ad una chiara comprensione dei profili di indagine, sul presupposto che essi abbiano una propria ed indefettibile angolazione giuridica. Una riflessione su *PNRR e divari territoriali*, infatti, dischiude molteplici scenari. Come un effetto matrioska, “divario territoriale” evoca “Mezzogiorno”¹ e, dal canto suo, “Mezzogiorno” evoca “questione meridionale”: «come tra Scilla e Cariddi, la questione meridionale è sempre stata risucchiata da un lato da un atteggiamento arrendevole che tende a liquidarla come un irresolubile problema di capitale sociale e umano, e dall’altro da un interventismo appiattito sugli aiuti economici e finanziari. Né l’una né l’altra

* Assegnista di ricerca – Libera Università Maria Santissima Assunta (LUMSA).

** Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo è svolto nell’ambito del progetto *Restoring Nature for the Children of Italy* RINASI CUP D53D23022310001, a valere sul bando PRIN 2022 PNRR finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU.

¹ Per un’analisi contemporanea dei concetti di nord e sud - seguendo la rotta mediterranea - si faccia riferimento alla recente pubblicazione di E. IVETIC, *Sud/Nord. La frontiera globale del Mediterraneo*, Il Mulino, Bologna, 2024.

sponda hanno spianato la strada alla possibilità di un maturo sviluppo economico e sociale del Sud»².

Il divario territoriale Nord-Sud rappresenta un nodo gordiano che mette continuamente alla prova il regionalismo italiano³, soprattutto in periodi di crisi e/o transizioni, evidenziando potenzialità e altrettante criticità legate alle singole realtà territoriali.

Si tratta – ed occorre evidenziarlo in apertura – di temi connotati da un'intrinseca e persistente problematicità e dalla consapevolezza che, data la complessità e la stratificazione storica, non sia plausibile ipotizzare soluzioni risolutive, soprattutto nel breve periodo.

Ulteriore profilo controverso del presente studio attiene alla definizione di divario territoriale *ecosistemico* e alla sua misurabilità. Prima di procedere ad analizzare i rapporti tra biodiversità, transizione ecologica e PNRR è necessario fare alcune considerazioni introduttive sui profili giuridico-costituzionali che afferiscono al divario territoriale.

La riflessione che attraversa in filigrana questo contributo riguarda il modo in cui il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonostante la sua impostazione 'nazionale', sia stato effettivamente calato nelle dimensioni locali, territoriali e regionali, e in quale misura l'insieme di investimenti e riforme previsti abbia contribuito a ridurre – o eventualmente ad accentuare – il divario tra Nord e Sud.

In definitiva la domanda è la seguente: il Mezzogiorno è da considerarsi ancora oggi come un insuperabile 'problema strutturale'⁴?

È noto che le persistenti 'questioni' ossia lo spopolamento⁵, la costante traiettoria migratoria dal Sud al Nord, l'invecchiamento demografico dovuto (anche) a tale flusso, il disagio

² S. SILEONI, "Tu non conosci il Sud". Il PNRR e le sorti del Meridione, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2022, p. 11.

³ Cfr. S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2020. La letteratura sul regionalismo italiano è estremamente ampia. Si ritiene opportuno richiamare, con la consapevolezza della non esaustività e ai soli fini della presente trattazione, alcuni contributi: il riferimento è al precipuo lavoro di A. D'ATENA, sia ai volumi più risalenti che al recente *Tra autonomia e neocentralismo: verso una nuova stagione del regionalismo italiano?* Giappichelli, Torino, 2016; oppure al volume di S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra limiti della politica e prospettive di ripresa: riflessioni dopo le crisi*, Giuffrè, Milano 2022. Ulteriori spunti sono offerti dalla pubblicazione di C. DESIDERI, *Regioni, politiche e territori: per una storia del regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè, 2015 e dal recente volume di D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023. Sui rapporti tra territorio e assetto politico-istituzionale in prospettiva comparata si faccia riferimento – a mero titolo esemplificativo – al testo di A. F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, London, 2017.

⁴ «Verso la fine del secolo ci si rese conto che l'integrazione economica non poteva seguire l'avvenuta unificazione politica per effetto delle sole misure di unificazione normativa seguita. Inoltre, i criteri unificatori della politica unificatrice vennero ispirati dagli interessi delle regioni economicamente più forti». Cfr. P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 2005, pp. 67-70.

⁵ Sulla base delle ipotesi formulate dalle recenti previsioni demografiche, tra 10 anni quasi il 90% dei Comuni delle Aree interne del Mezzogiorno subirà un calo demografico, con quote che raggiungeranno il 92,6% nei Comuni Ultraperiferici. Le previsioni del medio periodo, inoltre, danno un quadro ancora in peggioramento, con quote di Comuni in declino che, tra 20 anni, raggiungeranno il 93%. La situazione appare nettamente migliore per le Aree interne del Centro-Nord, confermando disparità esistenti tra Aree che presentano le medesime condizioni di fragilità in termini di accessibilità ma che si trovano in aree geografiche diverse. Cfr. S. ANDERINI, V. BUCCIARELLI e L. D'ALESSANDRO, *Strumenti normativi e misure per la rivitalizzazione dei borghi in aree marginali del Sud attraverso il patrimonio artistico, culturale e naturalistico*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2024, pp. 687-711.

economico, la mancanza di servizi efficienti, infrastrutture, la disoccupazione ecc. caratterizzano l'attuale contesto meridionale, sebbene non tutte le Regioni del Sud abbiano lo stesso livello di sviluppo socioeconomico, facendo registrare anche all'interno delle regioni meridionali, ulteriori divari.

Tuttavia, sul piano storico, come ci ricorda P. Saraceno, il divario economico esistente tra Nord e Sud e il carattere dualistico della nostra economia apparve subito come uno dei più gravi problemi del nuovo Stato unitario⁶, lasciato dei differenti livelli di sviluppo economico raggiunto nei vari Stati preunitari al momento della unificazione politica⁷.

Al di là dei singoli fattori che hanno contribuito a delineare siffatto dualismo *all'italiana*, una compiuta riflessione sui divari territoriali necessita di un approccio sistemico scevro da letture meridionalistiche di matrice identitaria, nostalgica o vittimistica.

In tale direzione, un punto di partenza potrebbe rivelarsi la pensabilità del Mezzogiorno come un concetto giuridico e costituzionale⁸, un modo d'essere, un *locus*, uno spazio morfologico di una porzione geografica d'Italia e d'Europa, caratterizzata da un preciso assetto territoriale, economico, sociale, culturale, politico ecc⁹.

Come noto, il divario Nord-Sud era un tema ben presente già in Assemblea Costituente, sentito come un problema non risolto dell'Unità d'Italia cui era collegato il dibattito per la riforma agraria¹⁰.

⁶ Nel 1862, la *Commissione d'inchiesta sul brigantaggio nelle province meridionali* nominata dalla Camera evidenziò nella sua relazione finale come il fenomeno fosse dovuto non tanto ai mutamenti politici dell'Unità d'Italia e alla presenza dell'esercito nell'Italia del Sud, ma «da una condizione preesistente» di povertà, di latifondismo diffuso, dai «cattivi consigli della miseria non temprati dall'istruzione e dalla educazione, non infrenati da quella religione grossolana che si predica alle moltitudini, avvalorati dallo spettacolo del cattivo esempio».

⁷ P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, cit., p. 58 e ss.

⁸ Il riferimento è al lavoro di T.E. Frosini il quale suggerisce la necessità di «ricostituzionalizzare il Mezzogiorno»: secondo l'autore, l'art. 119, terzo comma, Cost., «andava letto, interpretato e attuato quale norma di «diritto sociale territoriale», per tutelare e incentivare quelle aree del Paese svantaggiate economicamente per storia e per collocazione geografica. Così non è stato. È stata, piuttosto, una norma inattuata. Una promessa non mantenuta della Costituzione. Perché non si è saputa e voluta sviluppare una pianificazione strategica di politica economica e della coesione giuridica dei territori interni all'area del Mezzogiorno». T.E. FROSINI, *Il concetto giuridico di Mezzogiorno* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2024, p. 604. In un altro scritto, lo stesso autore, al di là dei profili giuridico-costituzionali, che hanno un indubbio significato applicativo, evoca la *ricostituzionalizzazione* del Mezzogiorno laddove essa avrebbe anche il valore di un impegno, ben oltre la sola finalità di norma programmatica, da parte della Repubblica per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno raggiungimento dell'unità della Repubblica, intesa cioè come unità economica, sociale e territoriale, dando così attuazione agli articoli 3 e 5 della Costituzione. Cfr. T.E. FROSINI, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2022, pp. 1-9.

⁹ «Il Sud è stato e rimane tuttora una soglia indecifrabile e spaesante del percorso umano, figlia di un caos non ancora sanato dal conseguimento di un metodo, tant'è che, pur modificandosi nei decenni il rapporto tra individuo e collettività, tra micro e macrostoria, tale chiave di lettura continua a funzionare solo quando il Sud viene descritto come luogo del disordine e dell'addio, come crocevia di dissidi non risolvibili, la terra «senza peccato e senza redenzione» icasticamente individuata da Carlo Levi quasi un secolo fa. Come sia possibile che le parole di Levi mantengano un rigoroso significato interpretativo anche là dove si sono smarriti i segnali che le avevano generate costituisce un elemento anomalo». Cfr. G. LUPO, *La rappresentazione del Mezzogiorno oggi*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2024, p. 761.

¹⁰ S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012, p. 714.

La Costituzione italiana¹¹ dopo la riforma del Titolo V del 2001¹² non prevede alcun riferimento testuale espresso al termine “Mezzogiorno”¹³ né mai si rinviene alcun riferimento al Meridione o al lemma “Sud”.

L’assenza o la espunzione di specifici riferimenti al Mezzogiorno dal testo costituzionale se, da un lato, riflette una pregevole tensione verso l’uniformità, tuttavia dall’altro, ha contribuito a un’ulteriore deresponsabilizzazione del legislatore nei confronti delle peculiarità e delle esigenze del Sud.

Queste hanno significato (e continuano a significare ancora oggi) divario. Invero, il *divario* sottende – anche etimologicamente¹⁴ – l’idea della *diversità*. La diversità, concetto intrinsecamente complesso e carico di significati, nel caso del Sud Italia ha dunque sovente assunto i contorni della disuguaglianza e della subalternità.

Dal punto di vista costituzionale, la diversità così intesa, richiama e invoca il principio di eguaglianza *ex art 3 Cost.*, nell’ottica di quel “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Come osserva Mangiameli, «le stesse vicende del regionalismo italiano, dopo più di settant’anni di storia repubblicana, segnalano come manchi una elaborazione dell’eguaglianza — come condizione giuridica dei cittadini — applicata alle Regioni»¹⁵.

“Rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana” implica adoperarsi, esige una concreta e fattiva operatività che involge il richiamo sistemico alle disposizioni costituzionali intese a garantire eguaglianza e libertà dei cittadini¹⁶, di tutti i cittadini. A ben vedere, la peculiarità del divario territoriale Nord-Sud è che si tratta di una tipologia di disuguaglianza precisamente identificabile sul territorio, localizzabile, visibile, che non riguarda gli individui come singoli ma una collettività di persone, di cittadini e comunità e che è determinata dall’essere geograficamente stabiliti, localizzati in un certo territorio.

Come noto, la risposta alla crisi pandemica nelle forme del Next generation EU e, in particolare con il PNRR, ha visto giungere in Italia circa 290 miliardi di euro¹⁷. Di questi, al Mezzogiorno è stato destinato il 40% delle risorse complessivamente considerate, pari a circa 82 miliardi di euro¹⁸.

¹¹ V. M. SBRESCIA, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2018, pp. 193 ss.

¹² L’Art 119 comma 3 prevedeva che «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali».

¹³ Il legislatore costituzionale del 2001, nel riscrivere completamente l’intero Titolo V ha soppresso il comma dell’art. 119 cost. che faceva esplicito riferimento al Mezzogiorno e alle Isole. Come noto, il riferimento alle Isole è stato reintegrato dalla legge cost. n. 2/2022.

¹⁴ Il termine *divario* deriva dal latino *divariare* [/di·và·rio/ /di·varjo/ s. m.] [der. dell’ant. o poet. *divariare* “variare, esser diverso”].

¹⁵ S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1, 2019, p. 1.

¹⁶ *Ibid.*, p. 1.

¹⁷ Per un confronto delle risorse, utile appare l’elaborazione fornita da Openpolis nel 2021, denominata “*Il Pnrr italiano e il confronto con gli altri paesi europei*”.

¹⁸ Cfr. *Il Mezzogiorno nel PNRR*, tavola di riparto delle risorse.

Alla crisi si è fatto fronte con un investimento economico notevolissimo, subordinato al completamento di riforme collegate al raggiungimento degli obiettivi di investimento via via specificati, al fine di attenuare l'impatto socioeconomico della pandemia e facilitare la transizione delle economie degli Stati membri. Sul piano nazionale è cruciale la sinergia tra legislazione statale e regionale. In particolare, sono le Regioni a svolgere un ruolo fondamentale soprattutto in termini di *governance*.

In uno scritto pubblicato nel 2021 e dedicato a *PNRR e Mezzogiorno* B. Caravita¹⁹ ci rammenta come i soldi (tanti) del PNRR andassero investiti con un obiettivo fondamentale: "aumentare le opportunità e ridurre le disuguaglianze" e che tale imperativo si inseriva in un "più ampio discorso democratico che vede la disuguaglianza sociale, economica e di aspettative e qualità della vita come una minaccia alla tenuta e alla crescita della collettività"²⁰.

Il tema delle disuguaglianze è dunque uno dei nodi principali che il PNRR ha dovuto considerare, sia come presupposto di partenza che come obiettivo da raggiungere. Occorre dunque chiedersi: la «questione nazionale del Mezzogiorno»²¹ è ancora in essere, nonostante gli sforzi, l'impegno e gli investimenti profusi e, in tal senso, il PNRR ha assunto per il Sud quel carattere *gattopardiano*, tanto caro alle vicende meridionali? Il tentativo di risposta a questi interrogativi è certamente annoso ma altrettanto necessario.

Il presente lavoro adotta l'angolo visuale della componente ambientale, nello specifico della biodiversità, per registrare tendenze e risultati del regionalismo italiano. La premessa, ottimistica, dello studio è mutuata invece dalle parole di Goethe che nel suo *'Viaggio in Italia'* del 1815 ci ricorda come l'Italia tutta – da Nord a Sud – sia *'tanto favorita dalla natura'*: in effetti, alcun *'divario territoriale'* può ragionevolmente essere individuato in termini di bellezza, varietà di paesaggi, natura ed ecosistemi.

2. La biodiversità nell'ordinamento italiano tra regionalismo e matrici europee

La recente riforma costituzionale n. 1/2022²² ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost., così inserendo tra i Principi Fondamentali (artt. 1-12) la tutela dell'ambiente, della biodiversità e

¹⁹ B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2022, p. 19.

²⁰ *Ibid.*, p. 19.

²¹ T.E. FROSINI, *Il concetto giuridico di Mezzogiorno*, cit., p. 609.

²² Ai sensi dell'Art. 9, "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". I contributi dottrinali alla riforma sono numerosi e di vario tenore. Si faccia riferimento ad esempio a D. AMIRANTE, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2022, p. 13, nel quale si analizza in prospettiva comparata la portata della riforma italiana, nell'ottica dell'attuale costituzionalismo ambientale: secondo l'A., la novella lascia spazio a sentimenti contrastanti. In un contesto globale in cui il costituzionalismo ambientale evolve rapidamente per rispondere alle sfide dell'Antropocene, la riforma appare come un'occasione parzialmente mancata. Il legislatore si è infatti limitato a guardare all'Europa, ignorando le esperienze più innovative emerse in altri continenti. Anche restando nel panorama europeo, colpisce la scarsa ambizione della revisione, che ricalca in parte il modello tedesco del 1994, risultando distante sia dalla *Charte de l'environnement* francese che dai modelli iberici. Nonostante ciò, in un'Europa ancora disomogenea sul piano della

degli ecosistemi. La modifica costituzionale in oggetto integra ulteriori elementi ai già presenti riferimenti al 'paesaggio' e al 'patrimonio artistico della Nazione', contribuendo ad ampliare il novero dei valori da considerarsi, non solo sul piano giuridico-costituzionale, ma anche simbolicamente, quali fondamenti della cultura, della bellezza e dell'identità nazionale²³. Il disposto dell'art. 9 Cost., così come novellato, ha quindi il merito di conferire una specifica autonomia alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, in una prospettiva inedita per la Costituzione italiana, ossia finalizzando la centralità del tema ambientale all'elemento della solidarietà o equità intergenerazionale²⁴. A tal proposito, occorre inoltre

tutela ambientale, l'introduzione del riferimento alle generazioni future nell'articolo 9 rappresenta comunque un passo avanti nella giusta direzione. Utili anche gli spunti offerti da M. MONTEDURO, *Note sul lessico dell'art. 9 Cost. novellato* in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2022, pp. 270 ss., nonché di M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022; A. PERTICI, *L'inserimento della tutela ambientale nella Costituzione: profili giuridici e applicazioni pratiche*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 201-225; S. MARINI, *Ambiente e Costituzione: la revisione dell'articolo 9*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 234-260; F.G. MENGA, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022; D.P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2023; E. BUONO, *Costituzionalismo ambientale europeo e doveri di solidarietà. Italia e Germania nell'Antropocene*, in *DPCE Online*, n. 2, 2023, pp. 468 e ss; A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente. Editoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, pp. 783 e ss.

Critiche invece le opinioni di G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia Insieme*, sez. Diritto e processo amministrativo, n. 1945 – 22 settembre 2021.

²³ Cfr. C. IANNELLO, *La concezione crociana di paesaggio nell'art. 9 della Costituzione repubblicana scritto da Aldo Moro e Concetto Marchesi*, in P. CARPENTIERI, C. IANNELLO, G. MONTEDORO (a cura di), *La concezione crociana di paesaggio nel diritto contemporaneo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 29 ss.

²⁴ Il tema della solidarietà intergenerazionale interessa da lungo tempo il dibattito dottrinale giusfilosofico e costituzionale: si faccia riferimento a H. JONAS, *Il principio responsabilità*, Einaudi, Torino, 1990, considerato una delle pietre miliari sul tema; un validissimo contributo è il lavoro sulla sostenibilità nel prisma del diritto costituzionale comparato di T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 2016, pp. 43-78; maggiormente incentrati sul profilo della responsabilità intergenerazionale e i riflessi sul costituzionalismo – ante riforma – i lavori di R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2013; di F. CIARAMELLI, F.G. MENGA, *La Responsabilità verso le generazioni future: una sfida al diritto all'etica e alla politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, Giuffrè, Milano 2016, pp. 311-390. Mettono in luce i rapporti esplicitati dalla riforma costituzionale italiana le recenti riflessioni di L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2022 e di A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022. R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 2-8. Un'interessante lettura del rischio di paternalismo potenzialmente sotteso a riflessioni, non solo costituzionali, sul profilo intergenerazionale si rinviene nello scritto di A. PIRNI, *Diritti infiniti e doveri limitati? Per una fondazione del dovere di giustizia tra le generazioni*, in *Etica & Politica*, n. 2, 2021, pp. 703-718. Un contributo interessantissimo relativo ai rapporti tra rappresentanza della future generazioni e diritti della natura è il saggio di S. Bagni e M. Carducci nel quale si propone di utilizzare la categoria dei diritti della natura come strumento ermeneutico per rappresentare e proteggere i diritti delle generazioni future. Cfr. S. BAGNI, M. CARDUCCI, *How to See the Invisible? The Recognition of the 'Rights of Nature' to Represent Future Generations in Representing the Absent*, in H.C.

ricordare come la legge n. 394/1991, la c.d. legge quadro sulle aree protette in Italia figura tra i primi testi normativi italiani a fare esplicito riferimento alla tutela intergenerazionale. Infatti, l'articolo 2 della legge quadro stabilisce che i parchi nazionali sono istituiti per garantire la conservazione degli ecosistemi a beneficio delle generazioni presenti e future²⁵. L'autonomia rilevante costituzionale e l'inserimento nel lessico costituzionale di lemmi quali *biodiversità* ed *ecosistemi*, ha dunque un enorme valore, non solo giuridico²⁶ ma anche culturale. In tale contesto, nell'evoluzione di questo 'ecosistema giuridico'²⁷ un ruolo centrale è attribuito, alle aree protette, istituite per legge statale o regionale, le quali assumono un ruolo centrale nella conservazione della biodiversità e nella tutela degli equilibri ecologici. In effetti, la prospettiva entro la quale si muove la tutela della biodiversità in Italia è fortemente sinergica, nella misura in cui, come osserva Di Salvatore²⁸ «tra i fini e i compiti dello stato e degli enti territoriali rientra primariamente quello di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi». In questo contesto, il ruolo delle Regioni italiane nella *governance* della biodiversità si innesta in un assetto istituzionale determinato dal riparto di competenze tra Stato e regioni così come disegnato dalla riforma del Titolo V del 2001²⁹.

Com'è noto, in base all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tuttavia, ambiti strettamente interconnessi con la protezione della biodiversità – quali la valorizzazione del patrimonio ambientale³⁰, la pianificazione del territorio, l'agricoltura e la disciplina delle aree protette regionali – rientrano tra le materie di legislazione concorrente o residuale. Pur non contenendo un esplicito riferimento al lemma biodiversità in alcuno degli attuali Statuti regionali in vigore, il ruolo delle Regioni e degli enti territoriali è centrale soprattutto nella gestione delle aree protette e dei parchi nazionali.

BURKHARD HEISS, H. RUIZ FABRI (a cura di), *Studies of the Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law*, vol. 27, 2023, pp. 439-461.

²⁵ Sul tema, v. C. DE BENEDETTI, *La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Ambiente Diritto – Focus*, n. 3, 2024, p. 4.

²⁶ Sul piano giuridico la tutela dell'ambiente come principio fondamentale incide sul bilanciamento dei vari beni/interessi/valori in potenziale conflitto.

²⁷ Espressione ripresa da S. BAGNI, *La costruzione di un nuovo "eco-sistema giuridico" attraverso i formanti giudiziale e forense*, in *DPCE Online*, vol. 50, n. sp., 2021, pp. 153-184.

²⁸ E. DI SALVATORE, *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in *Rivista 'Gruppo Di Pisa'*, n. 1, 2024, pp. 93-107.

²⁹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*.

³⁰ «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; [armonizzazione dei bilanci pubblici (14) e] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Le aree protette, istituite per via legislativa a livello statale o regionale, rivestono un ruolo fondamentale nella salvaguardia della biodiversità e nella tutela degli equilibri ecologici. L'Italia, per effetto della sua estensione latitudinale e della conseguente eterogeneità climatico-ambientale, ospita una rete articolata di parchi e riserve che copre circa il 22% del territorio nazionale e il 15% delle acque marine territoriali³¹.

L'evoluzione del quadro normativo nazionale si inserisce in un percorso di progressivo rafforzamento della tutela ambientale³², segnando il passaggio da una concezione estetico-culturale del paesaggio a una disciplina più organica e sistematica orientata alla conservazione della biodiversità. Un ambito di particolare rilievo è quello della gestione delle aree protette regionali e della *Rete Natura 2000*, istituita ai sensi delle direttive europee Habitat e Uccelli. Le Regioni sono competenti per la designazione dei Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e delle Zone di Protezione Speciale (ZPS), e per la loro trasformazione in Zone Speciali di Conservazione (ZSC), nonché per l'elaborazione e l'attuazione dei relativi piani di gestione³³. Tali attività richiedono il coinvolgimento di una pluralità di attori istituzionali e scientifici, configurando una *governance* multilivello basata sul principio di leale collaborazione.

In termini di aree protette, il Sud può vantare una grande estensione delle aree naturali protette in termini di superficie (si ricordi, per esempio, che il *Parco Nazionale del Pollino* in Calabria è il più esteso) e una maggiore presenza di aree marine protette, con particolare riferimento alle isole Sicilia e Sardegna. Le Regioni, inoltre, partecipano alla definizione e implementazione della *Strategia Nazionale per la Biodiversità* e sono responsabili dell'integrazione delle politiche ambientali con altre politiche settoriali, come quelle agricole, forestali ed energetiche. In questo ambito, riveste particolare importanza la gestione dei fondi europei, in particolare il FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) e i fondi strutturali, utilizzati anche per finanziare progetti di conservazione della biodiversità e sviluppo sostenibile del territorio³⁴.

In una prospettiva di più ampio respiro, il ricco patrimonio di biodiversità che contraddistingue il territorio italiano è protetto da Convenzioni internazionali (*Kunming-Montreal* del 2022) da Direttive europee (*Habitat* del 1992 e *Birds* del 1979) e, da ultimo, dal recente *Nature Restoration Regulation* del 2024.

In effetti, la tutela della biodiversità costituisce un tema centrale nella politica ambientale dell'Unione Europea sin dagli anni Ottanta. Nelle sue fasi iniziali, nondimeno, l'approccio dell'UE alla biodiversità si è contraddistinto per una certa frammentarietà: gli strumenti giuridici adottati si sono concentrati su specifici elementi naturali – come le acque, l'ambiente marino, gli uccelli selvatici, gli habitat e le specie esotiche – senza però integrare una visione olistica e sistemica della biodiversità. Esemplificativo è il quadro normativo europeo

³¹ Dati aggiornati al 31/05/2024 e consultabili sul [sito del MASE](#).

³² Si faccia riferimento all'interessante contributo di M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2014, p. 22.

³³ D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento di attuazione della Direttiva Habitat, modificato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

³⁴ Si veda il documento *Programma Nazionale FEASR 2023–2027*, Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste.

sviluppatosi nel tempo, che include la *Direttiva quadro sulle acque* (2000/60/CE), la *Direttiva sulla strategia per l'ambiente marino* (2008/56/CE) e il *Regolamento sulle specie esotiche invasive* del 2014. Pur trattandosi di interventi normativi di grande rilievo e utilità, non sono riusciti a contrastare efficacemente il progressivo declino della biodiversità sia a livello continentale che, nello specifico, in Italia.

In questo contesto, l'istituzione delle aree protette in Italia si configura anche come il risultato di un processo normativo europeo, fondato sulla creazione della *Rete Natura 2000*³⁵, introdotta proprio dalle suddette direttive³⁶. Tale rete rappresenta l'esito di un lungo percorso, sia culturale che giuridico, avviato oltre quarant'anni fa.

La *Direttiva Habitat* del 1992 (recepita col D.P.R. 357/1997 e successivamente modificata dal D.P.R. 120/2003³⁷) e la *Direttiva Uccelli* del 1979 (codificata dalla *Direttiva* 2009/147/CE e recepita con la legge n. 157 del 1992³⁸) rappresentano, in effetti, il punto nevralgico³⁹ delle politiche europee in tema di aree protette, biodiversità e tutela degli *habitat*. Tuttavia, si sono rivelate, da sole, insufficienti ad arrestare la perdita di biodiversità. Anche per tali ragioni nel 2024 è stato approvato⁴⁰ il *Regolamento sul Ripristino/restauro della Natura – Nature Restoration Law dell'UE* cui occorre far riferimento per completezza espositiva. Volutamente, si sceglie di tradurre *restoration* con *ripristino* o *restauro*, che verranno usati in maniera equivalente, sebbene si tratti di concetti diversi⁴¹. Si tratta di uno strumento di pianificazione ed azione che mira a proteggere e a migliorare in maniera sistemica la biodiversità in Europa attraverso il raggiungimento di alcuni target variamente articolati. Dagli artt. 4 a 13 è previsto il restauro di ecosistemi terrestri, costieri e d'acqua dolce, marini (art. 5) urbani (art. 8) agricoli (art. 11)

³⁵ Una cartografia aggiornata al 2023 dei siti Natura 2000 è disponibile sul [sito del MASE](#).

³⁶ Cfr. G. CAPOTORTI, E. DEL VICO ET AL., *Ecosystems of Italy. Updated mapping and typology for the implementation of national and international biodiversity-related policies in Plant Biosystems - An International Journal Dealing with All Aspects of Plant Biology*, vol. 157, 2023, pp. 1248-1258. disponibile al [presente indirizzo](#).

³⁷ Il testo è disponibile sul [portale ufficiale dell'Unione europea](#).

³⁸ Il testo è disponibile sul [sito del MASE](#).

³⁹ In effetti, la più antica direttiva europea in materia di conservazione della natura è stata la c.d. *Birds Directive* del 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici. Tale normativa riconosce la perdita e il degrado degli *habitat* come le principali minacce per la conservazione degli uccelli selvatici e mira a tutelare gli *habitat* delle specie individuate, comprese quelle migratorie, attraverso l'istituzione di *Zone di Protezione Speciale* (ZPS). Queste aree, selezionate per garantire la sopravvivenza delle specie, vengono designate direttamente dagli Stati membri e, a differenza dei *Siti di Importanza Comunitaria* (SIC) – di cui si tratterà nel prosieguo – entrano automaticamente nella rete Natura 2000.

⁴⁰ Il percorso di adozione del regolamento è stato complesso e variamente osteggiato: iniziato nel giugno del 2022, quando la Commissione Europea ha presentato al Parlamento la proposta ha visto in sede di approvazione finale da parte del Consiglio d'Europa (formato dai ministri competenti in materia ambientale per ciascuno Stato membro) il voto contrario di Italia e Paesi Bassi.

⁴¹ Si faccia riferimento, ad esempio, al documento della SER *10 legal reasons to vote in favour of the EU Nature Restoration Law* del marzo 2024, laddove gli autori esplicitano in maniera chiara cosa si debba intendere per *restoration*: «the EU NRL focuses on the restoration of resilient ecosystems. It does not oblige Member States to return to the past, but on the contrary, gives the opportunity to restore the degraded environment to a livable future. It is not so much about recreating 'lost nature', but rather about opening up a trajectory towards a more climate-adaptive environment, both for man and nature». Cfr. A. CLIQUET, A. ARAGAO, C.H. BORN, F. BOUQUELLE, E. CAVALLIN, E. CISCATO, K. DECLEER, H. DOTINGA, F. FLEURJE, N. HOEK ET AL., *10 legal reasons to vote in favour of the EU Nature Restoration Law*, SERE Legal Working Group, 2024.

forestali (art. 12) nonché il ripristino della connettività naturale dei fiumi e delle funzioni naturali delle relative golene (art. 9). L'art. 10 si occupa del restauro della popolazione degli impollinatori mentre gli artt. 6 e 7 si occupano di energia e fonti rinnovabili nonché difesa nazionale. L'art. 13, che chiude la sezione dedicata agli *obblighi di restauro* prevede un obiettivo che ha anche una valenza simbolica, ossia *'piantare 3 miliardi di alberi aggiuntivi nel territorio dell'UE'*. Il regolamento vincola giuridicamente gli Stati membri ad intervenire specificatamente sui vari tipi di ecosistemi, dando priorità ai siti Natura 2000. A ben vedere, l'approccio adottato è quello di superare un aspetto di sola tutela e protezione, come quello delle Direttive *Habitat* e *Birds*, in luogo di un apporto proattivo, che coniughi – in prospettiva olistica – biodiversità e spazio antropico. Un elemento interessante ai fini della presente trattazione attiene invece alle previsioni del capo III del Regolamento, ossia alla redazione da parte di ciascuno Stato membro (perlopiù dal MASE) dei *'Piani nazionali di ripristino'*⁴², da presentare alla Commissione europea entro il 2026. Tali piani saranno oggetto di una interlocuzione con la Commissione, in modo tale che a partire dal 2033 si possa valutare l'impatto della legge in prospettiva sistemica e modificare interventi e indicatori del Piano. In effetti, essi indicheranno le strategie e le modalità con le quali ciascuno Stato membro si propone di raggiungere gli obiettivi fissati dal Regolamento e dovranno prevedere modalità/oggetto e luogo degli interventi di restauro. In tal senso, sarà necessario un coinvolgimento degli enti territoriali sempre più attivo nonché una costante interlocuzione con le Regioni molto stringente ed efficace, nella misura in cui essi potrebbero proporre elementi ed indicazioni differenziali, maggiormente aderenti alle specificità territoriali.

3. La Missione 2 'Rivoluzione verde e transizione ecologica' del PNRR: natura e biodiversità nel mezzogiorno

La pandemia di Covid-19 è esplosa in un periodo in cui era già ampiamente riconosciuta l'urgenza di orientare il modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Essa, cioè, ha dimostrato quanto la sopravvivenza degli esseri umani sia legata indissolubilmente alla natura, in quanto parti di essa, in quanto *'esseri viventi'*.

Il superamento di un approccio antropocentrico, in luogo di una visione che integri l'essere umano e la natura, è il *fil rouge* di una visione rinnovata delle tematiche ambientali: essa diventa, cioè, un importantissimo strumento ermeneutico per affrontare, anche sul piano giuridico, la crisi climatica e la perdita della biodiversità, in quanto aspetti indissolubilmente legati e vicendevolmente dipendenti, in una prospettiva *One Health*⁴³.

⁴² Artt. 14-19 NRL.

⁴³ Il riferimento è al *One Health approach* del World Health Organization: «an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems. It recognizes that the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and interdependent. While health, food, water, energy and environment are all wider topics with sector-specific concerns, the collaboration across sectors and disciplines contributes to protect health, address health challenges such as the emergence of infectious diseases, antimicrobial resistance, and food safety and promote the health and integrity of our ecosystems. By linking humans, animals and the environment, One Health can help to address the

In risposta alla crisi sanitaria e alla conseguente recessione economica, l'Unione Europea ha varato un piano straordinario per sostenere la ripresa dell'economia europea e affrontare gli effetti negativi della pandemia anche e soprattutto in prospettiva ambientale, tenendo presente la centralità che rivestono la resilienza degli ecosistemi e la tutela della biodiversità per la sopravvivenza del pianeta e per la salute umana.

In questo scenario, la strategia di ripresa è stata strettamente integrata con gli obiettivi del *Green Deal europeo*. Il nostro Paese ha giocato, in effetti, un ruolo significativo sia per motivi fisiologici (dal greco *φύσις*, *physis*, 'natura', e dunque in ossequio alla etimologia del termine, avendo abbondanza di natura) sia in ragione della necessità di intervenire per implementare gli investimenti *green* e la transizione ecologica.

L'Italia è infatti uno dei Paesi europei maggiormente *biodiversi*, che può cioè vantare una eterogeneità e una moltitudine di specie animali e vegetali. Secondo il primo Rapporto Annuale del *National Biodiversity Future Center* (NBFC)⁴⁴, l'Italia è il Paese con maggior abbondanza di specie, di habitat e con il maggior tasso di specie endemiche. Ben oltre il 50% delle specie vegetali e il 30% delle specie animali di Interesse Conservazionistico Comunitario sono endemismi italiani, ovvero si trovano solo all'interno dei nostri confini⁴⁵. Ciononostante, lo 'stato di salute' delle biodiversità in Italia è ambivalente: esistono 871 *aree protette*, per un totale di oltre 3 milioni di ettari tutelati a terra, circa 3 mila ettari a mare e 658 chilometri di costa. I parchi nazionali sono 24, le Aree marine protette sono 32 (compresi i due parchi sommersi ed il Santuario internazionale dei mammiferi marini)⁴⁶. Tuttavia, sempre secondo i dati del NBFC il 68% degli ecosistemi italiani è considerato in pericolo, e l'89% delle degli habitat di interesse comunitario versa in stato di conservazione non ottimale⁴⁷. Le analisi condotte da NFBC mostrano come solo il 12% delle coste italiane sia stato mappato da un punto di vista geomorfologico e addirittura solo il 2.5% da un punto di vista di specie e habitat associati⁴⁸.

Come noto, il PNRR si compone di sei missioni che corrispondono ai sei pilastri del NGEU: digitalizzazione; ambiente; infrastrutture; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute e si articola in precisi milestone di implementazione e di obiettivi da perseguire (per un totale di 16 componenti e 6 missioni).

Secondo le previsioni, il 30% delle risorse era destinato agli investimenti per il contrasto al cambiamento climatico, il 21% alla digitalizzazione, il 14% all'istruzione e alla ricerca, il 13% alle infrastrutture, il 13% all'inclusione e alla coesione e infine il 9% alla salute. Trasversalmente, il 40% delle risorse era destinato al Sud e ai giovani⁴⁹.

La protezione e il ripristino dei sistemi naturali devono essere in linea con la *Strategia Europea per la Biodiversità al 2030*, la quale prevede, tra le altre cose, la protezione di almeno il 30% delle aree terrestri e marine dell'UE nonché il ripristino di 25.000 km di fiumi a scorrimento naturale

full spectrum of disease control – from prevention to detection, preparedness, response and management – and contribute to global health security».

⁴⁴ *Primo Rapporto annuale sulla biodiversità in Italia*, p. 20.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁶ Dati del *VI aggiornamento dell'Elenco Ufficiale delle Aree protette*.

⁴⁷ *Primo Rapporto annuale sulla biodiversità in Italia*, p. 28.

⁴⁸ *Primo Rapporto annuale sulla biodiversità in Italia*, p. 31.

⁴⁹ Si veda *scheda su NGEU Italia*.

e l'integrazione dei corridoi ecologici in una rete naturale transeuropea coerente e funzionale. Dai primi dati forniti, la Missione 2 sembra essere quella che ha visto il maggior numero di interventi (circa 81mila), registrando dotazioni da oltre 39 miliardi di euro. Come richiamato dal V rapporto sul capitale naturale⁵⁰, le Linee Guida della Commissione Europea sui PNRR⁵¹, indicano il target quantitativo di almeno il 37% dell'ammontare complessivo dei Piani da destinare ad azioni per il clima e la biodiversità, promuovendo la transizione ecologica attraverso la riduzione del 55% delle emissioni climalteranti entro il 2030 e il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, attraverso la diminuzione dell'inquinamento atmosferico e idrico e la gestione sostenibile dei rifiuti e delle risorse idriche e, infine, mediante la tutela e la riqualificazione degli ecosistemi e della biodiversità⁵². L'accesso ai fondi del Next Generation EU è cioè subordinato alla presentazione per il periodo 2021-2026, di un pacchetto di investimenti e riforme che consentano di raggiungere gli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione, confluiti nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR - Recovery and Resilience Plan)* "Italia domani", approvato il 13 luglio 2021. A differenza dei tradizionali programmi di investimento, si distingue per il fatto che l'erogazione delle risorse è subordinata non solo alla realizzazione degli interventi previsti, ma anche all'attuazione di un ampio piano di riforme normative⁵³. I pagamenti da parte dell'Unione europea, infatti, non dipendono tanto dalla rendicontazione dettagliata delle spese sostenute, quanto dal conseguimento di obiettivi precisi, sia quantitativi (target) sia qualitativi (milestone), che includono sia la realizzazione delle opere che l'attuazione delle riforme correlate⁵⁴. L'attuale esperienza del PNRR affida un ruolo chiave alle Amministrazioni centrali competenti nei diversi ambiti di intervento del Piano. Tuttavia, l'attuazione del Piano segue un processo di governance multilivello strutturato attraverso un presidio centrale in capo al Governo ed alle Amministrazioni centrali, titolari di interventi previsti ed il coinvolgimento, per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, degli Enti territoriali (Regioni ed enti locali) con responsabilità delegate o attuative di specifiche progettualità selezionate⁵⁵. Ebbene, la Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica". La missione 2 prevede 4 componenti ognuna delle quali, a sua volta, contiene una serie di investimenti e riforme. Tali azioni si fondano su un sistema efficace di monitoraggio, previsione e controllo delle aree a rischio di degrado, per poter definire efficacemente impatti ed interventi, inserendosi quindi in una delle criticità storiche italiane, ossia quello in termini di equilibrio fra natura, sistemi alimentari, biodiversità e circolarità delle risorse. Essa rappresenta l'ambito di intervento in cui il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è maggiormente coinvolto in termini di attuazione e coordinamento delle misure previste. Tale Missione si propone di superare le persistenti criticità strutturali che ostacolano il raggiungimento di un equilibrio sostenibile tra ecosistemi

⁵⁰ V Rapporto Sul Capitale Naturale, p. 33.

⁵¹ Ibid, p. 33.

⁵² Ibid, p. 33.

⁵³ Si faccia riferimento a L. BIANCHI, B. CARAVITA, *Il Pnrr alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

⁵⁴ S. SILEONI, "Tu non conosci il Sud", cit., p. 29.

⁵⁵ Sul tema dei controlli amministrativi e contabili relativi alla attuazione del PNRR si rimanda a G. CENTURELLI, *I controlli nazionali e comunitari sui programmi e progetti e l'esperienza del PNRR* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, nn. 3-4, 2024.

naturali, sistemi alimentari, tutela della biodiversità e uso circolare delle risorse. Essa si articola in quattro componenti funzionali, ciascuna delle quali comprende specifici investimenti e riforme strutturali, orientati a promuovere la transizione ecologica attraverso un approccio integrato tra mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento, prevenzione dei rischi ambientali e innovazione tecnologica applicata alla sostenibilità.

Nel *Dossier congiunto del servizio studi della Camera dei deputati e del senato del 2021 sul PNRR* si auspicava un preciso impatto degli interventi sulla transizione ecologica della Missione 2 al superamento dei divari territoriali.

In particolare, gli investimenti e le riforme avrebbero dovuto impattare sulla gestione dei rifiuti al Sud e sulla riduzione della dispersione delle risorse idriche. Ancora, secondo il dossier, alcune misure avrebbero dovuto impattare maggiormente al Sud, come ad esempio alcuni progetti di potenziamento dell'industria nazionale in settori strategici per la produzione di energie rinnovabili e di tecnologie per il trasporto sostenibile. Queste riforme, improntate alla semplificazione e al rafforzamento della capacità amministrativa delle regioni del Mezzogiorno, "consentiranno un maggiore assorbimento delle risorse, in particolare per gli incentivi in materia di efficienza energetica e riqualificazione degli edifici"⁵⁶. Secondo tale Dossier, la Missione 2 avrebbe contato un investimento complessivo di **69,94 miliardi di euro**, suddivisi tra il PNRR, il programma React-EU e il Fondo Complementare⁵⁷.

Di particolare interesse per il presente studio è la *Componente 4 (M2C4) - Tutela del territorio e della risorsa idrica* del PNRR che prevede azioni ed interventi volti a migliorare la resilienza del territorio italiano ai cambiamenti climatici e ai disastri ambientali, attraverso la centralità della tutela della natura e della biodiversità. Per questa componente sono centrali il monitoraggio, la previsione e la elaborazione dei dati, sia per identificare i rischi idrogeologici in Italia, sia al fine di "agire a tutto campo su foreste, suolo, mare e aria per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree esistenti e la creazione di nuove"⁵⁸.

Nello specifico, la Componente 4 - Misura 3 della Missione 2 del PNRR è dedicata alla tutela del verde e della biodiversità. In linea con la "Strategia per la biodiversità per il 2030", l'obiettivo è la definizione di un piano di ripristino della natura volto a migliorare le condizioni delle aree protette, esistenti e future, e a favorire la presenza di ecosistemi più vari e resilienti su tutto il territorio. Gli investimenti previsti afferiscono alle seguenti categorie: tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano; digitalizzazione dei parchi nazionali; rinaturazione dell'area del Po; bonifica del "suolo dei siti orfani"; ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini; adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico.

A ben vedere, gli interventi previsti dal PNRR si concentrano in modo integrato su foreste, suolo, ambienti marini e qualità dell'aria, con l'obiettivo di proteggere e valorizzare le aree

⁵⁶ Consultabile online sul [portale della Camera dei deputati](#).

⁵⁷ La suddivisione per componente è la seguente: M2C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile: 6,97 miliardi di euro. M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile: 25,36 miliardi di euro. M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici: 22,24 miliardi di euro. M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica: 15,37 miliardi di euro.

⁵⁸ Cfr. obiettivi della *Componente 4 (M2C4) - Tutela del territorio e della risorsa idrica*.

naturali già presenti e di crearne di nuove, contribuendo così al miglioramento della qualità della vita e del benessere collettivo. Nell'ambito della linea di intervento 3 "Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine" è interessante l'investimento 3.2 "Digitalizzazione dei parchi nazionali e delle aree marine protette", oltre al sub-investimento 3.2a "Conservazione della natura - monitoraggio delle pressioni e minacce su specie e habitat e cambiamento climatico". In questo contesto, è stata infatti adottata la *Direttiva agli enti parco nazionali e agli enti gestori delle aree marine protette* allo scopo di migliorare la gestione e l'accesso al pubblico, la digitalizzazione dei servizi offerti dai Parchi e dalle aree marine protette. L'investimento 3.5 – *Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini* prevede la realizzazione di azioni su larga scala per il ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini, finalizzate a invertire l'attuale tendenza al degrado di tali ecosistemi. Gli interventi complessivamente previsti sono riconducibili a due principali tipologie: a) interventi su larga scala di risanamento degli habitat sensibili dei fondali marini; b) interventi relativi ai sistemi di osservazione delle coste⁵⁹.

L'Investimento "Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini", prevede un finanziamento complessivo di 400 milioni di euro per il periodo 2021-2026, con l'obiettivo di invertire il degrado degli ecosistemi marini italiani e potenziare la resilienza ai cambiamenti climatici. Gli interventi sono stati *suddivisi in quattro lotti geografici*, destinati a diverse regioni del Paese: i lotti maggiormente interessanti dagli interventi, che indicano la maggior presenza di investimenti sono quelli relativi al Mar Mediterraneo occidentale – Lazio e Campania il cui ammontare complessivo degli investimenti ammonta a 5.699.143,97 euro nonché l'area Mar Ionio – Sicilia e Calabria che conta un complessivo ammontare di 4.134.308,89 euro, a fronte di 873.746,07 euro destinati a Mar Mediterraneo occidentale – Toscana e all'area del Mar Adriatico – Friuli-Venezia Giulia e Puglia che invece prevede una spesa di 2.935.413,09 euro. Questa suddivisione geografica evidenzia un impegno significativo sia nel Nord che nel Sud Italia, con risorse allocate in modo da affrontare le specifiche esigenze ecologiche e ambientali di ciascuna area. In particolare, le regioni meridionali beneficiano di un'importante quota di finanziamenti, mostrando una significativa attenzione dedicata alla protezione e al ripristino degli ecosistemi marini in queste aree. Inoltre, l'investimento prevede la *realizzazione di una nuova unità navale idro-oceanografica*, progettata per supportare le attività di mappatura e monitoraggio degli habitat marini.

In totale, sono previsti almeno 22 interventi per il ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini e dei sistemi di osservazione delle coste. Tali progetti mirano a fornire una conoscenza aggiornata e completa della distribuzione degli habitat di interesse conservazionistico nelle acque nazionali. Gli obiettivi comprendono il potenziamento delle capacità di osservazione degli ecosistemi marini, nonché l'avvio di un'ampia campagna di tutela, recupero e ripristino degli habitat marini degradati, in coerenza con la Strategia europea per la biodiversità al 2030, la Direttiva Quadro sulla Strategia per l'ambiente marino e la Direttiva Habitat. I progetti

⁵⁹ Si faccia riferimento al Capitolo 2. Stato del Capitale Naturale e Ripristino della Biodiversità (studi, analisi ed esperienze progettuali); 2.1 Restauro ecosistemi marini, dissesto idrogeologico, bonifica dei siti orfani, forestazione, aree protette, economia circolare: dove il PNRR incrocia alcune esperienze di progettazione in tema di Capitale Naturale del *V rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia*, p 33.

prevedono interventi estesi di mappatura degli habitat marini, con l'obiettivo di promuoverne la protezione e il ripristino. Queste azioni mirano a contrastare il degrado degli ecosistemi del Mediterraneo e a sostenere attività fondamentali per le aree costiere e per filiere strategiche quali la pesca, il turismo e l'economia blu sostenibile⁶⁰. Secondo il *V Rapporto sul capitale naturale*⁶¹ la realizzazione delle cartografie degli habitat di interesse conservazionistico in tutte le acque sotto la giurisdizione italiana sarà realizzata con l'impiego di strumenti di ultima generazione, in modo che grazie alle risorse del PNRR si arrivi, entro il 2026, al raggiungimento della soglia del 20% della superficie delle acque nazionali da proteggere, anche grazie all'aggiornamento delle cartografie, alcune di queste particolarmente datate⁶². In questa direzione, alla data del dicembre 2021, sono stati firmati due *Protocolli d'Intesa*, rispettivamente tra MASE ed ISPRA per il ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini e tra MASE, ISPRA e NAVARMA per la realizzazione di una unità navale oceanografica. Nel 2022 è stato redatto un cronoprogramma degli interventi di risanamento degli habitat dei fondali marini e di osservazione delle coste seguito nel 2023 dall'avvio degli interventi con i primi bandi di gara banditi da ISPRA⁶³.

Vi è di più, il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) ha assegnato circa 9 milioni di euro⁶⁴ per finanziare progetti innovativi volti alla tutela della biodiversità nelle aree marine protette e negli enti parco italiani volti a realizzare attività di monitoraggio, ripristino e valorizzazione della biodiversità. *I progetti vincitori sono stati 57, di cui 22 saranno realizzati nelle aree protette del Sud Italia.*

Inoltre, nell'ambito della Missione 2 Componente 4 Investimento "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano", l'Italia si è impegnata a realizzare boschi urbani mediante la messa a dimora di circa 6,6 milioni di alberi in città. Questo obiettivo, che vede impegnate in prima linea le Città metropolitane con alte soglie di inquinamento atmosferico, ha visto un

⁶⁰ Il progetto rappresenta un'iniziativa senza precedenti, che permetterà all'Italia di dotarsi di una cartografia aggiornata della distribuzione delle fanerogame marine, dei popolamenti a Coralligeno e dei coralli profondi presenti su gran parte dei monti sottomarini del Paese. Queste informazioni costituiranno una base scientifica essenziale per stimare il contributo di tali habitat al Capitale Naturale nazionale, e per valorizzare le misure già avviate nell'ambito della Direttiva 2008/56/CE sulla strategia marina.

⁶¹ *V rapporto sul capitale naturale in Italia*, p. 36.

⁶² Per esempio, la cartografia delle praterie di P. oceanica è datata, perché risale a più di 20 anni fa. La mappatura dei fondi duri del Piano circalitorale profondo e del Piano Batiale attuata con la Strategia marina non è sufficiente, ed è importante che siano cartografati ulteriori 14.000 km² di fondale, corrispondenti ad alcuni tratti dei margini della piattaforma continentale e alle sommità dei monti sottomarini presenti nelle acque italiane. L'azione 3) prevede di mettere a sistema specifiche soluzioni tecniche che favoriscano il recupero ambientale tramite misure di protezione di natura passiva e mediante azioni di ripristino attivo. Cfr *ibid*.

⁶³ A settembre 2022, è stato firmato l'Accordo ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241/90, tra il MASE e ISPRA, propedeutico all'avvio dei lavori. Nel 2023 ISPRA ha firmato la Convenzione con Invitalia, quale centrale di committenza, la quale ha dato avvio agli interventi con i primi bandi di gara.

⁶⁴ Come si legge dal bando, tali risorse sono state assegnate nell'ambito della Missione 4, "Istruzione e Ricerca" – componente 2, "Dalla ricerca all'impresa" – linea di investimento 1.4, "Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali di R&S" su alcune "key enabling technologies", finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU.

coinvolgimento cospicuo di città del nord (circa 16 città in luogo di sole due città del Sud impegnate in azioni di *Greening plans* (ossia Avellino e Matera)⁶⁵.

La Componente 4 della Missione 2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), intitolata “Tutela del territorio e della risorsa idrica”, ha l'obiettivo di aumentare la resilienza del Paese agli effetti dei cambiamenti climatici, del dissesto idrogeologico e dell'inquinamento. Gli interventi previsti mirano a proteggere la natura e le biodiversità, attraverso un *sistema avanzato di monitoraggio e previsione basato su tecnologie moderne*. Questi investimenti sono distribuiti su tutto il territorio nazionale, con particolare attenzione sia al Nord che al Sud, per affrontare le specifiche esigenze ecologiche e infrastrutturali di ciascuna area. A mero titolo esemplificativo e non esaustivo si pensi che la regione Friuli-Venezia Giulia (Consorzio di Bonifica Pianura Friulana) *ha ricevuto grazie al PNRR un finanziamento di 5 milioni di euro per l'ammodernamento degli impianti irrigui a scorrimento in alcuni comuni*. Questi interventi mirano a migliorare la gestione delle risorse idriche e la resilienza dell'agrosistema irriguo. Al Sud, si può annoverare la Regione Puglia, la quale ha ricevuto risorse PNRR per un totale di circa 2,76 miliardi di euro, destinati a 4.785 progetti. Di questi, 163 milioni di euro sono stati assegnati alla Componente 4, con particolare attenzione alla tutela del territorio e della risorsa idrica. Gli interventi includono il rinnovo del parco ferroviario regionale e la realizzazione di ciclovie turistiche, contribuendo alla sostenibilità ambientale e alla resilienza del territorio. Questi esempi evidenziano l'impegno del PNRR nel finanziare progetti che migliorano la gestione delle risorse idriche e la resilienza del territorio, sia al Nord che al Sud Italia, contribuendo alla transizione ecologica variamente e secondo le esigenze su tutto il territorio nazionale. Un cenno merita il terzo Rapporto sui dati regionali relativi allo stato di bonifica dei siti contaminati in Italia del 2025 dell'Ispra⁶⁶ nel quale si evidenzia come il PNRR abbia contribuito significativamente- sebbene i processi, anche di raccolta dati non siano del tutto ultimati e/o disponibili- alla mappatura ed indicazione dei c.d. siti orfani, ossia i siti potenzialmente contaminati in cui non è stato avviato o si è concluso il procedimento di bonifica o messa in sicurezza, per il quale il responsabile dell'inquinamento non è individuabile, oppure i siti rispetto al quale i soggetti responsabili dell'inquinamento non hanno concluso le attività e gli interventi. Sebbene la raccolta dei dati e delle iniziative non possa dirsi ancora conclusa, i dati del MASE ci indicano una sostanziale omogeneità nelle richieste Nord- sud, con circa 35 interventi previsti nelle regioni del Sud, in particolare nella Regione Campania.

Sul crinale tra quadro attuativo del PNRR, divari territoriali e biodiversità si colloca la lettura del *rapporto Svimez 2024*, il quale fornisce alcune interessanti ed utili indicazioni: la congiuntura del 2023 completa la fase di ripresa post-Covid, iniziata nel 2021, che ha visto il Mezzogiorno partecipare attivamente alla crescita nazionale, collocandosi stabilmente al di sopra della crescita media europea. L'economia italiana, alla luce delle evidenze emerse nell'ultimo quadriennio,

⁶⁵ Fonte I rapporto annuale sulla biodiversità in Italia, NBFC, p. 39.

⁶⁶ Si tratta in totale di 444 procedimenti, per la maggior parte dei casi, tuttora in corso. C'è una grande differenza tra i siti orfani in corso (91%). In merito al progressivo aggiornamento dei dati, i dati risalgono al 31/12/2021 e che, in ragione dei nuovi finanziamenti messi a disposizione e del proseguo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), le Regioni stanno predisponendo elenchi dei siti orfani che si suppone siano sempre di maggior dettaglio e più attuali.

sembrerebbe aver colmato il divario di crescita rispetto alle principali economie dell'area euro. Tale evoluzione sollecita una riflessione volta a determinare se i recenti andamenti segnalino una discontinuità strutturale oppure se riflettano dinamiche contingenti, riconducibili a fattori specifici del contesto post-pandemico. In questo quadro, una delle peculiarità più rilevanti della fase di ripresa è rappresentata dai differenziali di crescita regionale, la cui configurazione nel 2023 si discosta significativamente dal tradizionale schema Nord/Sud. La convergenza nei tassi di crescita tra l'Italia e l'area euro, unitamente alla riduzione dei divari territoriali interni, rappresenta un risultato di rilievo; tuttavia, rimane aperta la questione se tali esiti siano il riflesso di trasformazioni strutturali oppure se vadano interpretati come fenomeni transitori legati alla specificità della congiuntura recente⁶⁷. L'utilizzo prioritario dei 26 miliardi di euro da destinare a investimenti riguarda il rafforzamento delle infrastrutture sociali, a favore delle quali viene destinato il 66% delle risorse (percentuale che sale al 68 per il Mezzogiorno). Maggiore al Sud (9,7%), rispetto al dato nazionale (7,3%), è la quota di risorse per le infrastrutture ambientali e idriche, che rappresentano il terzo ambito di utilizzo delle risorse⁶⁸. Tuttavia, la lettura della tabella relativa a "Progetti infrastrutturali Pnrr a titolarità dei Comuni e delle città metropolitane per stato di avanzamento" indica che al mezzogiorno i progetti non avviati per risorse idriche e ambientali sono il 70%, laddove al centro Nord sono del 29%. Al contrario, specularmente al centro Nord si registra una percentuale del 70% di progetti avviati a fronte del 29% dei progetti non avviati⁶⁹. Marginale risulta invece il ruolo dei comuni come soggetti attuatori di interventi infrastrutturali nel settore energetico e delle telecomunicazioni⁷⁰. Questi dati, sebbene non determinanti, poiché il target di completamento dei lavori non si è ancora concluso, sono tuttavia significativi: una percentuale così alta di progetti non avviati al Sud è un indice- allarmante- della capacità gestionale degli enti territoriali di gestire efficacemente le risorse e le possibilità previste: le percentuali di mancato avviamento lavori al Sud aumentano significativamente per infrastrutture ambientali e idriche dove la percentuale del valore dei progetti avviati è inferiore al 50%⁷¹. È proprio in questo ambito che emerge un serio ritardo nelle regioni del Mezzogiorno, caratterizzate peraltro da deficit profondi nell'erogazione dei servizi. Anche le *conclusioni del Rapporto Svimez* sulle politiche di coesione mostrano la necessità di "individuazione di nuovi metodi e forme di governance per migliorare, soprattutto nel Mezzogiorno, l'efficacia delle politiche di coesione nel perseguire obiettivi di sviluppo e di riduzione dei divari". A ben vedere, secondo tale rapporto, l'esperienza maturata nel corso degli ultimi decenni ha messo in luce alcune criticità strutturali del contesto italiano, sia per quanto riguarda l'efficacia degli interventi nel promuovere la convergenza economica e sociale dei territori in ritardo di sviluppo, sia in relazione al rafforzamento della capacità amministrativa degli enti coinvolti.

⁶⁷ Rapporto Svimez 2024, p. 256.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 256.

⁶⁹ Tabella Rapporto Svimez p. 335.

⁷⁰ Rapporto Svimez, p. 334.

⁷¹ Rapporto Svimez, p. 337.

4. Considerazioni conclusive

L'intento della presente riflessione è stato quello di problematizzare il tema della biodiversità come angolo visuale dal quale osservare l'andamento del divario territoriale Nord-sud. La scelta del tema deriva dalla consapevolezza che gli enti territoriali siano, più di altri, chiamati ad impegnarsi su questo fronte, anche alla luce dell'effettivo radicamento e della conoscenza del proprio territorio.

In effetti, la perdita di biodiversità e il cambiamento climatico rappresentano due delle più gravi criticità che caratterizzano il contesto globale contemporaneo. La loro indiscutibile rilevanza impone alla comunità scientifica, così come alla società civile, l'adozione di una prospettiva di ampio respiro, tanto sul piano spaziale quanto su quello temporale. Tali sfide, per la loro complessità e portata, richiedono un approccio multilivello e orientato al lungo periodo, in grado di coniugare dimensione locale, nazionale e sovranazionale. In questa prospettiva, e in ossequio al dettato costituzionale, le azioni volte alla tutela e al ripristino della natura si configurano come espressione concreta del principio di solidarietà intergenerazionale, in quanto direttamente connesse alla salvaguardia del pianeta e alla tutela dei diritti delle generazioni future.

Come osservato, il risanamento dello storico divario Nord-sud è stato un aspetto cruciale per il PNRR. Le risorse e gli interventi destinati a tale scopo sottendono la consapevolezza, da parte del legislatore nazionale, che la problematica abbia indubbiamente una portata nazionale, e che solo in una visione d'insieme può essere compresa ed affrontata.

Ci si è chiesti se gli investimenti del PNRR, anche etimologicamente intesi come motore di *valorizzazione, decoro e bellezza*, possano essere considerati 'soddisfacenti'. L'azione regionale è, in tal senso, da considerarsi efficace? Si può individuare un divario 'bio-territoriale' in termini di tutela e recupero di *habitat* ed ecosistemi?

Si tratta, come evidenziato in apertura di questa riflessione, di analisi che scontano la difficoltà delle misurabilità piena ed effettiva dei fenomeni in oggetto. Si è in effetti osservato che il PNRR è stato portatore di una quantità di investimenti e programmi ingenti per l'Italia, soprattutto nel settore ambientale, nel quale ha incontrato – come osservato – la difficoltà di oscillare efficacemente tra soluzioni uniformi e soluzioni territoriali. Si può ragionevolmente sostenere che neppure risulta essere il tentativo – non del tutto presente – di individuare risposte che potessero tagliare visioni nazionali sul piano del territorio, portatore di tutte le sue specificità, anche e soprattutto sul piano della governance della natura.

Nel complesso, l'impatto del PNRR sulla governance della biodiversità può essere considerato, dai primi dati forniti e dalle analisi svolte, tendenzialmente non negativo per il Sud.

L'analisi di alcuni aspetti paradigmatici della Missione 2 del PNRR ha mostrato che, sul piano europeo, il contrasto ai divari territoriali sul terreno ambientale ed ecologico è considerato una priorità, nell'ottica di politiche non solo rispondenti a criteri di coesione territoriale ed equità ma anche competitività, come parte di un progetto non tanto nazionale quanto europeo. Occorre ricordare come, nell'ordinamento europeo, la risposta all'esistenza

dei divari territoriali è costituita dal concetto di coesione⁷², declinato nei suoi profili economici, sociali e territoriali⁷³, così come previsto dall'art. 174 del TFUE, «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite».

Tale articolo fa riferimento al 'divario tra livelli di sviluppo delle varie regioni', ed evoca un 'ritardo di regioni meno favorite'. Il legislatore europeo ha utilizzato il termine '*meno favorite*'. Ebbene, il titolo del presente lavoro prende le mosse da una espressione usata agli inizi dell'Ottocento da Goethe, il quale evidenziò come l'Italia fosse "*Tanto favorita dalla natura*". Egli, cioè, rinvenne nella natura, nella sua bellezza e importanza un elemento unificante. In tal senso, risulta interessante come la stessa parola possa essere adoperata e involontariamente richiamata per esprimere concetti diversi ma in qualche misura collegati.

In conclusione, gli obiettivi, ambiziosi e lungimiranti del PNRR, hanno messo in crisi l'assetto organizzativo italiano, soprattutto quello meridionale, che ha dovuto fare i conti con il ritardo nella capacità di portare a termine gli impegni presi. Tuttavia, la portata delle politiche e degli strumenti derivanti dalla spinta europea del NGEU ha indotto il legislatore a non potersi permettere di lasciare indietro chi si trovava ai margini. I tempi non son ancora maturi per valutare in via definitiva e compiutamente l'impatto del PNRR sui divari territoriali anche sul piano ambientale e della *governance* della biodiversità. Tuttavia, a tal proposito, non si può non concordare con le parole di Mangiameli: «è la mancanza di una pianificazione strategica, sorretta culturalmente, che impedisce alle Regioni del Sud di affrontare adeguatamente la mancanza di sviluppo che le affligge. Ma si tratta di una condizione storica che tocca anche le Regioni del Nord, restie a una visione nazionale e condivisa»⁷⁴.

⁷² La letteratura sul tema è molto vasta. Si faccia riferimento a S. PALERMO, *Sviluppo economico, politiche di convergenza e coesione sociale in Europa nel secondo Novecento. Il caso italiano*, in S. PALERMO, U. GENTILONI SILVERI, G. LA BELLA (a cura di), *La costruzione della pace nell'Europa del secondo Novecento. Democrazia, diritti, economia*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2016; A. LA SPINA, *La politica per il Mezzogiorno. Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna 2003; R. LEONARDI *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 1998; G.L.C. PROVENZANO, *Le politiche europee e nazionali di coesione e la mancata convergenza: il caso del Mezzogiorno*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1, 2016. Sul piano europeo, interessante il recente report in tema di coesione e governance europea Commissione europea, Direzione generale della Politica regionale e urbana, *Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, February 2024*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024.

⁷³ Si veda G.P. MANZELLA, *Europa e «sviluppo armonioso». La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation Ue*, Il Mulino, Bologna, 2022.

⁷⁴ S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012, p. 735.

FULVIO LEONZIO*

PNRR ed aree interne: impatto e criticità di un modello di sviluppo territoriale sbiadito**

ABSTRACT (EN): After outlining the traits of the territorial development model that the European Union seeks for the inner areas, the paper reconstructs the most recent national strategies for the revitalisation of these territories, and then focuses on the NRRP, its territorial dimension and the lines of investment that are mostly directed towards peripheral territories. In conclusion, some reflections are proposed on the NRRP's real interest in defining a development strategy that mitigates the territory's marginalities and enhances its ecosystem resources.

ABSTRACT (IT): Dopo aver delineato i tratti del modello di sviluppo territoriale che l'Unione europea auspica per le aree interne, l'elaborato ricostruisce le più recenti strategie nazionali per il rilancio di tali territori, per poi focalizzarsi sul PNRR, sulla sua dimensione territoriale e sulle linee di investimento che più si direzionano verso i territori periferici. In conclusione, vengono proposte alcune riflessioni sul reale interesse del Piano verso la definizione di una strategia di sviluppo che contrasti le marginalità del territorio e ne valorizzi le risorse ecosistemiche.

SOMMARIO: 1. La visione europea per le aree interne: valorizzare le differenze territoriali per “un futuro a tutti i luoghi”. – 2. La risposta italiana: la stagione delle strategie per i territori ai margini. – 3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dinanzi alla sfida dei divari territoriali. – 3.1. La dimensione territoriale del PNRR e le sue criticità. – 3.2. Gli investimenti del PNRR per le aree interne. – 3.3. La riprogrammazione del PNRR e la sua incidenza sugli investimenti locali. – 4. Spunti conclusivi: luci ed ombre del modello di sviluppo del PNRR per le aree interne.

1. La visione europea per le aree interne: valorizzare le differenze territoriali per “un futuro a tutti i luoghi”

La scelta dell'Unione europea di intraprendere il percorso in favore della transizione ecologica porta con sé una rinnovata attenzione nei confronti del territorio. Se il tentativo di indirizzare lo sviluppo territoriale in senso sostenibile ha origini lontane¹, la recente fase – avviata con l'approvazione del Green Deal² e proseguita con il vincolo alla neutralità climatica

* Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale e Pubblico – Università degli studi di Torino.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per una sintetica ricostruzione, si vedano E. TATI, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, FrancoAngeli, Milano, 2020, pp. 72-81 e M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e “aree interne”*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali – seconda edizione*, Cedam-Wolters Kluwer, Milano, 2025, pp. 245-261. Sia consentito altresì rimandare a F. LEONZIO, *Città e tutela dell'ambiente. Quale ruolo all'interno dell'Unione europea?*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n. 4, 2023, pp. 1065-1078.

² Il *Green Deal europeo*. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019.

entro il 2050 imposto dalla normativa europea sul clima³ – sembra registrare un cambio di passo. È infatti possibile riscontrare un crescente numero di atti non vincolanti dedicati alla territorializzazione della sfida sostenibile, cui si accompagna lo sforzo di destinare maggiori risorse allo sviluppo locale, tanto grazie alla leva delle politiche di coesione⁴ quanto avvalendosi dei finanziamenti connessi al pacchetto *Next Generation Eu*⁵.

Tra i tratti distintivi del metodo europeo di osservazione del territorio risalta la volontà di non limitare l'analisi a specifici contesti, nella consapevolezza che la natura policentrica e morfologicamente variegata del territorio impone di rispondere ai problemi locali in maniera differenziata ed integrata: alla base vi è l'idea che per contrastare l'allargamento dei divari territoriali multilivello – intraurbani; tra aree urbane ed aree interne; tra Regioni sviluppate e Regioni periferiche – la soluzione vada ricercata nella valorizzazione delle risorse che ogni realtà locale, con le sue specificità, è in grado di mettere a disposizione anche in favore delle altre. Ciò passa dalla definizione di nuovi programmi di sviluppo locale di tipo *place-based*, basati sulla cooperazione interistituzionale, sul coinvolgimento attivo della cittadinanza, sulla solidarietà interterritoriale⁶.

L'approccio sopra evidenziato, il cui pacifico punto di avvio è il cd. Rapporto Barca 2009⁷ e che viene progressivamente affinato in ulteriori documenti di policy⁸, incontra un momento fondamentale nell'approvazione dell'Agenda Territoriale 2030, adottata nel 2020 dai ministri degli Stati membri responsabili dello sviluppo territoriale⁹. L'agenda può essere a buon conto considerata quale manifesto dell'attuale approccio politico europeo al tema dello sviluppo territoriale, calato nel contesto delle transizioni verde, sociale e digitale: giuridicamente inquadrabile quale atto di *soft law* di stampo strategico, essa ha lo scopo di orientare i decisori

³ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999.

⁴ Basti richiamare in questa sede la scelta del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione, di destinare allo sviluppo sostenibile delle aree urbane fino all'8% delle risorse di ciascuno Stato Membro, nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita".

⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶ E. CARLONI, M. PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. del Fed.*, n. 4, 2015, pp. 881-890; M. FALCONE, *Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale*, in *Ist. del Fed.*, n. spec., 2023, pp. 83-90; M. DE DONNO, *Dalla giustizia spaziale alla "giustizia" delle città e dei territori*, in *ISLL Papers*, n. 17, 2024, pp. 3-10.

⁷ *Un'Agenda per la riforma della politica di coesione: una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, da Fabrizio Barca.

⁸ Tra i passaggi fondamentali, meritano un cenno l'approvazione dell'Agenda urbana europea – *Establishing the Urban Agenda for the Eu. Pact of Amsterdam*, documento adottato alla riunione informale dei ministri degli Stati membri responsabili per le questioni urbane il 30.

maggio 2016 ad Amsterdam – e l'approvazione della *Nuova Carta di Lipsia. Il potere trasformativo delle città per il bene comune*, adottata dai Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano il 30 novembre 2020.

⁹ *Agenda Territoriale 2030: un futuro a tutti i luoghi*, adottata nel contesto della riunione informale di ministri responsabili della pianificazione del territorio, dello sviluppo territoriale e/o della coesione territoriale, 1 dicembre 2020, Germania.

multilivello in materia di pianificazione e sviluppo territoriale verso un'Europa giusta, verde e digitale. Tra i passaggi più significativi, l'Agenda sottolinea l'essenzialità del coinvolgimento di tutti i livelli di governo per definire strategie di investimento locale efficaci; riflette sulla diversità dei luoghi europei, quale patrimonio naturale, culturale e sociale ad oggi non adeguatamente valorizzato; individua nel metodo dello sviluppo integrato tra attori del territorio e nella condivisione delle esperienze le chiavi di volta per riabilitare tale patrimonio. Per ciò che attiene il profilo specifico delle aree interne, l'Agenda prova a rileggerne il ruolo secondo una nuova luce: se la loro marginalizzazione geografica, sociale ed economica appare innegabile, non è men vero che la ricchezza di risorse ecosistemiche che le contraddistingue restituisce loro centralità politica, quali luoghi il cui contributo è imprescindibile per la concretizzazione degli obiettivi della transizione ecologica.

2. La risposta italiana: la stagione delle strategie per i territori ai margini

In ossequio al noto approccio uniforme al governo locale – figlio di una lettura rigorosa del principio autonomistico ex. art 5 Cost., secondo la lente dell'eguaglianza formale – il contesto italiano ha storicamente faticato a fornire soluzioni *tailor-made* per le aree periferiche del Paese, nonostante le criticità economico-sociali che sempre più le contraddistinguono¹⁰. Peraltro, il quadro generale si è complessivamente aggravato nel contesto della cd. legislazione della crisi, anche dal punto di vista istituzionale¹¹: come noto, si è assistito ad una forte compressione di risorse – che ha interessato il comparto locale complessivamente inteso – cui deve aggiungersi il tentativo di superare alcune istituzioni di governo, in passato riservate ai contesti periferici, con finalità di razionalizzazione del sistema¹².

Ad ogni modo, terminato il periodo maggiormente critico dal punto di vista finanziario, il legislatore ha avviato un inedito percorso di osservazione delle aree interne, nel tentativo di riconoscerne le specificità e di fornire nuove soluzioni che favorissero il rilancio sostenibile dei territori ai margini. Recuperando quanto sopra osservato sugli stimoli europei verso la

¹⁰ Ex multis, E. CARLONI, *Lo Stato differenziato: contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 91-104; G. PAVANI, *L'area francese*, in G. PAVANI, L. PEGORARO (a cura di), *Municipi d'Occidente: il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma, 2006, pp. 5-10; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali – ottava edizione* (a cura di C. TUBERTINI), Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 18-25; V. CASAMASSIMA, *Il principio autonomistico e la questione dell'adeguatezza dimensionale. Riflessioni sull'associazionismo comunale nei suoi sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2022, pp. 5-8.

¹¹ La letteratura sul punto è particolarmente ampia. Ex multis, si vedano G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. del Fed.*, n. 3, 2011, pp. 457-466; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Reg.*, nn. 1-2, 2012, pp. 9 ss.; C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Ist. del Fed.*, n. 3, 2012, pp. 695-703; G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Ist. del Fed.*, n. 1, 2014, pp. 29-33.

¹² Si fa riferimento al declino delle Comunità montane, quali enti di diritto pubblico con funzioni programmatiche per lo sviluppo dei territori montani. In tema, si vedano C. TUBERTINI, *Riflessioni sullo stato attuale e futuro delle Comunità montane nel quadro delle forme associative tra enti locali*, in *Giur. Cost.*, n. 6, 2010, pp. 4696-4703; E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Ist. del Fed.*, n. 2, 2020, pp. 332-341; G. MARCHETTI, *A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)*, in *Le Reg.*, n. 5, 2020, pp. 1091-1095; A. GENTILINI, *Comunità montane o Unioni di Comuni montani?*, in *IPOF*, n. 2, 2021, pp. 23-37.

definizione di innovative politiche di sviluppo territoriale, non sorprende che la prima iniziativa di rilievo sia proprio riconducibile alle politiche di coesione UE. Si fa riferimento alla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che tenta di arginare il declino demografico delle aree interne passando per due linee di intervento complementari: da un lato, l'incremento dell'offerta di servizi di base – quali servizi di mobilità; servizi di natura socio-assistenziale e sanitaria; servizi di istruzione e formazione professionale – con l'obiettivo di ridurre la distanza sul punto tra contesti urbani e periferici; dall'altro lato, la promozione di progetti *place-based* capaci di generare sviluppo in termini sociali ed occupazionali, nel campo della tutela e valorizzazione delle risorse territoriali; della valorizzazione dei sistemi agro-alimentari; del rafforzamento dell'offerta turistica e culturale; dell'attivazione di innovative filiere di energie rinnovabili¹³.

Presupposto dell'avvio della SNAI è stato il compimento di un'analitica mappatura del territorio italiano, suddiviso in centri ed aree interne, queste ultime a loro volta categorizzate in aree intermedie, aree periferiche ed aree ultraperiferiche sulla base della distanza dai servizi scolastici, sanitari e di mobilità di un determinato territorio. La fotografia delle aree interne fornita dalla prima edizione della SNAI 2014-2020, che riconduceva più della metà dei Comuni ed oltre il 60% del territorio italiano nell'alveo delle aree interne, è stata oggetto di revisione per l'edizione della SNAI 2021-2027. Il rinnovo della strategia testimonia il giudizio positivo che osservatori ed operatori hanno ad essa riconosciuto, e registra l'aumento delle aree interne selezionate per il finanziamento: dalle 72 aree della SNAI 2014-2020 si è passati alle 124 aree di progetto dell'edizione 2021-2027, che coinvolgono 1.904 Comuni in cui vivono 4.570.731 abitanti¹⁴. Tra le ulteriori novità di interesse, la nuova edizione della strategia si avvale di una struttura di *governance* profondamente rivista, che si caratterizza per l'accentramento del processo di definizione e successiva attuazione delle linee progettuali, basata sulla stipula di un Accordo di programma-quadro (APQ) tra livello centrale – con il coinvolgimento del Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud e dei Ministeri competenti per materia sugli interventi previsti –, livello regionale – le Regioni sono tenute ad individuare un'Autorità regionale responsabile per le aree interne (ARAI), quale struttura amministrativa di supporto per le coalizioni locali – e area interna coinvolta nella strategia – in questo caso passando per la formale individuazione di un ente capofila – soggetto ad approvazione e monitoraggio da parte di una Cabina di regia nazionale. Quest'ultima ha altresì il compito di predisporre un Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI), allo scopo di fornire linee guida per la realizzazione di interventi capaci di rispondere alle esigenze dei territori coinvolti e di

¹³ G. P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 3, 2017, pp. 691-698; M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Ist. del Fed.*, n. 2, 2020, pp. 297-321; C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *IPOF*, n. 3, 2021, pp. 56-59; M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "ripresa" e della "resilienza": verso nuovi assetti istituzionali*, in *P. A. – Persona e Amministrazione*, n. 1, 2021, pp. 155-157.

¹⁴ I dati sono tratti dal [portale web](#) della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud dedicato alla SNAI 2021-2027.

sistematizzare l'attuale quadro di misure nazionali dedicate alle aree interne¹⁵. Da ultimo, l'apprezzabilità della SNAI si lega alla scelta – risalente alla SNAI 2014-2021 e ulteriormente potenziata nella SNAI 2021-2027 – di dare nuova linfa al coordinamento istituzionale nelle aree interne. In piena coerenza con l'ambizione europea verso l'integrazione politica, la SNAI utilizza la leva finanziaria per incentivare lo sviluppo di sistemi intercomunali permanenti, imponendo la realizzazione di forme di gestione associata di funzioni e servizi quale condizionalità per la partecipazione alla selezione¹⁶.

Peraltro, l'approvazione della SNAI non rappresenta un caso isolato. Si pensi alla parallela introduzione della Strategia Nazionale delle *Green Communities*, riconducibile all'art. 72 della l. n. 221/2015, che in maniera non dissimile rispetto alla SNAI – ma con ben diversa fortuna politica – immagina il rilancio dei territori rurali e montani valorizzandone le risorse ambientali in senso sostenibile, con l'obiettivo ultimo di generare esternalità anche in favore dei territori urbani¹⁷. Ancora, è di assoluto significato l'entrata in vigore della l. n. 158/2017 «*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*», la quale, oltre a fornire una definizione di piccoli Comuni – in particolare, «*i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti*» (art. 1 comma 2) –, apre al finanziamento di interventi di riqualificazione finalizzati alla tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale e del paesaggio; alla mitigazione del rischio idrogeologico; alla salvaguardia e riqualificazione urbana dei centri storici; alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici; alla promozione dello sviluppo economico e sociale delle aree¹⁸. Infine, merita un riferimento l'introduzione del Fondo nazionale per lo sviluppo della montagna

¹⁵ La modifica della *governance* della SNAI è riconducibile, anzitutto, al d.l. n. 13/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 41/2023, cui si deve la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale, con contestuale attribuzione di funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 50); in secondo luogo, al d.l. n. 124/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 124/2023, che ha introdotto la Cabina di regia, quale organo collegiale a trazione ministeriale (art. 7). Il Piano strategico nazionale delle aree interne è stato effettivamente approvato nel marzo 2025, e ad esso si rimanda per un'analisi più approfondita dei contenuti della SNAI e delle sfide future che attendono le aree interne. Sul punto, si vedano le riflessioni di L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1, 2025, pp. 29-35.

¹⁶ Sul punto, è possibile consultare il report *Associazionismo e attuazione: la governance nelle aree interne* (a cura di C. FUSCO), Formez PA, agosto 2023.

¹⁷ La Strategia, la cui attuazione era rimessa ad Unioni di Comuni e ad Unioni di Comuni montani (art. Art. 72, comma 3, l. n. 221/2015), è però rimasta sulla carta, sino al suo recupero nel contesto del PNRR, su cui si avrà modo di tornare *infra*. Per approfondire, si vedano F. TUFARELLI, *Green Communities – Voce*, in *Atlante Treccani - sezione Cultura*, 14 aprile 2020; C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto* cit., pp. 59-61; A. DI CAGNO, *Le Green Communities: spunti per una ricostruzione giuridica e prospettive di attuazione tra pubblico e privato*, in *Ambienteditto.it*, n. 1, 2022, pp. 6-15. Sia consentito altresì rinviare a F. LEONZIO, *Il contributo delle aree montane alla transizione ecologica ed il nuovo modello delle Green Communities*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2023.

¹⁸ Si veda in particolare l'art. 3 «*Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni*». È però necessario segnalare che l'attuazione della norma ha registrato notevoli ritardi. Basti pensare che il Piano Nazionale di Riqualificazione dei piccoli Comuni, chiamato a definire le modalità di presentazione dei progetti da finanziare, è stato approvato solo nel 2022 (Dpcm del 16 maggio 2022). La successiva approvazione della graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento è poi del 2024 (Dpcm del 02 agosto 2024). Si consulti per approfondimenti il [portale web](#) della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Casa Italia. Sui contenuti della l. n. 158/2017, si veda in dottrina G. P. BOSCARIOL, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1, 2018, pp. 203-238.

italiana (FOSMI), ad opera della legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021, art. 1, commi 593-596). Per le annualità 2022, 2023 e 2024, il Fondo finanzia la realizzazione di interventi in favore dei Comuni montani o parzialmente montani, anche in questo caso aprendo ad interventi per la tutela e valorizzazione delle risorse ambientali locali¹⁹.

Nel complesso, può evidenziarsi la presenza di una nuova considerazione politica nei confronti dello stato di salute delle aree interne, che sembra peraltro aver acquisito una certa stabilità, se si guarda alla scelta di confermare la SNAI per il settennato 2021-2027 e alla recente introduzione del FOSMI. Tale approccio di stampo strategico, che individua nell'innovazione progettuale, nel coordinamento istituzionale e nel coinvolgimento *place-based* delle comunità locali i suoi tratti essenziali, è senz'altro da salutare positivamente. Ad ogni modo, le risorse finanziarie messe concretamente a disposizione per contrastare il declino demografico, sociale ed economico dei territori ai margini non risultavano pienamente all'altezza della complessità della sfida.

Inoltre, non può tacersi che la debolezza amministrativa dei piccoli Comuni ha rallentato il potenziale degli investimenti integrati. Nel già accennato contesto della legislazione della crisi, il legislatore sembrava aver imboccato la strada dell'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, per contrastare la frammentazione comunale e rafforzare la capacità amministrativa locale nei territori periferici. Tale obbligo è stato oggetto di continue proroghe e non è mai entrato realmente in vigore, sino alla recente scelta – in parziale ottemperanza alle osservazioni svolte dalla Corte Costituzionale sull'eccessiva rigidità del meccanismo (sent. n. 33/2019)²⁰ – di avviarsi verso il suo superamento.

In particolare, l'art. 21, comma 3 del d.l. n. 202/2024 ha abrogato definitivamente il termine entro cui i piccoli Comuni devono adeguarsi all'obbligo (art. 14, comma 31-ter, d.l. n. 78/2010), ed i poteri sostitutivi prefettizi previsti per ovviare al suo mancato rispetto (art. 14, comma 31-quater, d.l. n. 78/2010). Tuttavia, deve segnalarsi che l'obbligo in sé è rimasto contraddittoriamente in vigore (art. 14, comma 28, d.l. n. 78/2010): ad oggi il quadro normativo continua così ad imporre l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, senza prevedere termini dilatori per la sua attuazione né meccanismi sostitutivi in caso di inadempimento.

Ciò chiarito, l'opzione di politica strategica per l'incentivazione della collaborazione intercomunale nelle aree interne, espressa tra tutte dalla SNAI, può essere interpretata anche come un tentativo di colmare le difficoltà nella definizione di un quadro istituzionale stabile sul punto. Tuttavia, l'incapacità del legislatore di affrontare in maniera organica i problemi

¹⁹ Si consulti per approfondimenti il [portale web](#) della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie.

²⁰ Per approfondire i contenuti di Corte Cost., sent. n. 33/2019, si rimanda a A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Reg.*, n. 2, 2019, pp. 523-533.; M. GALDI, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost. 4 marzo 2019, n. 33*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, pp. 1-18; D. MONE, *L'associazionismo comunale tra autonomia, buon andamento e garanzia dei diritti fondamentali. Nota a sentenza Corte cost. n. 33 del 4 marzo 2019*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2019, pp. 1-10; C. BERGONZINI, *Le Unioni di Comuni: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2022. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Castelvechi, Roma, 2022, pp. 290-301.

delle aree interne, coniugando una chiara visione politico-strategica con il rilancio normativo degli enti di governo di tali territori, ha evidentemente inciso sull'efficacia delle misure adottate²¹.

3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dinanzi alla sfida dei divari territoriali

In questo contesto – caratterizzato da un'innovativa considerazione delle specificità delle aree interne, anche se non appieno soddisfacente, soprattutto per ciò che attiene il punto di vista istituzionale e quello finanziario – si inserisce in maniera potenzialmente dirompente il PNRR. La mole di risorse che il Piano mette in campo per la resilienza post-pandemica dell'Italia è nota²², come altrettanto nota è la scelta di recuperare il ruolo pubblico in materia di investimenti, ed in particolare quello degli enti territoriali. Tale opzione appare in linea con la tradizione italiana, che si caratterizza per l'attribuzione ai livelli di governo territoriali di compiti di assoluto rilievo in punto di implementazione di investimenti pubblici; e a ben vedere non sorprende, posto che, volgendo rapidamente lo sguardo alle macroaree di intervento del Piano – digitalizzazione, cultura, turismo, transizione ecologica, infrastrutture, istruzione, coesione sociale, salute –, la sua ricaduta territoriale appare evidente²³. In questo senso, l'impatto territoriale del PNRR rappresenta uno dei termometri principali per valutarne l'efficacia.

Ai nostri fini, è così di primario interesse verificare se, ed in che termini, il PNRR intercetti i problemi che affliggono le aree periferiche del Paese, passando per la definizione di interventi progettuali sistemici ed integrati, che rilancino lo sviluppo dei territori ai margini e la capacità amministrativa degli enti chiamati a governarli. Si procederà dapprima ad una breve ricostruzione, a più ampio spettro, del respiro territoriale del PNRR, su cui pesa una scarsa visione strategica e la tendenza accentratrice che caratterizza il Piano. In un secondo momento, ci si soffermerà sui principali investimenti che sembrano quantomeno delineare i tratti di una visione di rilancio dei territori che vada nella direzione auspicata. Da ultimo, le osservazioni svolte verranno collocate nel contesto della recente riprogrammazione del PNRR, per verificare il suo impatto sull'obiettivo della riduzione dei divari territoriali.

²¹ In questo senso, M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale* cit., pp. 320-321 e C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto* cit., pp. 75-79.

²² Si parla di una dimensione complessiva pari a 191,5 miliardi di euro tra sovvenzioni (68,9 miliardi) e prestiti (122,6 miliardi), cui aggiungere 30,6 miliardi provenienti dal Fondo complementare nazionale. In seguito alla riprogrammazione del Piano – su cui si avrà modo di ritornare *infra* – il suo valore è ulteriormente aumentato a 194,4 miliardi tra sovvenzioni (71,8 miliardi) e prestiti (122,6 miliardi). I dati finanziari sono tratti dal [portale web](#) della Camera dei deputati sul PNRR.

²³ *Ex multis*, A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Reg.*, nn. 1-2, 2021, pp. 204-209; B. BECCHI, F. MONACO, *Una nuova stagione per gli investimenti territoriali: dalla politica di coesione al PNRR*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari* cit., pp. 89-95; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 294-295; A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 239-241; T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 1, 2023, pp. 221-224.

3.1. La dimensione territoriale del PNRR e le sue criticità

Si è già anticipato che il PNRR punta sugli enti territoriali per la realizzazione di una fetta significativa di investimenti. La volontà di veicolare il rilancio del Paese passando per le autonomie territoriali rappresenta un elemento da salutare con particolare favore: dopo anni di politiche di austerità, la scelta è almeno in astratto coerente con una visione che colloca le comunità territoriali, e gli interessi di cui si fanno portatrici, al centro della ripartenza. Per quanto di interesse, può sottolinearsi che sono proprio i Comuni a svolgere il compito di maggiore rilevanza sul punto. Come recentemente stimato dall'ANCI, il livello di prossimità – affiancato dalle Città metropolitane – è chiamato alla gestione diretta di investimenti per un importo pari a circa 40 miliardi di Euro²⁴.

Se il coinvolgimento a valle degli enti locali appare evidente, lo stesso non può certo dirsi per la fase di progettazione del Piano, nella quale si è registrata una rumorosa assenza di concertazione tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Per quanto tale assenza sia facilmente comprensibile alla luce delle esigenze di celerità nella redazione del Piano – senza peraltro dimenticare che la responsabilità della sua attuazione ricade interamente sul Governo –, non è men vero che la definizione unilaterale della strategia di ripresa ha impedito di tenere in adeguata considerazione le esigenze di sviluppo che i territori e le loro comunità avrebbero potuto esprimere. A ciò si unisce una *governance* del Piano che, pur soggetta a variazioni nel corso del tempo, continua ad attribuire un ruolo centrale al livello ministeriale²⁵, lasciando gli enti territoriali di fronte al paradosso della titolarità di imprescindibili responsabilità attuative senza che ad essa corrispondano sufficienti spazi decisionali²⁶.

²⁴ Il dossier ANCI, *Gli investimenti per Comuni e Città metropolitane nel PNRR*, aggiornato al 2 agosto 2024, stima che i Comuni e le Città metropolitane svolgono il ruolo di soggetti attuatori di 38 tra investimenti e sub investimenti, articolati sulle 8 componenti: a) M1C1-Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella Pubblica Amministrazione; b) M1C3-Turismo e Cultura 4.0; c) M2C1-Economia Circolare e Agricoltura Sostenibile; d) M2C2-Energia Rinnovabile, Idrogeno, Rete e Transizione Energetica, Mobilità Sostenibile; e) M2C4-Tutela del Territorio e della Risorsa Idrica; f) M4C1-Potenziamento dell'offerta dei Servizi di Istruzione: dagli Asili Nido alle Università; g) M5C2-Infrastrutture Sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore; h) M5C3-Interventi Speciali per la Coesione Territoriale. In dottrina, si vedano B. BECCHI, F. MONACO, *Una nuova stagione* cit., pp. 89-95; A. ALESSANDRI E ALT., *PNRR e Città metropolitane, un quadro comparativo*, in S. ARMONDI E ALT. (a cura di), *Città e territori del PNRR: casi e approfondimenti*, Il Mulino-Collana Working Papers Urban@it, Bologna, Vol. 16, 2023, pp. 9-13; G. LOMBARDINI, *Il ruolo delle città medie nel sistema urbano italiano e gli impatti potenziali del PNRR italiano*, in *ibid*, pp. 32-36. Si veda altresì il commento di A. BERGANTINO, F. PORCELLI, *Il successo del PNRR? Dipende dalla capacità di spesa dei Comuni*, in *LaVoce.info*, 27 febbraio 2024.

²⁵ Sul punto, S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Riv. It. Pol. Pubbl.*, n. 3, 2021, pp. 449-451; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR* cit., pp. 289-291; S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 237-250; A. BONI, P. REVIGLIO, *Pnrr e città da uno sguardo europeo. Quadro Recovery UE e come il caso italiano si caratterizzi rispetto ad altri rispetto alla dimensione urbana*, in S. ARMONDI E ALT. (a cura di), *Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche – Nono rapporto sulle città*, Il Mulino – Collana Urban@it, Bologna, 2024, pp. 314-323; C. TUBERTINI, *Il ruolo delle città dentro (e oltre) il PNRR*, in M. DORIA, F. PIZZOLATO, A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 195-198.

²⁶ In principio, il d.l. n. 77/2021 istituiva una Cabina di Regia, presieduta dal Presidente del Consiglio ed a composizione ministeriale variabile a seconda della materia. Essa era coadiuvata da un Tavolo Permanente per il

Invero, è proprio questa forte responsabilizzazione, di per sé elemento positivo, a generare ulteriori interrogativi. Si è già avuto modo di fare un breve riferimento al conto che il comparto locale ha suo malgrado dovuto pagare nel contesto della legislazione della crisi²⁷. Dinanzi ad una così ingente quantità di risorse, più di un dubbio sorge sulla reale capacità di spesa di istituzioni locali oggetto di tagli finanziari e di organico trasversali, che ne hanno acuito la debolezza amministrativa. In questo senso, la mancata inclusione della riforma dell'ordinamento locale tra le riforme orizzontali del PNRR – di nuovo parzialmente comprensibile di fronte ai tempi contingentati, ma non per questo meno contraddittoria –, rappresenta un'opportunità perduta per restituire al comparto locale un quadro normativo rafforzato, la cui assenza rischia di incidere pesantemente sulla riuscita del Piano²⁸.

Un terzo profilo problematico è poi insito nella natura stessa del PNRR, quale strumento votato alla realizzazione di un grande numero di progetti nella convinzione che, dinanzi ad una quantità inedita di risorse, la loro messa a terra sia di per sé sufficiente al rilancio economico-sociale del Paese²⁹. In questo senso, per quanto l'articolazione in Missioni tenti di fornire linee di indirizzo, individuare una chiara visione di Paese dall'analisi dei finanziamenti è operazione complessa. Questa mancanza di organicità è resa ancor più manifesta dallo studio del PNRR nella prospettiva della sua dimensione territoriale. Da questo punto di vista, la nota previsione della riserva di almeno il 40% delle risorse territorializzabili in favore delle Regioni del Mezzogiorno rende manifesta la volontà di contrastare i divari territoriali, quale obiettivo trasversale del Piano. Tuttavia, tale attribuzione non sembra in grado di garantire una redistribuzione soddisfacente delle opportunità di investimento. Ciò si lega, *in primis*, alla scelta di individuare buona parte dei progetti da finanziare all'esito di procedure competitive, mentre solo una parte minore di risorse viene attribuita in via diretta, seguendo logiche redistributive. Ne è conseguita la creazione di meccanismi competitivi tra enti locali, a danno di alcuni territori, in partenza più fragili, che rischiano di essere coinvolti solo marginalmente dal PNRR³⁰. Inoltre, è stato osservato che, anche alla luce della difficoltà di distinguere in maniera

partenariato economico, sociale e territoriale, a cui veniva rimessa la concertazione con le parti sociali e gli enti locali. Dinanzi ad un coinvolgimento piuttosto evanescente del Tavolo, si è scelto di includere all'interno della Cabina di regia prima il Presidente della Conferenza delle Regioni e successivamente (d.l. n. 12/2023) rappresentanti di enti locali, parti sociali e categorie produttive, procedendo poi alla soppressione del Tavolo permanente. Per approfondire la *governance* del PNRR e le sue recenti evoluzioni, M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR* cit., pp. 291-294; F. CORTESE, *Gestione dei fondi "RRF" e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *Ist. del Fed.*, n. 2, 2022, pp. 369-372; U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *IPOF*, n. 2, 2022, pp. 65-76; A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 277-280; C. TUBERTINI, *Il ruolo delle città* cit., pp. 204-207.

²⁷ Si rimanda a *supra*, nota 13.

²⁸ Sul punto, G. PIPERATA, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Ist. del Fed.*, n. 2, 2022, pp. 311-322; M. DE DONNO, *La nuova Provincia*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2023, pp. 3-4; C. TUBERTINI, *Il ruolo delle città* cit., pp. 216-222.

²⁹ Come osserva F. CORTESE, *Gestione dei fondi "RRF" cit.*, p. 382 «il PNRR esalta e diffonde un metodo organizzativo e funzionale che ruota attorno a specifici problemi da risolvere, a singoli progetti da realizzare, nella convinzione che sia il percorso per compiere tali operazioni, in una transizione da compiersi molto rapidamente, a modellare la formazione di una nuova amministrazione e di una legislazione con essa coerente».

³⁰ Per approfondire, G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 311-315; A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR* cit., pp. 275-277; G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, E. MONTENEGRO, *Le città italiane*

netta tra investimenti territorializzabili e non, allo stato il rispetto del vincolo rappresenta una vera e propria incognita³¹. Da ultimo, la stessa scelta di connettere a doppio filo la riduzione dei divari territoriali con l'allocazione delle risorse nel Mezzogiorno intercetta soltanto un lato della medaglia: è infatti evidente che le disuguaglianze tagliano trasversalmente il territorio italiano – si pensi emblematicamente ai divari centro-periferia ed a quelli aree urbane-aree interne – e tuttavia, stando almeno alle linee di indirizzo generali del Piano, tali ulteriori divari sono affrontati in maniera più sbiadita³².

3.2. Gli investimenti del PNRR per le aree interne

Richiamando quanto appena sottolineato sull'attenzione primaria del PNRR sulla distanza Nord-Sud, non sorprende constatare che il rapporto tra il Piano e le aree interne sia rimasto maggiormente in ombra anche nel dibattito dottrinale. L'obiettivo dell'elaborato è così di avanzare nello studio del tema proponendo alcune riflessioni, pur nella consapevolezza che, al momento in cui si scrive, buona parte degli investimenti è ancora nel pieno del proprio iter realizzativo.

Nella ricerca preliminare, è emerso che tutte le Missioni del Piano contengono finanziamenti che interessano i territori periferici. Dal punto di vista metodologico, si è però scelto di circoscrivere l'analisi a quegli investimenti che sono progettati pensando ad una loro specifica destinazione in favore dei predetti territori, e che coinvolgono attivamente gli enti locali per la loro messa a terra.

A titolo esemplificativo, si pensi ai progetti all'interno della Missione 1: nella M1C1 – *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*, gli investimenti per i Comuni ammontano a circa 2 miliardi di Euro. È evidente che le misure in essa contenute coinvolgono anche enti municipali delle aree interne, ma lo fanno senza una specifica attenzione alla marginalità territoriale. Diverso è il caso della M1C3 – *Turismo e cultura 4.0*, il cui investimento comunale più rilevante è il cd. Bando Borghi, proprio dedicato alla rigenerazione culturale e sociale di 250 piccoli borghi italiani. È questa seconda tipologia di investimenti che sarà oggetto di approfondimento, per verificare in che misura da essi emerga una visione in linea con le

e il PNRR, Dossier studio Urban@it, 2022, pp. 3-10; A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali* cit., pp. 239-246; G. LOMBARDINI, *Il ruolo delle città medie* cit., pp. 32-39; F. CRUPI, *Territorializzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in IDEM (a cura di), *Territorializzare il PNRR: strategie, strumenti e progetti per la rigenerazione della città e dei territori contemporanei*, FrancoAngeli, Milano, 2024, pp. 164-168; G. PALOMBINO, *L'attuazione del PNRR nel Mezzogiorno, tra esempi virtuosi e alcune criticità*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello: opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 309-313.

³¹ Sul rischio di non rispettare la cd. quota Mezzogiorno, si veda l'ampia analisi di G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il PNRR e i divari territoriali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 28 febbraio 2024.

³² Come ricorda G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie* cit., p. 308 «La centralità della correzione del divario Nord-Sud è nel PNRR talmente spiccata da essere stata considerata addirittura un limite in chiave coesiva: essa si tradurrebbe in una disattenzione nei confronti di altre esigenze di riequilibrio, di segno territoriale e non. Si tratta qui di comprendere se quella Nord-Sud risulti escludente rispetto alla considerazione di altri tipi di asimmetrie o non piuttosto (almeno in parte) assorbente». Similmente, si vedano anche L. CORAZZA, *Potrà il PNRR rilanciare le aree interne?*, in *Rivista il Mulino*, 09 giugno 2022 e F. COMPAGNUCCI, *Il Pnrr secondo il gradiente urbano-aree interne dei comuni italiani: quali possibili effetti per la coesione territoriale?*, in S. ARMONDI E ALT. (a cura di), *Le città e i territori del Pnrr*, cit., pp. 159-162.

ambizioni europee – e le embrionali evoluzioni nazionali – per un modello di sviluppo delle aree interne di tipo strategico, integrato e votato all'innovazione.

a) M1C3 Investimento 2.1 – Attrattività dei borghi

L'investimento, anche noto come Bando Borghi, assegna circa 800 milioni di Euro a Comuni con meno di 5.000 abitanti per la realizzazione di progetti di rigenerazione culturale e sociale, allo scopo di favorire l'attrattività turistica ed il ripopolamento dei borghi italiani. Esso si articola in due differenti linee: la cd. linea A prevede una selezione diretta di 21 borghi su base regionale, ai quali vengono attribuiti 20 milioni di Euro ciascuno. È la Regione ad individuare i borghi ed i progetti destinatari del finanziamento; la cd. linea B destina invece 380 milioni di Euro alla realizzazione di progetti di rigenerazione, individuati all'esito di un bando competitivo cui sono stati ammessi a partecipare Comuni con meno di 5.000 abitanti in forma singola o associata, fino ad un massimo di 3 municipalità. All'esito della selezione, risultano finanziati 211 progetti in 294 borghi³³.

Ai fini di interesse, può evidenziarsi che la linea A dell'investimento è stata generalmente oggetto di critica. In specie, essa attribuisce una somma di assoluto valore ad un unico Comune per ciascun territorio regionale – peraltro con ampia discrezionalità delle Regioni sulla loro individuazione – chiamando così singole realtà all'attuazione di progetti potenzialmente molto complessi, senza prevedere spazi per la definizione di progetti d'area, che avrebbero potuto coinvolgere più realtà comunali in un'ottica di condivisione delle capacità progettuali. Se la scelta della linea B di aprire a progetti intercomunali è in questo senso più felice, la dispersività del finanziamento – che prevede risorse intorno a 1,65 milioni di Euro per singolo progetto, come detto in 294 borghi –, unita ad una significativa impronta competitiva, rappresentano elementi di criticità³⁴.

b) M2C1 Investimento 3.1 – Isole verdi

L'investimento destina risorse pari a 200 milioni di Euro in favore di 13 Comuni il cui territorio è composto da 19 Isole minori non interconnesse, individuate con decreto dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica³⁵. L'iniziativa mira a trasformare le isole oggetto dell'intervento in laboratori sperimentali di innovazione "100% green ed autosufficiente". L'idea è di affrontare le problematiche tipiche della condizione di isolamento che contraddistingue tali territori – scarsità di risorse energetiche ed idriche; processo di

³³ Incidentalmente, è opportuno segnalare che lo stesso investimento destina altresì, nella sopradetta linea B, 200 milioni di Euro in favore di micro, piccole e medie imprese localizzate nei borghi beneficiari dei finanziamenti. Per approfondire la linea di investimento e i suoi sviluppi, è possibile consultare il [portale web](#) dedicato del Ministero della Cultura.

³⁴ Per approfondire, G. MENEGUS, *Bando Borghi e autonomie territoriali*, in *Le Reg.*, n. 5, 2022, pp. 939-950 e A. PIROZZOLI, *Le strategie di rilancio dei borghi nel processo di transizione digitale del PNRR*, in *Ambienteditto.it*, n. 4, 2023, pp. 1-4.

³⁵ In particolare, il d.m. n. 390, del 25 novembre 2021, Allegato 1 Parte A, ha ripartito le risorse in favore dei Comuni di Isola del Giglio, Capraia, Ponza, Ventotene, Isole Tremiti, Lipari, Malfa, Santa Marina Salina, Leni, Ustica, Favignana, Pantelleria e Lampedusa.

gestione dei rifiuti difficoltoso; minima offerta di trasporto pubblico –, realizzando progetti di sviluppo sostenibile ed integrato, capaci cioè di indirizzarsi verso almeno tre delle 5 linee di intervento proposte: fonti rinnovabili, efficienza energetica, efficienza idrica, ciclo dei rifiuti, mobilità sostenibile³⁶. Per quanto di interesse, la scelta di chiamare i Comuni assegnatari delle risorse alla definizione di progetti di sviluppo sostenibile ed integrato merita di essere valorizzata; ad essa fa però da contraltare l'elevata complessità della messa a terra dell'intervento in contesti territoriali particolarmente fragili.

c) M2C1 Investimento 3.2 – *Green Communities*

L'intervento recupera la Strategia delle *Green Communities*, introdotta dall'art. 72 della l. n. 221/2015³⁷, destinando 135 milioni di Euro alla realizzazione di progetti di sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale, in favore di comunità locali rurali e montane individuate all'esito di una procedura competitiva. Vista la natura sperimentale del finanziamento, il Dipartimento Affari Regionali ed Autonomie ha riservato 6 milioni di Euro al finanziamento diretto di 3 progetti pilota³⁸, affinché fornissero linee guida utili per la definizione di modelli di innovazione coerenti con l'obiettivo della valorizzazione delle risorse ecosistemiche delle aree interne. Gli esiti del bando sono stati resi pubblici con d.m. del 28 settembre 2022, che ha ammesso al finanziamento 36 *Green Communities*, cui si aggiungono le 3 *Green Communities* pilota già precedentemente finanziate³⁹.

Per quanto le risorse a disposizione non siano particolarmente ingenti, può salutarci con particolare favore il forte orientamento verso la collaborazione intercomunale dell'investimento sulle *Green Communities*: da un lato, sono ammessi a concorrere al finanziamento le Unioni di Comuni ex. art. 32, le Comunità montane ex. art. 27, i Consorzi ex. art. 31 e gli enti convenzionati ex. art. 30 del d.lgs. 267/2000 (TUEL); dall'altro lato, il ricorso a moduli di collaborazione intercomunale è stato individuato quale criterio di valutazione delle proposte progettuali.

d) M2C2 Investimento 1.2 – *Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo*

L'investimento destina 2,2 miliardi di Euro alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Ad essere beneficiari del finanziamento saranno gli autoconsumatori di energia rinnovabile in forma collettiva – quali gruppi di almeno due autoconsumatori di energia rinnovabile ubicati nel medesimo edificio o condominio – e le Comunità energetiche rinnovabili (CER) – innovativi soggetti giuridici a più ampia estensione territoriale, chiamati con la loro attività di produzione di energia a fornire

³⁶ Per approfondire, è possibile consultare il [portale web](#) dedicato del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

³⁷ Cui si è già fatto riferimento *supra*. Si rimanda altresì alla dottrina ivi citata, nota 18.

³⁸ In particolare, il d.m. del 30 marzo 2022 individua la *Green Community* “Terre del Monviso”, per la Regione Piemonte, la *Green Community* – Unione montana dell'Appennino Montano “La montagna del latte”, per la Regione Emilia-Romagna, e la *Green Community* “Parco regionale Sirente-Velino”, per la Regione Abruzzo, quali *Green Communities* pilota, ciascuna destinataria di 2 milioni di Euro.

³⁹ Per approfondire, si veda lo studio della Fondazione Openpolis, accessibile al [portale web](#) dedicato.

benefici ambientali, economici o sociali alla propria comunità e al territorio in cui operano –, con l'obiettivo di sostenere l'installazione di 2 000 MW di nuova capacità di produzione di energia da fonti rinnovabili⁴⁰.

A differenza delle precedenti misure analizzate, non si tratta di risorse che vedono gli enti municipali quali immediati destinatari. Ciò chiarito, la scelta di limitare l'ambito spaziale del finanziamento ai piccoli Comuni è di interesse perché rende plastica la volontà di interconnettere le esigenze della transizione energetica alla valorizzazione delle risorse territoriali delle aree periferiche. Ai nostri fini, è la disciplina normativa delle Comunità energetiche rinnovabili a destare il maggiore interesse: in primo luogo, la finalizzazione delle CER verso benefici sociali, ambientali ed economici alla compagine comunitaria e, più in generale, al territorio in cui è ubicato l'impianto, mostra l'alto potenziale di innovazione del nuovo soggetto, non limitato agli aspetti energetici; in secondo luogo, le amministrazioni locali possono svolgere un ruolo attivo, promuovendo la realizzazione di una CER nel proprio territorio, eventualmente scegliendo di entrare all'interno della compagine comunitaria.

Ad ogni modo, deve segnalarsi un forte ritardo nell'attuazione dell'investimento, che allo stato si scontra con ostacoli tecnico-burocratici, cui si affiancano dubbi sul modello giuridico maggiormente idoneo a valorizzare il potenziale di innovazione delle CER⁴¹. La difficoltà nella messa a terra dell'investimento è testimoniata da due recenti decreti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica: il d.m. del 28 febbraio 2025 proroga al 30 novembre 2025 la scadenza per la presentazione delle richieste per l'ottenimento dei contributi PNRR da parte delle CER, precedentemente fissata al 30 marzo 2025⁴²; il d.m. del 16 maggio 2025 estende il limite demografico dei Comuni nel cui territorio è possibile realizzare gli impianti di produzione di energia rinnovabili, che passa da 5.000 abitanti a 50.000 abitanti.

e) M5C3 Investimento 1 – Strategia nazionale per le aree interne

L'investimento mira a garantire ulteriore sostegno alla Strategia nazionale per le aree interne – già ampiamente oggetto di analisi *supra*, cui si rimanda – con l'obiettivo specifico di potenziare servizi ed infrastrutture sociali di comunità. L'investimento è articolato in due differenti linee:

⁴⁰ Per approfondire, è possibile consultare il [portale web](#) dedicato del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

⁴¹ Non è un caso che la dottrina si stia occupando estensivamente delle CER, sotto molteplici profili di analisi che spaziano dal diritto costituzionale ed amministrativo, sino ad arrivare al diritto civile e commerciale. *Ex multis*, C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2022, pp. 111-134; A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2022, pp. 1-18; L. BALESTRA, *Proprietà e soggettività delle Comunità energetiche: profili privatistici*, in *Giur. It.*, n. 12, 2023, pp. 2772-2281; A. CHIAPPETTA, *Comunità energetiche rinnovabili e Costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in E. DI SALVATORE (a cura di) *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 1-30; R. PISELLI, *Comunità energetiche e modelli organizzativi*, in *Merc. Conc. Reg.*, nn. 1-2, 2023, pp. 117-137; C. MAINARDIS, *Regioni ed energia: questioni aperte e prospettive future*, in *Le Reg.*, nn. 3-4, 2024, pp. 659-680.

⁴² In premessa al decreto ministeriale, si sottolinea che a motivare l'approvazione del decreto vi è lo scarso numero di istanze finora presentate, che impone «al fine garantire il raggiungimento del target M2C2.47, di dover prorogare la chiusura del summenzionato sportello e definire iniziative di potenziamento della misura, attivando altresì le opportune interlocuzioni con la Commissione europea».

l'una mira ad intensificare l'erogazione di servizi di natura socioassistenziale, destinando risorse pari a 725 milioni di Euro alle municipalità; l'altra vuole consolidare la realtà delle farmacie rurali nei Comuni con meno di 3.000 abitanti, assegnando a tali strutture convenzionate risorse pari a 100 milioni, affinché amplino la gamma di servizi sanitari territoriali offerti alla comunità, tra cui: a) servizi integrati di assistenza domiciliare; b) prestazioni di secondo livello, attraverso percorsi diagnostico-terapeutici previsti per le patologie specifiche; c) incremento dei farmaci ritirabili direttamente in farmacia; d) monitoraggio di pazienti con gli strumenti della cartella clinica elettronica e del fascicolo farmaceutico.

Ad integrazione dell'investimento, il Fondo Nazionale Complementare al PNRR assegna a Province e Città metropolitane ulteriori risorse, pari a 350 milioni di Euro, da destinare alle 43 aree interne individuate a partire dalla SNAI 2021-2027 per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade extraurbane, anche in considerazione di fenomeni di dissesto idrogeologico o di limitazioni della circolazione oggi esistenti⁴³.

3.3. La riprogrammazione del PNRR e la sua incidenza sugli investimenti locali

L'analisi appena svolta deve misurarsi con la riprogrammazione del PNRR, frutto di un dialogo tra il Governo italiano e la Commissione europea avviato nell'estate 2023 e conclusosi in dicembre con l'approvazione, da parte della Commissione, di una nuova versione del Piano. Il nuovo PNRR, nel predisporre l'inedita missione *RePower EU* – dedicata al finanziamento di investimenti per l'efficientamento energetico e la decarbonizzazione – rimodula, e in alcuni casi definanzia interamente, alcuni interventi originariamente presenti nel Piano⁴⁴. In particolare, la modifica assegna buona parte delle nuove risorse alle imprese, nelle forme di incentivi e sussidi, a danno soprattutto di investimenti pubblici che vedevano gli enti locali quali soggetti attuatori. Secondo quanto espresso dal Governo, i progetti fuoriusciti dal Piano sarebbero stati individuati guardando ai rischi realizzativi emersi nel corso della loro implementazione. È stato tuttavia osservato che la scelta, non pienamente ancorata ad un compiuto studio dello stato di attuazione del Piano, celerebbe motivazioni di tipo prettamente politico⁴⁵.

⁴³ Per approfondire, è possibile consultare il [portale tematico](#) della Camera dei Deputati. In dottrina, si vedano C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto* cit., pp. 71-73; T. CERRUTI, *PNRR e territorio* cit., pp. 233-236; M. FALCONE, *Le città italiane* cit., pp. 93-96.

⁴⁴ Per una panoramica completa, si veda il Dossier Servizio Studi Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, *La riprogrammazione degli interventi del PNRR*, aggiornato all'8 aprile 2024. In dottrina, I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2024, pp. 24-35; F. CRUPI, *Territorializzare il Piano* cit., pp. 151-157.

⁴⁵ Come osserva G. VIESTI, *Memoria predisposta per l'audizione presso la Commissione Bilancio della Camera dei Deputati sull'A.C. 1752 "conversione in legge del decreto legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"*, 11 marzo 2024, pp. 3-4 «Le motivazioni alla base delle scelte per il definanziamento parziale o totale di misure già incluse nel Piano non appaiono del tutto chiare. Non appaiono evidenti, infatti, le circostanze che hanno portato al definanziamento di quelle specifiche misure e non di altre (...) Alla base dell'intervento di revisione sembrano mancare chiari criteri per la scelta degli interventi». Sul punto, si veda anche il commento di L. RIZZO, R. SECOMANDI, A. ZANARDI, *Più energia e meno riqualificazione territoriale nel nuovo Pnrr*, in *LaVoce.info*, 06 dicembre 2023.

Ai fini di interesse, è opportuno in primo luogo evidenziare che la riprogrammazione del PNRR sembra mettere ancor più in discussione l'effettivo rispetto della cd. quota Mezzogiorno: ciò sia per la crescente opacità del PNRR, anche alla luce della ritrosia del Governo nel rendere noti i dati sull'avanzamento del Piano⁴⁶; sia a causa del definanziamento di un numero significativo di investimenti in favore delle Regioni meridionali⁴⁷. Inoltre, la riprogrammazione ha posticipato molte scadenze progettuali a cavallo della fine del 2025 e l'inizio del 2026, creando quello che è stato definito un vero e proprio «collo di bottiglia»⁴⁸ particolarmente sfidante. Per ciò che attiene il profilo delle aree interne, l'elemento maggiormente critico è il definanziamento per 725 milioni di Euro della Strategia Nazionale per le Aree Interne, nella sua linea di investimento a trazione pubblica ed intercomunale. È quasi superfluo sottolineare che l'uscita dal Piano dell'investimento che meglio coniugava il rilancio dell'offerta dei servizi con il rafforzamento della capacità amministrativa dei territori ai margini – peraltro, con una dotazione finanziaria di assoluto di significato – rappresenta un preoccupante passo indietro rispetto all'ambizione del PNRR di accorciare le distanze tra i territori.

Ad ogni modo, a seguito di interlocuzioni con gli enti locali, il Governo ha approvato il d.l. n. 19/2024, con l'obiettivo di garantire copertura finanziaria anche agli investimenti estromessi dal PNRR. Ne è scaturita un'operazione particolarmente articolata, che distingue tra progetti in essere, la cui realizzazione era già coperta da disposizioni di legge antecedenti al PNRR e che tornano ad essere da queste finanziate, e nuovi progetti, per i quali è stato necessario individuare fonti di finanziamento alternative. Nel caso della SNAI, la misura è stata rifinanziata per 500 milioni di Euro dallo stesso d.l. n. 19/2024 (art. 1, comma 5), mentre i restanti 225 milioni di Euro, afferenti a progetti in essere, vengono coperti con risorse già poste a bilancio. La complessiva riallocazione avrà così un evidente impatto sulla finanza pubblica, che potrebbe rivelarsi il preludio, al termine della stagione del PNRR, di una futura compressione di risorse a protezione della stabilità del bilancio nazionale⁴⁹.

4. Spunti conclusivi: luci ed ombre del modello di sviluppo del PNRR per le aree interne

Cercando di trarre qualche breve considerazione dalla ricostruzione svolta, giova anzitutto premettere che l'ingente mole di risorse proveniente dal PNRR attraversa il territorio in tutte le sue sfaccettature: da quest'angolo prospettico, l'impatto sulle aree interne del Piano è in re

⁴⁶ Come osservano G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il PNRR e i divari territoriali* cit., p. 2 «il Dipartimento per le politiche di coesione ha il compito di verificare il rispetto dell'obiettivo di allocazione del 40% nel Mezzogiorno e deve, a questo fine, produrre relazioni periodiche. Nonostante gli obblighi di legge, dall'insediamento del governo Meloni queste relazioni non sono state più pubblicate».

⁴⁷ In questo senso, si veda il Dossier Svimez, *La coesione nel nuovo PNRR*, febbraio 2024, in cui si stima che il 52,9% delle risorse oggetto di definanziamento era destinato al Mezzogiorno.

⁴⁸ Mutuando l'espressione di G. VIESTI, *Memoria predisposta per l'audizione* cit., p. 2.

⁴⁹ Sul punto, si veda il commento di L. RIZZO, R. SECOMANDI, A. ZANARDI, *Chi paga la revisione del Pnrr?*, in *LaVoce.info*, 22 marzo 2024. Gli autori evidenziano che «complessivamente tra alimentazione del Pnrr, rifinanziamento di parte delle misure che ne sono uscite e coperture dei maggiori impegni del Pnc, i nuovi oneri a carico della finanza pubblica ammontano a 15,48 miliardi: poiché tutto il riassetto finanziario è realizzato in pareggio, vanno ricavati attingendo a stanziamenti di programmi in essere, già programmati nei conti pubblici», individuando proprio gli enti territoriali quali principali vittime della riallocazione finanziaria.

ipsa, legandosi esclusivamente all'effettiva capacità di implementazione degli investimenti. Ciò detto, l'elaborato si è piuttosto interrogato sulla capacità del PNRR di osservare le aree interne, e le sue peculiarità, cercando di ridurre le differenze territoriali attraverso la definizione di una strategia che contrastasse il declino demografico e le difficoltà socio-economiche che interessano i territori ai margini. A parere di chi scrive, una visione di tal specie dovrebbe trarre indicazioni dagli indirizzi europei per uno sviluppo territoriale integrato e sostenibile, che si ancori alla definizione di progetti calibrati su ciascuna realtà locale per valorizzarne le ricchezze, e che individui nella collaborazione multilivello – tra gli attori, istituzionali e non, delle aree interne; ma anche tra aree interne ed aree urbane e tra i diversi livelli di governo coinvolti nelle politiche di sviluppo territoriale – il proprio tratto distintivo⁵⁰.

Se da questo punto vista le politiche nazionali su cui ci si è soffermati si collocavano nella giusta direzione, per quanto depotenziate da un pacchetto di risorse non sufficiente ad affrontare la sfida e dalla debolezza amministrativa del comparto locale, il quadro che emerge dalle successive riflessioni svolte sul PNRR assume tinte in chiaroscuro.

Partendo dagli aspetti positivi, la scelta di recuperare alcune delle esperienze già avviate – come detto, la SNAI; ma anche il rilancio della fino a quel momento silente Strategia delle *Green Communities* – rappresenta un elemento di pregio, che testimonia la volontà di proseguire nella strada della commistione tra innovazione progettuale sostenibile, potenziamento dell'offerta di servizi e rafforzamento della capacità amministrativa nei territori periferici. Allo stesso modo, gli investimenti in favore delle isole verdi e delle Comunità energetiche rinnovabili rappresentano una novità di assoluto interesse, nel segno della definizione di un inedito percorso verso la transizione energetica che segua linee di sviluppo a trazione decentrata⁵¹.

Venendo alle questioni maggiormente contraddittorie, la stessa natura «antipianificatoria»⁵² del PNRR, con l'aggravante della logica dell'assegnazione delle risorse per bandi, incide profondamente sul giudizio complessivo del Piano, secondo la chiave di lettura della riduzione delle disuguaglianze territoriali. In questo senso, le modalità di distribuzione delle risorse per la linea A del Bando Borghi sono particolarmente emblematiche in negativo: *in primis*, si destina una mole di risorse quasi esorbitante a singole realtà municipali, senza margini per la definizione di progetti intercomunali che, vista la complessità progettuale, sarebbero stati auspicabili; inoltre, le Regioni hanno margini di discrezionalità particolarmente ampi

⁵⁰ Su questi aspetti, si vedano le interessanti riflessioni di L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne*, cit., diff., ed in particolare pp. 20-21, in cui l'Autrice ricorda l'interdipendenza tra centri urbani e contesti periferici ed ultraperiferici di fronte alla sfida del cambiamento climatico.

⁵¹ Come sottolinea C. MARI, *Le comunità energetiche* cit., p. 133, le CER «consentono di valorizzare la c.d. democrazia energetica, secondo la quale cittadini e amministrazioni locali partecipano accanto alle imprese alla produzione di energia e alla gestione dei relativi consumi, collaborando alla realizzazione dell'obiettivo comune della promozione dell'uso delle fonti rinnovabili». Similmente, si vedano le osservazioni di E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2023, pp. 331-334.

⁵² Mutuando l'espressione di G. LOMBARDINI, *Il ruolo delle città medie* cit., p. 39, che rinviene nella struttura del PNRR una logica «radicalmente e volutamente anti-pianificatoria».

nell'individuazione dei Comuni beneficiari, con evidenti rischi di distorsione delle finalità dell'investimento⁵³.

Gli altri investimenti oggetto di approfondimento appaiono più centrati, e tuttavia anch'essi non esenti da criticità. Anzitutto, le risorse a disposizione per le misure delle isole verdi e delle *Green Communities*, nel contesto complessivo del Piano, sono forse modeste: trattandosi nel primo caso di un investimento calibrato su realtà territoriali del tutto peculiari, in maniera comprensibile; per ciò che attiene invece le *Green Communities* si sarebbe potuto osare di più. In secondo luogo, relativamente al profilo delle Comunità energetiche rinnovabili, l'incertezza giuridica, tecnica e burocratica che le circonda sembra aver ormai compromesso la realizzazione della misura PNRR nei tempi. Si è poi già segnalata la scelta di espungere dal PNRR la misura dedicata alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, ormai sganciata dalla scadenza del 2026. Peraltro, la stessa riprogrammazione del PNRR, oltre a rendere fisiologicamente parziali le considerazioni sull'impatto di medio termine del Piano nei confronti delle aree interne, è in effetti termometro delle difficoltà di attuazione degli investimenti destinati agli enti locali. A ben vedere, tale scelta politica non sorprende, vista la contemporanea difficoltà di restituire agli enti locali una capacità amministrativa coerente con i predicati autonomistici ex art. 5 Cost. In questo senso, è sempre più urgente una riforma dell'ordinamento locale, che permetta superare il TUEL, ormai incapace di garantire organicità normativa a livello locale: l'obiettivo dovrebbe essere nel segno della valorizzazione di linee di sviluppo territoriale che incentivino la differenziazione territoriale e la collaborazione multilivello, anche nelle aree interne⁵⁴.

In definitiva, il PNRR sembrerebbe in effetti dotato di un'idea di sviluppo per i territori ai margini: un modello basato sulla realizzazione di progetti ad alto tasso di innovazione, coerenti con le esigenze della transizione verde e digitale, in grado di potenziare l'offerta di servizi per le comunità e di valorizzare le risorse ecosistemiche e culturali che contraddistinguono tali aree. Tuttavia, tale modello tende progressivamente a sbiadire, includendo nello spettro di osservazione del Piano ulteriori fattori. Anzitutto, il mancato recupero degli elementi positivi che la precedente stagione aveva espresso; in secondo luogo, la mancanza di una reale strategia per la redistribuzione territoriale delle risorse; in terzo luogo, il peso della recente riprogrammazione sugli investimenti locali. Se a tali considerazioni si aggiunge la perdurante fragilità amministrativa che caratterizza le aree interne, lungi dall'essere risolta vista la mancanza di una reale visione politica sul punto, è lecito nutrire più di qualche preoccupazione sulla

⁵³ In questo senso, sono emblematici i casi studio della Regione Piemonte e della Regione Valle d'Aosta analizzati da G. MENEGUS, *Bando Borghi cit.*, pp. 934-939. L'Autore sottolinea altresì che «la forte caratterizzazione impressa dal Ministero della cultura (...) ha finito per penalizzare in una certa misura la dimensione della coesione territoriale, che pure tali investimenti miravano a promuovere. In particolare, la scelta di concentrare le risorse su singoli Comuni – specie nella linea A e, in misura minore, nella linea B, che consente solo limitate aggregazioni di piccolissimi Comuni – ha finito per mettere le amministrazioni comunali l'una contro l'altra nella corsa per aggiudicarsi i fondi», p. 945.

⁵⁴ Sul punto, si rimanda ex multis alle osservazioni di G. GARDINI, *Il difficile cammino del decentramento tra riforme, emergenze e resistenze. Alla ricerca di un "sistema delle autonomie territoriali"*, in *La Nuova Giuridica*, n. 1, 2024, pp. 37-38. L'Autore ricorda che «il governo locale va ricondotto "a sistema", come insegnano i grandi Maestri: per questo le riforme territoriali non possono essere affrontate atomisticamente, intervenendo sul singolo livello in modo isolato, ma vanno condotte avendo a mente l'insieme finale, il tutto che si vuole realizzare», p. 38.



capacità del PNRR di contribuire in maniera sistematica al rilancio delle aree interne e alla riduzione dei divari territoriali.

DEMETRIO SCOPELLITI*

Il tramonto dell'autonomia politica delle Regioni visto attraverso il «metodo PNRR»**

ABSTRACT (EN): This essay aims to examine the extent to which European integration processes are transforming Regions into mere administrative bodies, stripped of their political autonomy, taking the governance of the NRRP as a case study. Strengthening mechanisms for participation in shaping national political direction may help mitigate this transformation, fostering greater accountability of the Regions within the European integration process.

ABSTRACT (IT): Attraverso questo saggio si intende analizzare in che misura i processi di integrazione europea stiano determinando una trasformazione delle Regioni in meri enti amministrativi, privati della propria autonomia politica, assumendo la governance del PNRR come caso di studio. Il rafforzamento degli strumenti di partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico nazionale può contribuire ad attenuare tale metamorfosi, promuovendo una maggiore responsabilizzazione delle Regioni nel processo di integrazione europea.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'incerto disegno regionalista tra politica e amministrazione. – 3. Autonomia politica regionale e integrazione europea. – 4. La partecipazione regionale alla redazione del PNRR. – 5. Le Regioni quali mere esecutrici del Piano. – 6. La riduzione dei divari territoriali quale obiettivo (mancato?) del Piano. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

La dottrina più recente si è interrogata sulla natura del PNRR, il quale, come è stato diffusamente segnalato in dottrina, ben può essere inquadrato tra gli atti di programmazione economica e di indirizzo politico pluriennale¹, segnando una rinnovata espansione del ruolo dello Stato nel mercato, necessaria per rispondere alla crisi economica, causata dalla pandemia da Covid-19. A questo riguardo, le leggi di piano² sono tradizionalmente considerate atti di indirizzo politico «che determinano con maggior chiarezza i fini di politica economica che il

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Messina.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per cui, *ex multis*, si rinvia a E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 248 ss., ID., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 5, 2022, 890 ss., M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi*, 15 febbraio 2023, 3 ss., L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2024, 23 ss., G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 308 ss.

² Posto che, nel linguaggio giuridico, a differenza di quello economico, piano e programma, pianificazione e programmazione sembrano essere sinonimi.

Governo intende perseguire»³. In tal senso, il PNRR è, allora, ascrivibile alla categoria della «pianificazione globale nazionale»⁴, quale strumento di «orientamento finalistico dell'azione pubblica di regolazione economica»⁵.

La novità, dunque, consiste nello spostamento della definizione di quei fini di politica economica ad una sede inter-ordinamentale, a metà tra Bruxelles e Roma, nell'ambito di procedimenti euro-nazionali: di ciò rappresenta una prova la collocazione del Piano nel sistema delle fonti, in quanto allegato ad una decisione di esecuzione di un regolamento europeo, adottata in seguito ad una fitta rete di relazioni tra Stati membri e Unione.

Tuttavia, proprio lo spostamento a livello sovranazionale di queste decisioni può determinare effetti sul rapporto con gli enti territoriali, alla cui attuazione sono chiamati gli enti costitutivi della Repubblica nel loro insieme. Come accorta dottrina ha suggerito in tempi risalenti, in materia di programmazione occorre mettere in campo «gli strumenti della “collaborazione” tra Stato e Regioni. [...] Ciò però non toglie che in alcuni settori debba essere preminente la responsabilità dello Stato e, inoltre, che, se la collaborazione tra Stato e Regioni non dà i frutti sperati, lo Stato possa intervenire per reprimere quell'attività regionale che comprometta il perseguimento degli obiettivi del piano»⁶. Allo stesso tempo, gli enti territoriali, a partire dal nuovo Titolo V, hanno acquisito sempre maggiore responsabilità nell'attuazione dei fini politici della Costituzione, in una prospettiva definita «generativa»⁷: le Regioni, in questo senso, godono di una posizione costituzionale peculiare, in ragione dell'ampia autonomia politica ad esse riconosciuta, tale per cui, occorre domandarsi se, e in che misura, queste non debbano essere coinvolte già in fase di definizione dei fini di politica economica, attraverso forme di riconoscimento del ruolo di esse anche all'interno dei procedimenti euro-nazionali.

Occorre, allora, comprendere, usando il PNRR come *case study*, in che termini le Regioni, possano ancora essere considerate politicamente autonome e non mere esecutrici di decisioni assunte in procedimenti euro-nazionali, cui esse non prendono materialmente parte.

2. L'incerto disegno regionalista tra politica e amministrazione

Proprio partendo da questa prospettiva, diventa essenziale comprendere il modello costituzionale di Regioni, verificando se le stesse assurgano a enti dotati dell'autonomia di indirizzo politico ovvero a meri enti amministrativi.

Sotto questo aspetto, i primi contributi sull'ordinamento regionale erano tutti imperniati sull'inquadramento del disegno regionalista pensato dai Padri Costituenti: un disegno che

³ A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968, ID., *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1971, 109 ss.

⁴ A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 427 ss.

⁵ Cfr. E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, 269 ss.

⁶ A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1971, 107 ss.

⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 168 del 2021, p. 10.3 *cons. dir.*, «La maggiore autonomia è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali».

autorevole dottrina non faticò a definire come un «bello scarabocchio»⁸. Fino all'attuazione dell'ordinamento regionale, si parlò delle Regioni come di oggetti misteriosi e incerti, probabilmente frutto anche di quella che Scoppola riteneva fosse assente nel testo elaborato dall'Assemblea, e cioè una «definita e univoca ascendenza giuridica», dalla cui mancanza emergeva una «cultura comparatista scarsa ed incerta»⁹. Tale indecisione era, probabilmente, anche causata dall'assenza di un movimento ideale dietro il regionalismo, simile a quello che, fin dall'inizio, accompagnò la nascita del federalismo americano: non a caso si cominciò presto a parlare di «Regioni senza regionalismo»¹⁰, ovvero di «regionalismo senza modello»¹¹. Fu, dunque, da subito evidente che le Regioni sarebbero state, in buona sostanza, «scatole da riempire di storia»¹².

Già a partire dalla legge Scelba, la cui attuazione fu poi rinviata agli anni '70, cominciavano a sorgere perplessità, a fronte di Regioni che assumevano sempre di più la fisionomia del «grande ente locale», in cui la natura amministrativa dell'ente veniva accentuata in modo, «si direbbe, sadico, caricando quelle parti per cui la regione era un comune gigante, attenuando quelle per cui poteva divenire un ente politico rappresentativo di gruppi propri»¹³.

Proprio in questo senso, la dottrina cominciava a chiedersi: «intessero i costituenti accordare all'ente Regione l'autonomia anche in campo politico, ovvero vollero limitarsi all'autonomia meramente amministrativa?»¹⁴. La definizione dei fini politici di una comunità, in questo senso, costituisce il nocciolo duro della possibilità giuridica di differenziarsi politicamente dal centro, giacché «l'autonomia degli enti territoriali o si caratterizza in senso politico o non è autonomia»¹⁵.

Martines, a tal proposito, rifletteva a partire dall'autonomia politica, intendendo la funzione di indirizzo politico quale «posta in una posizione di preminenza e di priorità, logica e cronologica, rispetto sia all'attività amministrativa che a quella legislativa», quale attività di «specificazione dei fini generali della comunità regionale»¹⁶. In questo senso, l'autonomia politica convive in tensione dialettica con gli strumenti dell'unità politica, come l'interesse nazionale, il principio di concorrenza e, più di recente, le competenze trasversali e il vincolo di armonia con la Costituzione: tali strumenti, tuttavia, non sono stati utilizzati per affermare la coesione attorno ai valori costituzionali, della cui attuazione gli enti territoriali sono co-

⁸ Cfr. M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 1978, 7 ss.

⁹ P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, Il Mulino, Bologna, 1997, 3 ss.

¹⁰ G. PASTORI, *Le Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2, 1980, 204 ss.

¹¹ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 315 ss.

¹² A. BONATESTA, *E pluribus unum. Un bilancio degli studi sulla storia delle Regioni italiane*, in *Ricerche di storia politica*, 2, 2024, 174 ss.

¹³ M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al Decreto 616 di attuazione della Legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1978, 7 ss.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 108 ss., ora in ID., *Opere*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2000, 293 ss.

¹⁶ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, cit., 327 ss.

responsabili, ma per prevaricare e soggiogare la possibilità giuridica di differenziarsi politicamente dal centro¹⁷.

Oggi, invero, il quadro del diritto regionale vivente ci offre una realtà sensibilmente diversa da quella teorizzata negli anni '70: «molte sono le manifestazioni delle Regioni in campo amministrativo»¹⁸, che quasi soffocano la natura di enti politici, così come teorizzava la dottrina nei primi anni di attuazione dell'ordinamento regionale; verrebbe da dire, come è stato già detto, che «la delusione di oggi si contrappone all'entusiasmo di ieri»¹⁹. Osservando i dati sulla legislazione regionale, emerge come questa sia ormai in buona parte confinata ai rapporti di diritto pubblico: la legislazione regionale riguarda, per la metà, governo del territorio, servizi alla persona e sviluppo economico; l'altra metà della legislazione è suddivisa tra manutenzione normativa, organizzazione amministrativa della Regione e decisioni di spesa. La legge regionale, dunque, è stata degradata a niente più che un regolamento amministrativo, in una sorta di inversione nel rapporto tra esecuzione e legislazione: la legislazione regionale, invero, sembra meramente finalizzata all'esercizio delle funzioni amministrative che la regione esercita. La dottrina ha, a più riprese, messo in evidenza il rovesciamento progressivo della logica motrice del principio di legalità, per cui non è più la funzione amministrativa a procedere dalla legge, ma la priorità logica dell'una è rovesciata a favore dell'altra, sicché la legge opera in funzione della funzione amministrativa: infatti, la legalità diventa secondaria, venendo «dopo che l'ordine delle funzioni (non voglio dire la parola “competenza”) o l'ordine delle cose da realizzare qua e là, sia stato superato e già affrontato secondo il principio sussidiario»²⁰; solo allora «può entrare in gioco la legalità»²¹.

Sebbene animata dal meccanismo insito al principio di sussidiarietà, questa tendenza ha contribuito alla fattuale «amministrativizzazione» delle Regioni, tanto da portare parte della

¹⁷ Sul punto, *ex multis*, si rinvia a A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 568 ss., a A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano: itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, 58 ss., ID., *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 6, 2011, 1246 ss., A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 2 ss., R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1213 ss., F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quad. Cost.* 1, 2002, 89 ss., N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Le Regioni*, 5, 2005, 971 ss., I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 febbraio 2005, L. SAPORITO, *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale*, Jovene, Napoli, 2008, A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 aprile 2001, S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 341 ss.

¹⁸ S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna, 2022, 132 ss.

¹⁹ R. BIN, *Il futuro delle Regioni. Un'introduzione*, in ID., F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 7 ss.

²⁰ G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Giuffrè, Milano, 2005, 39 ss.

²¹ *Ibid.*

dottrina ad affermare che «il futuro delle Regioni o sarà amministrativo o non sarà»²². È, dunque, evidente che nella Costituzione vivente le Regioni siano divenute enti amministrativi, entro una prospettiva che mortifica il ruolo costituzionalmente loro attribuito e in parte contraddice il significato autentico di autonomia politica. L'esperienza del PNRR, che ora si metterà in luce, avvalorà il quadro qui descritto.

3. Autonomia politica regionale e integrazione europea

A completare questo quadro, a partire dagli anni '90, è intervenuta l'integrazione europea: come è stato efficacemente affermato, sembra che il riparto di competenze tra Stato e Regioni sia stato pensato per «un mondo che non c'è più, [poiché] nel mondo globalizzato di oggi, molte materie più che concorrenti fra Roma e Bologna (o Bari o Potenza), dovrebbero essere concorrenti (e condivise) fra Roma e Bruxelles; e di fatto lo sono già»²³.

Del resto, la stessa Corte costituzionale, pur entro un filone giurisprudenziale piuttosto confuso, ha ritenuto che l'integrazione europea potesse fungere da strumento di deroga al riparto costituzionale delle competenze, tanto che «le norme comunitarie si sostituiscono a quelle della legislazione interna e, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, debbono ritenersi equiparate a queste ultime, in virtù del disposto dell'art. 11 Cost., il quale consente la limitazione della sovranità nazionale al fine di promuovere e favorire organizzazioni internazionali tra cui, com'è *ius receptum*, le Comunità europee»²⁴. Anche la recente sentenza n. 192 del 2024 ha ben messo in evidenza che le materie ormai colonizzate dal diritto dell'Unione europea hanno reso obsoleto il riparto di competenze così come congegnato nel Titolo V: in particolare, emerge come il riparto di competenze non sia impermeabile ai cambiamenti della realtà, ma, al contrario, lo stesso risulta impattato anche dagli «stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori relevantissimi della vita politica, economica e sociale: dalle due rivoluzioni tecnologiche «gemelle», la digitale e l'energetica, che hanno determinato trasformazioni dirompenti nell'economia, nella società e di conseguenza anche nel sistema giuridico, alle tensioni che hanno investito l'ordine mondiale innescando la sua modificazione, con conseguenze imponenti di ordine strutturale che coinvolgono direttamente alcune delle materie considerate (dal commercio estero all'energia)»²⁵.

Non può che conseguire che gli spazi per l'autonomia regionale siano divenuti sempre più risicati, anche in ragione dell'assenza di strumenti di partecipazione effettiva alla determinazione delle politiche europee, tanto in fasce ascendente che discendente. Il coinvolgimento degli enti territoriali, invero, si sarebbe dovuto svolgere all'insegna dell'idea di un'«Europa delle Regioni»²⁶, espressione coniata negli anni '80, frutto della visione per cui le

²² Così P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo*, in *Diritti regionali*, 1, 2023, 217 ss.

²³ Cfr. F. BASSANINI, *Le Regioni e l'attualità dei poteri*, in *Corriere della Sera*, 28 agosto 2024, 22 ss.

²⁴ Corte cost. sent. n. 399 del 1987, p. 2 *cons. dir.*

²⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 192 del 2024, p. 4.4 *cons. dir.*

²⁶ Per cui, *ex multis*, si rinvia a D. DE ROUGEMONT, *L'Un et le Divers ou la Cité Européenne*, Neuchâtel, 1970.

stesse avrebbero dovuto essere dotate di «spazi di proiezione sovranazionale»²⁷, secondo una lettura multi-livello del principio di sussidiarietà. Questa tendenza si doveva, in particolare, all'emersione della dimensione di area vasta per l'attuazione delle politiche europee, come la nascita del FESR e del Comitato europeo delle Regioni dimostra: in quel quadro, le autonomie regionali divengono i principali soggetti attuatori dei progetti europei²⁸. Inoltre, quella chiave di lettura intercettava le risposte di molti ordinamenti alla crisi economica dell'epoca, basate sullo spostamento dei centri di spesa a livelli più vicini al cittadino, nella convinzione che ciò avrebbe alleggerito il debito pubblico.

Tuttavia, come è stato evidenziato, all'integrazione funzionale nell'esecuzione dei compiti comunitari, non si è affiancata un'integrazione istituzionale che mettesse gli enti territoriali nelle condizioni di un'effettiva partecipazione alla determinazione delle politiche pubbliche europee²⁹.

In questo senso, a fronte degli scarsi elementi di partecipazione interna, sia diretta che indiretta, diviene dirimente il modo in cui l'integrazione europea stia condizionando il rapporto tra livelli di governo: così come, anche per effetto dell'integrazione europea, il Governo si è ritrovato in una posizione di maggiore forza rispetto al Parlamento, allo stesso modo, ne è derivato un profondo rafforzamento del livello statale su quello regionale. A tale stato di cose, non è in grado di supplire la formazione di canali paralleli di partecipazione degli enti territoriali: invero, strumenti interni, come le sessioni europee delle Conferenze, ed europei, come il Comitato delle Regioni, appaiono un coinvolgimento spesso puramente simbolico nella formazione delle posizioni nazionali all'interno degli Stati e delle politiche nelle sedi europee.

4. La partecipazione regionale alla redazione del PNRR

Del ruolo delle Regioni nell'Unione europea, le vicende legate all'elaborazione e all'attuazione delle misure legate al PNRR costituiscono un esempio emblematico: il Comitato europeo delle Regioni ha affermato che l'Italia è stato il Paese con il più basso livello di partecipazione delle autonomie alla redazione del piano³⁰. Si tratta, sotto questo aspetto, di un dato comune ad altri paesi europei, con poche eccezioni, che dimostra come «il limitato coinvolgimento degli enti locali e regionali nella preparazione dei PNRR si riflette nella mancanza di un approccio territoriale sistematico nei PNRR, [...] che coinvolge le Regioni in entrambi i casi. Mancano dati regionali e locali e in alcuni casi ci si concentra solo su aree specifiche ma non su altre, come in Italia con il Mezzogiorno»³¹. Ciò è avvenuto in pieno contrasto con il regolamento EU 2021/241, che, al contrario, al cons. 34, prevede che le «autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte

²⁷ Riassume questo processo O. CHESSA, *L'Europa delle Regioni: illusioni e delusioni*, in *Federalismi*, 7, 2020, 46 ss.

²⁸ Sul tema si rinvia a da G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, 329 ss.

²⁹ Cfr. O. CHESSA, *L'Europa delle Regioni*, cit.

³⁰ Comitato europeo delle Regioni, *2021 EU Regional and Local Barometer*, Bruxelles, 2021.

³¹ *Ibid.*

conformemente al quadro giuridico nazionale», ed inoltre, gli stati dovrebbero realizzare «una sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali [...]»³².

In questa fase, non sono mancati modelli virtuosi, adottati da altri paesi europei. Come messo in luce, ad esempio, in Belgio è stato prediletto un approccio «dal basso», attraverso la predisposizione di piani da parte dei singoli enti regionali, che sono poi confluiti in unico Piano nazionale³³, comunque poi sottoposto all'approvazione di ciascuna unità sub-statale.

La realtà dei fatti è stata molto diversa nel nostro ordinamento. Durante la fase di elaborazione del Piano, il coinvolgimento delle Regioni è stato minimo o assente. Sotto il Governo Conte II, si sono tenuti solo incontri informali presso la Conferenza delle Regioni, mentre la Conferenza Unificata non ha mai trattato ufficialmente il tema PNRR. Al contrario, il Governo Draghi ha fatto ricorso alla Conferenza Unificata per incontri informativi, senza però avviare consultazioni formali. Inoltre, Regioni ed enti locali, in questa fase, hanno visto una sostanziale omologazione del proprio ruolo: infatti, non si sono registrate riunioni specifiche della Conferenza Stato-Regioni sul tema³⁴. Alle medesime conclusioni si giunge per quanto concerne la revisione del Piano, effettuata nel 2023, in cui le Regioni, anziché essere dotate di un effettivo potere decisionale, sono state considerate al pari delle parti sociali³⁵.

Si sarebbe potuto immaginare, in questo senso, un più ampio coinvolgimento delle Regioni, le quali, nell'ambito delle politiche di coesione, sono chiamate alla definizione delle priorità, attraverso l'elaborazione dei propri piani operativi regionali³⁶. Al contrario, la parificazione delle Regioni con gli altri enti locali dimostra l'assenza di una vera e propria *federal culture*, da cui derivi il riconoscimento delle stesse quali unità costitutive della Repubblica, titolari di un ruolo assimilabile a quello dello Stato, per l'attuazione della Costituzione, pur nel rispetto del riparto di competenze. Allo stesso tempo, la parificazione con le parti sociali è sintomatica della percezione delle autonomie quali semplici gruppi di interesse e non quali enti esponenziali di un pluralismo territoriale grazie al quale le istanze, dal basso, risalgono verso le istituzioni nazionali ed europee.

Sotto questo aspetto, sembra di potersi tracciare un parallelismo con la gestione dell'emergenza pandemica, il cui metodo pare sia stato riproposto tale e quale per la gestione del Piano, tanto da far sorgere il dubbio che simili modelli si siano imposti definitivamente. Così come durante la pandemia, la leale collaborazione ha assunto le vesti di quella che è stata

³² Cfr. Reg. UE 2021/241.

³³ Cfr. *Plan National pour la Reprise et la Résilience de la Belgique*, 2022.

³⁴ Sul punto, M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 291 ss.

³⁵ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 23/30/CU02/C2/C3/C10, Posizione sul disegno di legge di conversione al d.l. n. 13 del 24 febbraio 2023, recante «disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, Roma, 8 marzo 2023.

³⁶ *Ibid.*

definita, a più riprese, come «pseudo-collaborazione»³⁷, ovvero mera «comunicazione»³⁸ della decisione assunta, allo stesso modo, per quanto concerne l'elaborazione e la gestione del PNRR, l'utilizzo del sistema delle Conferenze per rendere gli enti territoriali meramente edotti delle scelte fatte pone dubbi sul rispetto del principio di leale collaborazione³⁹.

In questo senso, la logica sussidiaria cui è ispirata l'azione dell'Unione richiederebbe approcci come quello belga, giacché, specialmente in Piani come il *Next Generation EU*, l'apporto degli enti più vicini al cittadino dovrebbe essere considerato essenziale, per l'emersione degli interessi su cui costruire le *policies*. *A fortiori*, se si guarda la ripartizione delle risorse, emerge come le Regioni e gli enti locali siano i principali «centri di spesa»⁴⁰ previsti per l'attuazione del Piano, a fronte, però, di decisioni di spesa assunte altrove, di cui gli enti territoriali si ritrovano a essere meri esecutori.

Allo stesso tempo, le fonti sulla *governance* del piano prevedono la cosiddetta «clausola di neutralità»⁴¹, sulla cui scorta viene stabilito che la realizzazione del Piano non avrebbe dovuto alterare le competenze di Regioni ed enti locali. In realtà, la sovrapposizione con le materie di competenza regionale appare evidente già solo leggendo le diverse missioni in cui il Piano stesso è articolato: inclusione e coesione, salute, agricoltura sostenibile ed economia circolare, tutela del territorio e della risorsa idrica, solo per citarne alcune.

Alla luce della profonda incisione delle competenze regionali, occorre, ora, esaminare le forme di coinvolgimento nella gestione del Piano, per chiedersi se queste possano soddisfare un onere collaborativo tanto intenso quanto ampia è stata l'avocazione delle competenze regionali. In questo senso, è rilevante la composizione della cabina di regia, definita quale «organo con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR». A questa, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, prendono parte «i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più Regioni o province autonome»⁴². In secondo luogo, il sistema delle autonomie sembrava equiparato alle parti sociali, alle categorie produttive, al sistema dell'università e della ricerca laddove ne era prevista la partecipazione al tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale; una scelta alquanto discutibile che non tiene conto del ruolo delle autonomie nel disegno costituzionale e nella stessa attuazione del Piano⁴³.

³⁷ F.S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. Parl.*, 3, 2001, 649 ss.

³⁸ S. GAMBINO, *Interessi unitari e collaborazione Stato-Regioni (prima e durante la pandemia)*, in M. VOLPI (a cura di), *I rapporti tra Stato e Regioni durante la pandemia e le prospettive dello Stato (percorsi)*, Il Mulino, Bologna, 2024, 75 ss.

³⁹ Come mette in luce L. VIOLINI, *La predisposizione e la prima attuazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza in alcuni Paesi europei: il ruolo delle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2022, 1159 ss.

⁴⁰ A. BARBERA, *Regioni e Parlamento: un dialogo difficile?*, in ID., *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, Bari, 1977, 227 ss., in cui l'a., già all'epoca, osservava come le Regioni fossero diventate meri attuatori di decisioni assunte altrove, anziché essere enti di governo che contribuissero a costruire una cultura democratica.

⁴¹ Come la definisce M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR*, cit.

⁴² Cfr. d.l. 31 maggio 2021 n. 77, art. 2.

⁴³ Così il c. 3-bis dell'art. 2 del d.l. n. 77 del 2021, come modificato dal d.l. n. 13 del 2023 «In relazione allo svolgimento delle attività di cui al comma 2, lettera i), alle sedute della cabina di regia partecipano il Presidente del

Il tavolo in parola è stato soppresso dall'art. 1, c. IV, lett. c) del d.l. n. 13 del 2023, e le funzioni trasferite alla cabina di regia, presso cui, ora, partecipano anche i rappresentanti delle altre categorie, tanto che sono sorti dubbi sulla sua utilità a offrire una sintesi effettiva della mole di interessi che ivi vengono rappresentate⁴⁴.

L'art. 33 del d.l. n. 152 del 2021, inoltre, istituisce presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio un «Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», con il compito di assicurare il coordinamento delle relazioni tra le amministrazioni statali e gli enti territoriali. Si è trattato di «un (pur timido) segnale di apertura della *governance* del PNRR alle capacità di autonoma elaborazione progettuale del sistema regionale»⁴⁵. Forme di partecipazione al centro sono state poi previste in relazione alla possibilità delle Regioni di prendere parte ai Comitati interministeriali per la transizione ecologica e per la transizione digitale, così come previsto dall'art. 36-ter del d.l. n. 152 del 2021.

Compiuta una breve disamina del quadro normativo, ci si domanda se gli strumenti di collaborazione apprestati possano essere ritenuti sufficienti. L'immagine che emerge è di una «tendenza del Governo e del legislatore nazionale a considerare le Regioni come meri interlocutori istituzionali da “informare” o da cui “assumere informazioni”, ossia da “consultare” opportunamente più o meno alla stregua di stakeholders»⁴⁶: questo stato di cose, del resto, è sintomatico dell'auto-percezione delle Regioni all'interno del sistema delle Conferenze quali portatori di interesse e non di enti costitutivi della Repubblica, co-responsabili dell'attuazione della Costituzione. Forse, in questo senso, in ragione della sempre più ampia condizionalità europea, sarebbe necessario pensare a più strutturate definizioni delle modalità collaborative tra Stato e Regioni per la redazione di simili piani⁴⁷, da svolgersi presso le Conferenze.

A tal proposito, sembrano riemergere vecchie categorie che, pur tramontate con la riforma del Titolo V, costituiscono elementi immanenti degli ordinamenti composti, come l'interesse nazionale, tanto che lo stesso piano viene qualificato come un atto dal «preminente valore di interesse nazionale» di cui all'art. 1, comma 2, del d.l. 77/2021⁴⁸.

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia, il sindaco di Roma capitale, nonché rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva [...]».

⁴⁴ Il tema viene trattato in G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2023, 207 ss. A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo “esecutivo” per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, 145 ss.

⁴⁵ Sul punto, A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. Cost.*, 1, 2022, 148 ss.

⁴⁶ M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale “sospesa”: tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. speciale 2024, 17 ss.

⁴⁷ Cfr. C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni: sovrapposizione di materie, supremazia del potere centrale e leale collaborazione al confine tra diritto e politica*, in *Le Regioni*, 5, 2022, 922 ss.

⁴⁸ Fanno ricorso a questa categoria M. MACCHIA, *L'amministrazione del PNRR: un cambio di paradigma?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2023, 445 ss., N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, 1, 2022, 4 ss.

In questo senso, occorre comprendere come la gestione del Piano sia stata inquadrata entro le categorie costituzionali. Le poche pronunce del Giudice costituzionale testimoniano che l'avocazione delle competenze al centro è stata inquadrata principalmente attraverso la chiamata in sussidiarietà. Tra i numerosi precedenti, ad esempio, può essere ripresa la sent. n. 6 del 2023, in cui viene tracciata una connessione tra interesse nazionale e sussidiarietà, posto che «le modifiche apportate alla programmazione dei diversi sistemi portuali e alla pianificazione dei singoli porti di rilevanza internazionale e nazionale [...] [sono state assunte] a tassello degli interventi di rilancio economico ed infrastrutturale del paese previsti nel PNRR [...], la cui puntuale e sollecita attuazione è normativamente definita di “preminente valore di interesse nazionale” (art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito)»⁴⁹.

Sempre nel senso di richiamarsi alla logica sussidiaria si colloca la sent. n. 31 del 2024: con riferimento ai Giochi del Mediterraneo, infatti, il Governo, tramite decreto-legge, nominava un Commissario straordinario che si sostituiva alla Regione Puglia, considerata ente inadempiente per la realizzazione di alcuni interventi relativi alla costruzione di opere necessarie allo svolgimento dei Giochi stessi. Il Giudice costituzionale, provando a definire un inquadramento costituzionale della gestione del Piano, osserva che «la nomina del commissario straordinario – con l'affidamento delle relative funzioni – non è stata, infatti, preceduta dall'iter descritto all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003[...]. Non è stato neppure seguito il particolare iter procedurale previsto all'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito, riguardante l'esercizio del potere sostitutivo nell'ambito della *governance* del PNRR [...]. Dunque, con l'intervento legislativo oggetto di disamina non sono stati esercitati i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.»⁵⁰. L'intervento, allora, viene qualificato come «chiamata in sussidiarietà poiché lo Stato ha attratto a sé compiti che incidono su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia, per soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario»⁵¹.

Tuttavia, nel caso in questione, l'assenza di adeguati strumenti collaborativi ha reso necessario intervenire con una sentenza additiva di procedura in quanto «in materia di chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario»⁵². Già in quella pronuncia risultava evidente che l'attrazione in sussidiarietà avrebbe rappresentato la chiave di volta complessiva del «sistema PNRR», per spiegare e rendere conforme a Costituzione la tenuta complessiva della *governance* del Piano. Invero, l'utilizzo, già nel preambolo del d.l. n. 77 del 2021 del richiamo all'interesse nazionale, fa emergere come le esigenze unitarie «coincid[ono] con il significato autentico del principio di sussidiarietà nella

⁴⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 6 del 2023, p. 7.3 *cons. dir.*

⁵⁰ Corte cost. sent. n. 31 del 2024, p. 4.1, *cons. dir.*

⁵¹ *Ibid.*, p. 4.2, *cons. dir.*

⁵² *Ibid.*, p. 6.2, *cons. dir.*

sua vocazione ascensionale»⁵³. Del resto, l'inquadramento teorico entro le coordinate della sussidiarietà si dimostra coerente con il percorso seguito dalla giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sent. n. 303 del 2003 e fino alla sent. n. 192 del 2024, ha sostanzialmente riscritto il Titolo V, usando quale coordinata di riferimento il principio di sussidiarietà, come principale fattore di smobilitazione del riparto di competenze.

In questi termini, la sussidiarietà è divenuta la coordinata in grado di rompere la rigidità del riparto di competenze e di permettere l'avocazione di materie di competenza regionale al livello statale: attraverso la valutazione, tutta politica, del giudizio di adeguatezza, prende forma e riemerge l'interesse nazionale, che, nel caso del Piano, assume le forme dell'interesse euro-nazionale. Ciò risulta fondato, probabilmente, anche in relazione al ruolo dello Stato-persona, «responsabile, in primo luogo, verso la comunità nazionale [...] in secondo luogo, verso l'Unione europea [...]». Ovvio, dunque, che il centro si riservi un ruolo fondamentale; un ruolo, al tempo stesso, di progettazione, di regia e di garanzia»⁵⁴. Tuttavia, la stessa logica sussidiaria è basata su di una «concezione procedimentale e consensuale»⁵⁵. Invero, è lo stesso principio di sussidiarietà a richiedere la partecipazione del sistema delle autonomie, quando l'esercizio di determinate competenze viene avvocato al centro: proprio la natura flessibile delle competenze legislative regionali, così come elaborata dal Giudice costituzionale, richiede un sistema in cui la rigidità del riparto di competenze possa essere scambiata con la partecipazione procedimentale; e, in questi termini, occorre riflettere sull'idoneità dell'attuale sistema della leale collaborazione a soddisfare oneri collaborativi tanto forti quanto l'avocazione delle competenze al livello statale o europeo.

5. Le Regioni quali mere esecutrici del Piano

Quanto alla «messa a terra» del piano, diviene utile la distinzione tra enti titolari e attuatori. Infatti, le sole Amministrazioni centrali sono definite enti titolari degli interventi previsti dal Piano, le quali provvedono «al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo»⁵⁶; da tale categoria vanno tenuti distinti i soggetti, pubblici o privati, attuatori degli interventi del Piano, i quali sono responsabili della realizzazione operativa e tra cui figurano anche le Regioni.

La distinzione tra enti titolari ed enti attuatori rievoca la categoria della titolarità dell'indirizzo politico-amministrativo: la definizione dell'indirizzo, invero, spetta alle sole amministrazioni statali titolari, cui le Regioni e gli altri enti locali, in buona sostanza, partecipano in via episodica, coerentemente con responsabilità della gestione dei fondi davanti alle istituzioni europee, che è detenuta dallo Stato-persona in via esclusiva. Tuttavia, occorre mettere in luce che più ampia è l'incisione nella sfera di competenza regionale, maggiore dovrà

⁵³ I. MASSA PINTO, *Le ricadute del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza sulle dinamiche territoriali: una prospettiva costituzionale*, in G. CASALONE, A. SCIORTINO, I. MASSA PINTO, *Il Piano nazionale di Ripresa e resilienza: una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 127 ss.

⁵⁴ G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, cit.

⁵⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 303 del 2003, p. 2.2 *cons. dir.*

⁵⁶ Art. 8, c. 1, d.l. n. 77 del 2021.

essere il coinvolgimento procedimentale che, a dire il vero, risulta scarno, non essendo prevista l'intesa forte⁵⁷. L'unico raccordo che sembra, almeno in parte, soddisfare gli oneri collaborativi è la partecipazione alle cabine di regia, in cui, tuttavia, come è stato messo in luce, le Regioni vengono presentate come meri interlocutori: allora, le fattispecie sopra enunciate fanno pensare che i meccanismi di coinvolgimento non siano stati abbastanza intensi da contro-bilanciare l'avocazione al centro delle competenze; ritorna così l'immagine di un coinvolgimento meramente formale degli enti territoriali, pur in presenza di decisioni che impattano profondamente sulla propria sfera di autonomia costituzionalmente garantita.

La paralisi dell'attività di indirizzo delle Regioni nelle materie di propria competenza che ha sostanzialmente «sospeso» la propria sfera di autonomia ha fatto scaturire la predisposizione di progetti c.d. «bandiera» che vedono un più ampio coinvolgimento delle Regioni, le quali «recuperano autonomia progettuale, su materie di propria competenza, in ordine a progetti ritenuti strategici»⁵⁸, favorendo l'emersione «dal basso» dei bisogni dei territori, da soddisfare attraverso le risorse del Piano. Sulla realizzazione di questi progetti, il nucleo PNRR Stato-Regioni svolge una fondamentale funzione di supporto, anche grazie alla conclusione di protocolli di intesa che suppliscono alle carenze di capacità amministrativa delle singole Regioni.

Si tratterebbe di un progetto per regione cui sono affidate tutte le «istanze di indirizzo politico-amministrativo strategico provenienti dai territori»⁵⁹. I temi dei progetti bandiera sono vari: vanno dalla generazione urbana al recupero dei borghi; ben sei Regioni realizzano siti per la produzione di idrogeno in aree industriali dismesse. Anche dall'oggetti dei progetti emerge la dimensione di «area vasta» delle Regioni e le tipologie di interessi di cui le Regioni sono enti esponenziali. Allo stesso tempo, però, sorge il sospetto che gli stessi siano il frutto di una visione paternalistica per cui, in assenza di vere e proprie forme di coinvolgimento nella *governance* effettiva del Piano, i progetti bandiera rappresentino una parziale restituzione di quell'autonomia perduta.

Lo stesso sembra di potersi dire se si osserva l'attuazione del Piano dalla prospettiva delle assemblee legislative regionali, la cui attività in materia di PNRR si è contraddistinta principalmente per la produzione di atti di indirizzo⁶⁰. Al contempo, l'attività legislativa è stata rivolta soprattutto all'istituzione delle strutture di *governance* del Piano a livello regionale, come cabine di regia o apposite *task forces*. In alcune Regioni, come il Piemonte, è stato anche disposto per legge un obbligo di relazione periodica della cabina di regia regionale alle competenti commissioni consiliari, così rafforzando la funzione di controllo. È evidente, in questo senso, che le trasformazioni della forma di governo a livello statale si stiano riproducendo, *mutatis mutandis*, sul livello regionale.

⁵⁷ Come rilevano I. MASSA PINTO, *Le ricadute del Piano nazionale di ripresa e resilienza sulle dinamiche territoriali*, cit., 112 ss., E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022, 264 ss.

⁵⁸ Protocollo d'intesa avente ad oggetto le modalità di collaborazione per l'elaborazione e la realizzazione dei progetti bandiera, 2022, 2 ss.

⁵⁹ M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa"*, cit., 40 ss.

⁶⁰ Come rilevano G. SALERNO, A. G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2022, 2 ss.

Dal quadro tracciato, pare di doverci rassegnare a vedere le Regioni come enti meramente amministrativi, di qui fino al 2026, in un'autonomia politica, di fatto, sospesa⁶¹. La preminenza dell'interesse euro-nazionale si combina, così, alla necessità e urgenza di dare attuazione agli obiettivi del Piano, sicché la condizionalità europea mette sotto scacco le prerogative costituzionali delle Regioni⁶².

Anche il Giudice costituzionale sembra avere confermato che, in materia di PNRR, il ruolo delle Regioni finisca per essere relegato a una veste puramente esecutiva, giustificata dal fatto che «queste, infatti, sono chiamate in causa nel provvedere “all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”»⁶³. Il momento esecutivo-attuativo, tuttavia, non sembra essere preceduto da un'adeguata fase di assunzione condivisa delle decisioni, cui contribuiscono autonomie responsabili che, assieme allo Stato, partecipano all'attuazione del diritto unionale.

6. La riduzione dei divari territoriali quale obiettivo (mancato?) del Piano

Come emerge anche dal dibattito dottrinale sul tema, sono grandi le aspettative sul Piano quale strumento di politica economica in grado di risolvere i grandi divari del Paese e, fra quello di genere e di età, in particolare quello territoriale⁶⁴, tanto che il 40% delle risorse allocabili territorialmente è destinato alle Regioni del Mezzogiorno.

Un ruolo significativo delle Regioni è previsto dal PNRR anche in quanto misura di appianamento delle disuguaglianze territoriali⁶⁵: «il riequilibrio territoriale e il rilancio dello sviluppo del Sud» divengono «priorità trasversale a tutte le missioni»; in questo modo, i ritardi del Mezzogiorno da questione nazionale, divengono una questione che entra nella «dimensione costituzionale europea»⁶⁶. In effetti, il 40% delle risorse del Piano viene, per l'appunto, destinato a colmare i divari territoriali, a cui è dedicata la Missione 5 «inclusione e coesione» e, nello specifico, la terza componente di tale Missione «interventi speciali di coesione territoriale»⁶⁷. Inoltre, come può evincersi dalla lettura del Piano, le misure che, in realtà, sono in grado di

⁶¹ M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa"*, cit., 52 ss.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Corte cost. sent. n. 223 del 2023.

⁶⁴ A. M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 201 ss., M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 2 ss.

⁶⁵ Come si evince dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza stesso, 15 ss., «Le tre priorità principali sono la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali».

⁶⁶ Così, G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 2119 ss.

⁶⁷ Sul ruolo del PNRR e le Regioni meridionali si vedano S. STAIANO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi*, 14, 2021, IV ss., A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana?*, cit., P. MAZZINA, *Il divario Nord-Sud e le opportunità per il riequilibrio territoriale*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multi-livello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024, 163 ss., G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021, 716 ss., A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive* in *Rivista AIC*, 3, 2022, 270 ss., S. SILEONI, «Tu non conosci il Sud». Il PNRR e le sorti del Meridione in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2022, 11 ss.

dispiegare un impatto positivo sulle diseguaglianze territoriali possono ritrovarsi nelle differenti missioni, è il caso ad esempio della Missione 2, in materia di transizione ecologica, la quale reca impegni di investimento in materia di rifiuti e infrastrutture idriche; o, ad esempio, della Missione 4, in materia di abbandono scolastico, edilizia scolastica e contrasto alla povertà educativa. Del resto, di questa volontà è emblematica la decisione del Presidente del Consiglio dei ministri di affidare al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR le deleghe in materia di politiche di coesione e di interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno⁶⁸, prima di competenza del Ministro per le politiche del mare e il Sud.

Tuttavia, nonostante l'enorme numero di risorse inserito per la riduzione dei divari territoriali, la dottrina ha osservato che ciò potrebbe non aiutare a sanare i problemi delle Regioni del Sud, a causa della scarsa capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche meridionali, che ha sempre rappresentato uno dei principali fattori di difficoltà nell'attuazione delle politiche pubbliche in materia di coesione. Come infatti ha sottolineato autorevole dottrina, anche modelli efficaci, come l'esperienza della Cassa del Mezzogiorno, «degener[arono] fino allo spegnimento quando si deform[arono] a contatto con l'amministrazione locale ordinaria, resa inefficiente per volontà e tocco partitico, e rigonfiando fino all'autosoffocamento il suo apparato burocratico»⁶⁹.

In questo senso, la natura competitiva del metodo per l'assegnazione delle risorse non ha fatto altro che cristallizzare tale stato di cose. Il metodo dei bandi genera una competizione tra aree del paese a diversa capacità amministrativa, come le Regioni del Sud, le quali si trovano in atavico ritardo⁷⁰. Allo stesso tempo, nell'inerzia delle amministrazioni circa la partecipazione ai bandi, non vi sarebbero rimedi, salvo l'esercizio del potere sostitutivo, sicché singoli territori potrebbero rimanere penalizzati per l'inadeguatezza di amministrazioni troppo piccole e inesperte a gestire risorse e scadenze⁷¹. Peraltro, tale aspetto è stato messo in luce anche dalla Corte dei conti che, nella relazione semestrale 2023 sullo stato di attuazione del PNRR, ha sottolineato: «occorrerà verificare la capacità di spesa delle singole amministrazioni, il problema rimanendo quello della messa a punto di adeguati strumenti di gestione dei programmi in un contesto segnato da tempi di realizzazione delle opere pubbliche sistematicamente superiori a quelli medi nazionali»⁷². Sempre la Corte dei Conti ha stigmatizzato il divario nella concentrazione territoriale dei progetti: è significativo quanto rilevato dall'ultima Relazione sull'attuazione del PNRR, da cui emerge che la maggior parte dei progetti approvati riguarda Regioni del Nord Italia (53%), concentrati in particolare in Lombardia, Veneto e Piemonte: Regioni come la Calabria, la Sicilia e la Puglia cumulano una percentuale tra il 4 e il 6% complessivo⁷³.

A tali carenze, la principale risposta ordinamentale sarebbe consistita nell'incremento della pianta organica per le amministrazioni meridionali e nell'assegnazione di maggiori risorse. È

⁶⁸ Così il D.P.C.M. del 12 novembre 2022.

⁶⁹ S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., XII ss.

⁷⁰ Come sottolinea I. MASSA PINTO, *Le ricadute del Piano nazionale*, cit., 127 ss.

⁷¹ Cfr. G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, cit.

⁷² Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, 2023, 12 ss.

⁷³ Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, 2024, 112 ss.

evidente, allora, che il modello del Piano intendeva mettere una toppa che si è, poi, rivelata peggio del buco: le nuove assunzioni di personale, peraltro non sempre perfettamente riuscite⁷⁴, hanno rappresentato una parziale risposta a difficoltà causate principalmente dalla mancanza di prassi virtuose e conoscenza dei processi, per la quale le assunzioni di nuovo personale, giovane ma inesperto, non possono essere la sola risposta.

In tale contesto, diviene paradossale che proprio questo modello di *governance* si ponga in contrasto con il dichiarato obiettivo del Piano di ridurre i divari territoriali: l'attribuzione alle Regioni di obiettivi da raggiungere e il modello dell'amministrazione per bandi trascurano l'atavico ritardo amministrativo delle Regioni meridionali, per le quali l'episodica iniezione di personale non è una soluzione in grado di risolvere problemi strutturali. Un siffatto modello, dunque, aumenta la competizione tra territori, rinnegando, così, l'obiettivo dell'appianamento dei divari territoriali. Tale situazione è resa evidente dalla relazione sullo stato di attuazione del PNRR, da cui si evince il ritardo delle Regioni meridionali nella capacità di spesa, con fondi destinati al Mezzogiorno, in buona parte rimasti inutilizzati⁷⁵.

Dal quadro tracciato, emerge che il progressivo spostamento delle decisioni sulle politiche di coesione verso una dimensione euro-unitaria stia riducendo il ruolo delle Regioni a mere esecutrici, limitandone il coinvolgimento nell'assunzione delle decisioni, laddove, al contrario, l'emersione dei bisogni dovrebbe partire dal basso, attraverso strumenti consultazione e coinvolgimento procedimentale dei territori. Invero, l'autonomia di indirizzo politico, nel contesto di un ordinamento sempre più integrato con quello dell'Unione, si dovrebbe caratterizzare per forme di partecipazione degli enti territoriali alla formazione delle decisioni sui fini a livello euro-unitario e delle decisioni sui mezzi per attuare quei fini a livello nazionale.

7. Conclusioni

Come in molte riflessioni che si svolgono sul regionalismo, sembra che anche per la vicenda del PNRR sia valida la massima di Sturzo per cui «il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso»⁷⁶: pur in presenza dei migliori auspici, il coinvolgimento regionale è stato scarso e inefficace e, inoltre, la bassa capacità amministrativa delle Regioni meridionali ha reso il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei divari territoriali molto difficile, tanto da far dubitare che gli effetti macroeconomici sperati, di rilancio dell'economia e di crescita del Mezzogiorno, possano essere raggiunti.

Sul piano del metodo, è interessante osservare che il PNRR si è trasformato in un'occasione di definitiva amministrativizzazione delle Regioni, posto che gli spazi per l'autonomia finanziaria e legislativa, quantomeno nella fase attuativa del Piano, sono stati e continuano ad

⁷⁴ Pnrr, assunzioni flop negli enti locali: il personale scende anche nel 2022, in *Il Sole 24 ore*, 22 marzo 2023.

⁷⁵ Per citare solo alcuni dati: potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud, risorse assegnate, 2.400.000.000, risorse spese, 212.017.705; interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore, risorse assegnate 220.000.000, risorse spese, 1.247.213. Sebbene in generale la capacità amministrativa di spesa sia bassa, è necessario stigmatizzare il dato relativo alle amministrazioni meridionali, ripresi dalla sesta Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 31 marzo 2025.

⁷⁶ L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, 1949, Roma, 16 ss.

essere molto risicati. Questo stato di cose, come anticipato, era evidente già al momento in cui le Regioni stavano per nascere. Paladin, nel 1973, notava che «l'ufficio delle leggi regionali non è consistito finora nel rinnovare la legislazione statale, ma solo nell'organizzare i pubblici uffici e gli enti dipendenti della regione, oppure nel recare una vastissima serie di puntuali misure di spesa [...]. La legislazione stessa ha finito per amministrativizzarsi, dato che gli atti regionali di spesa presentano i caratteri delle leggi-provvedimento [...] intesi come sono a disporre contributi finanziari, ad agevolare il credito, a sovvenzionare in vario modo questa o quell'attività d'interesse locale»⁷⁷.

La disciplina del PNRR, in questo quadro, è sintomatica del ruolo sempre crescente dell'integrazione europea e pone interrogativi consistenti su come l'autonomia regionale debba essere interpretata, anche alla luce di un riparto di competenze divenuto ormai obsoleto⁷⁸; e di questo stato di cose, il Piano è esemplificativo. È evidente, nonché auspicabile, che l'integrazione europea sia un percorso che non può essere fermato: tuttavia, occorre cominciare a ripensare il ruolo degli enti territoriali nello Stato multi-livello, posto che il regionalismo è un tratto irrinunciabile della nostra forma di Stato, così come l'apertura all'integrazione europea.

In questo contesto, occorre allora immaginare l'autonomia regionale entro forme di partecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico statale, flessibilizzando il riparto di competenze secondo le coordinate della sussidiarietà, e dando un nuovo significato all'autonomia politica regionale. In questo senso, anche l'integrazione europea rappresenta un fattore che rompe la rigidità del riparto di competenze e favorisce moduli consensuali in cui le competenze vengono sostanzialmente scambiate con la partecipazione; del resto, «all'interno del limite invalicabile rappresentato dalla totale e definitiva rinuncia della titolarità [...] l'ente (statale o regionale) è libero di disporre del modo di esercizio delle proprie competenze»⁷⁹. L'esistenza di simili procedure presuppone, ovviamente, forme di coinvolgimento e di partecipazione del sistema delle autonomie alla determinazione dell'indirizzo politico statale. Occorre, in tal senso, passare da «una autonomia negativa, tutta racchiusa nel suo svolgimento entro i confini regionali, [...] ad una autonomia positiva che supera tali confini e da autonomia dallo Stato si trasforma in autonomia nello Stato»⁸⁰: un simile passaggio agevolerebbe il raggiungimento della consapevolezza «che il processo di integrazione tra Stato e Regioni non può svolgersi nel presupposto di una pretesa supremazia in posizione dello Stato-soggetto e che le Regioni devono partecipare a tale processo, dispiegare cioè la loro autonomia nello Stato, nel pieno possesso dei poteri e delle funzioni che sono loro riconosciuti dalla Costituzione»⁸¹.

A tal proposito, nel corso della trattazione è emerso il ruolo, ormai divenuto non più sufficiente, del sistema delle Conferenze. Come risulta anche dagli studi comparati in materia, nel nostro ordinamento, le conferenze sono state sempre un'esperienza giuridica finalizzata alla

⁷⁷ L. PALADIN, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, in AA. VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Giuffrè, Milano, 1973, 20 ss.

⁷⁸ Cfr. F. BASSANINI, *Le Regioni e l'attualità dei poteri*, cit.

⁷⁹ R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 1995, 230 ss.

⁸⁰ T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, 45 ss., ora in ID., *Opere*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2000, 913 ss.

⁸¹ *Ibid.*

rivendicazione della posizione di autonomia, quali camere di *advocacy* degli interessi territoriali, anziché una sede di condivisione di problemi comuni⁸²: la collocazione delle Regioni nel tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale riflette a pieno questa percezione. Inoltre, il sistema delle Conferenze non ha al suo interno alcuna garanzia per le autonomie e l'alto tasso di de-istituzionalizzazione dei suoi processi decisionali si è rivelato per le Regioni un *boomerang*, come emerge in modo evidente dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Invece, lo stesso processo costituzionale in via principale è divenuto il luogo in cui si canalizza «il conflitto pluralista, riproponendo la dialettica unità-pluralismo in una sede istituzionale che sostituisce la forza viva della rappresentanza politico-territoriale con le forme neutrali della giurisdizione»⁸³: è, allora, evidente che una parte del conflitto Stato-Regioni si sia spostata in una sede giurisdizionale, segno che la sede politica apprestata non è in grado di contenere e canalizzare il conflitto istituzionale e territoriale.

La giurisdizionalizzazione dei conflitti territoriali costituisce, in questo senso, una rappresentazione plastica dell'insufficienza dell'attuazione, nella costituzione materiale, del principio di leale collaborazione; sebbene l'individuazione concreta dei mezzi di attuazione del principio cooperativo sia lasciata al legislatore ordinario, l'attuale impostazione favorisce il centralismo, mettendo le autonomie territoriali in una posizione subalterna, laddove il modello costituzionale, anche in ragione dell'evidente intreccio delle competenze, sembra sottendere delle procedure di co-decisione, frutto della visione di autonomie responsabili, che partecipano con lo Stato centrale all'attuazione della Costituzione. Al contempo, i rapporti tra livelli di governo rappresentano l'altra faccia della medaglia di relazioni prima di tutto politiche, che si alimentano dei *cleavages*⁸⁴ tra centro e autonomie, sicché occorrerebbero procedure decisionali che siano in grado di restituire la complessità di dette relazioni. Il centralismo che permea i rapporti Stato-autonomie, bene evidenziato dalle vicende del PNRR, dunque, dimostra l'insufficienza del solo sistema delle Conferenze a esprimerne la complessità e l'intrinseca politicità. Allora, solo organi in cui la dialettica politica tra livelli di governo si può svolgere sulla base di regole condivise tra gli attori, come regole di procedura parlamentari, possono contenere e rendere fruttuosa la naturale conflittualità tra centro e periferie. In questo senso, in via transitoria, in presenza di una così ampia incidenza sulle materie di competenza regionali, integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali con esponenti del sistema delle autonomie avrebbe potuto rappresentare un modello più partecipativo di *governance* del PNRR, da affiancare al coinvolgimento dei Presidenti di Regione in cabina di regia: ciò avrebbe reso possibile ridurre la sempre più ampia emarginazione dei consigli regionali, i quali, pur dotati di strumenti per il monitoraggio del Piano, non dispongono di dispositivi efficaci di «dialogo» con il Parlamento nazionale, a differenza, ad esempio, di quanto avviene a livello europeo, grazie al protocollo sull'attuazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁸² Per cui si rimanda a R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3, 2006, 233 ss.

⁸³ C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica*, Bononia University Press, Bologna, 2020, 317 ss.

⁸⁴ Secondo la nota teoria di S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, 1970, trad. it. P. Ignazi (a cura di), *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bologna, 1972.



Come detto, tuttavia, si tratterebbe di soluzioni puramente transitorie, come anche la «bicameralina» doveva essere⁸⁵: al contrario, una Camera alta, dove possano confluire le istanze dei territori, dovrebbe rappresentare una necessità strutturale del nostro regionalismo. Anche la Corte costituzionale ha ribadito che il Parlamento rappresenta l'unico organo in grado di «comporre la complessità del pluralismo istituzionale»⁸⁶: l'esperienza del PNRR, allora, ci ha insegnato che una Camera delle Regioni è quantomai necessaria per rendere gli enti territoriali protagonisti delle decisioni assunte nelle sedi nazionali e soprattutto europee, in coerenza con il ruolo che la Costituzione ad essi assegna.

⁸⁵ Cfr. Art. 11 l. cost. 3 del 2001.

⁸⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 192 del 2024, p. 4 *cons. dir.*

FRANCESCO SPERA *

Il principio di “non nuocere alla coesione”: una soluzione al divario territoriale?^{**}

ABSTRACT (EN): Article 175, first paragraph, of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) establishes a connection between the development and adoption of European policies and compliance with the Cohesion Policy. However, this paragraph has not been fully implemented in legislative acts and in Union policies, except for being implemented transversally in the principles that have governed the birth and development of the Cohesion Policy, from the Delors Commission to the last decade and approval by the multiannual financial framework 2021-2027. However, the crises that have hit the European Union in the last five years have resulted in a tendency towards the centralization of the Cohesion Policy, and a nationalization in the use of funds, departing from the principles that have governed and govern the pillars of the policy itself. For this reason, the European Commission has presented the principle of “do no harm to cohesion” as a balance towards these trends. However, despite its scope, the principle has not yet received the due attention from the doctrine. Therefore, in this contribution, the principle will be analysed in relation to new European policies such as Next Generation EU and the future of the post-2027 Cohesion Policy.

ABSTRACT (IT): L'art. 175, primo paragrafo, del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE) stabilisce una connessione tra l'elaborazione e l'adozione di politiche europee e il rispetto della Politica di Coesione. Tuttavia, questo paragrafo non ha trovato piena attuazione in atti legislativi e nelle politiche dell'Unione, salvo essere implementato in maniera trasversale nei principi che hanno retto la nascita e lo sviluppo della Politica di Coesione, dalla Commissione Delors all'ultimo decennio e approvazione dal quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Tuttavia, le crisi che hanno colpito l'Unione europea negli ultimi cinque anni hanno avuto come conseguenza una tendenza alla centralizzazione della Politica di Coesione, e una nazionalizzazione nell'uso dei fondi discostandosi dai principi che hanno retto e reggono i pilastri della politica stessa. Per questo motivo, la Commissione europea ha presentato il principio di “non nuocere alla coesione” quale bilanciamento verso queste tendenze. Tuttavia, nonostante la sua portata, il principio non ha ancora ricevuto le dovute attenzioni da parte della dottrina. Pertanto, in questo contributo, si analizzerà il principio in relazione alle nuove politiche europee quale il Next Generation EU e al futuro della Politica di Coesione post-2027.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Origine del principio e Commissione Delors. – 3. La Politica di Coesione e le altre politiche europee alla luce del quadro normativo vigente. – 4. Crisi della Politica di Coesione di fronte alle nuove tendenze alla centralizzazione. – 5. Non nuocere alla coesione tra prospettive nazionali e sovranazionali. – 6. Criticità e punto di vista del Comitato delle Regioni. – 7. Il principio nella Politica di Coesione post-2027: una soluzione ai divari territoriali? – 8. Conclusioni.

* Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea – Università del Salento.

** Articolo sottoposto a referaggio.

1. Introduzione

Delors ha descritto l'Europa come basata su "una competizione che stimola, una cooperazione che rafforza e una solidarietà che unisce".¹ La nona relazione sulla coesione ha messo in evidenza che a 30 anni dalla creazione del mercato unico e della politica di coesione, molte regioni dell'UE hanno sperimentato una convergenza economica e sociale proiettata verso l'alto. Tuttavia, la convergenza è stata disomogenea, e alcune di queste sono rimaste indietro nell'ormai familiare concetto della "trappola dello sviluppo".² Un terzo della popolazione dell'UE vive in luoghi che soffrono di un calo sistemico dei servizi ben al di sotto della media europea.

Il Comitato europeo delle regioni (CdR) ha recentemente affrontato il tema dei "costi della non coesione" nel suo parere intitolato "Il futuro della politica di coesione dopo il 2027", pubblicato il 9 febbraio 2024.³ In questo documento, si è posta l'enfasi sulle conseguenze dell'allargamento dei divari territoriali a causa di una non corretta implementazione della Politica di Coesione. In questo documento, il CdR sottolinea che trascurare la coesione economica, sociale e territoriale potrebbe solamente aumentare le disparità tra le regioni dell'Unione europea, alimentando una "geografia del malcontento"⁴ e allontanando i cittadini dall'idea di un'Europa unita. Il parere evidenzia che il costo della non coesione rappresenterebbe un grave colpo per l'idea di un'Europa più forte e più solidale.⁵

Inoltre, la relazione di Enrico Letta sul futuro del mercato unico conferma che la coesione economica, sociale e territoriale dovrebbe continuare a essere l'obiettivo centrale del mercato unico. La relazione include proposte che affermano che gli sforzi per approfondire o espandere il mercato unico dovrebbero essere accompagnati da azioni a livello UE per prevenire importanti squilibri economici e sociali.⁶

Per questo motivo, introdotto dalla Commissione europea nell'ottava relazione sulla coesione,⁷ il principio di "non nuocere alla coesione" pone l'accento sul rafforzamento della coerenza tra la politica di coesione e le altre politiche europee, con lo scopo di rafforzarne le complementarità. Si ritiene infatti che l'attuale approccio alle sinergie all'interno del bilancio dell'UE, che si concentra su input e flussi finanziari, dovrebbe essere maggiormente incentrato su reali complementarità politiche. All'uopo, la Commissione auspica pertanto di porre una specifica attenzione regionale a nuove aree dell'Unione, come le interdipendenze strategiche,

¹ J. DELORS, *Intervention de Jacques Delors, président de la Commission Européenne, devant le Parlement Européen*, Strasbourg, le 19/01/1995, Speech, Press release, disponibile al seguente [link](#).

² COMMISSIONE EUROPEA, *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, 27 March 2024, disponibile al seguente [link](#).

³ COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, *Resolution of the European Committee of the Regions on a renewed cohesion policy post 2027 that leaves no one behind. Responses of the CoR on the Report of the High-Level Group on the future of cohesion policy and on the 9th Cohesion report*, (C/2024/3661), 26.6.2024, disponibile al seguente [link](#).

⁴ *Ibid.*, p.8.

⁵ *Ibid.*

⁶ E. LETTA, *Enrico Letta's Report on the Future of the Single Market*, disponibile al seguente [link](#).

⁷ EUROPEAN PARLIAMENT, Think Tank, *Cohesion in the EU towards 2050: 8th Cohesion Report and stakeholder views*, Briefing 24-11-2022, disponibile al seguente [link](#).

la politica sociale sul clima, le alleanze industriali europee, in cui la politica di coesione potrebbe essere particolarmente rilevante. Il principio di “non nuocere alla coesione”, ovvero nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato e integrato nell’elaborazione delle politiche europee. Il contributo pertanto mira a chiarire le origini di questo principio e la sua portata alla luce delle disposizioni dei trattati europei, cercando di contestualizzarlo nel nuovo quadro della Politica di coesione. Infine, analizza l’impatto che potrebbe avere nel contrastare i divari territoriali.

2. Origine del principio e Commissione Delors

L’importanza della politica di coesione e del concetto di coerenza con le altre politiche europee non è nuova. La connessione con le altre politiche era infatti uno dei punti chiave dell’azione e delle priorità della Commissione europea guidata da Jacques Delors (1985-1995). In questi anni, si rileva il ruolo trasformativo di questa relazione nel contesto dell’approfondimento dell’integrazione europea e della riduzione delle disparità territoriali. Nel suo discorso al Parlamento europeo del 17 gennaio 1989, Delors evidenziò che l’Europa è stata creata per servire o essere funzionale per tutti i suoi Stati membri, e perciò deve basarsi sui principi di coerenza, coesione e solidarietà.⁸ La coerenza, secondo Delors, costituiva la determinazione a progredire simultaneamente su tutte le altre politiche, attraverso la deregolamentazione e l’armonizzazione. Alla stessa si associava la coesione, in un’allora Comunità europea che ambiva non solo ad essere una semplice area di libero scambio sostenuta da trasferimenti finanziari occasionali, ma a diventare uno spazio organizzato sia economico che sociale. Infine, coesione e coerenza sono associate alla solidarietà che, attraverso la programmazione e la concentrazione degli aiuti, consentirà a quegli Stati membri più ricchi di sostenere i più poveri nell’adeguamento e nella convergenza verso la media europea dei propri sistemi economici e infrastrutturali.

La Politica di Coesione non era vista solo sotto aspetti economici, ma anche sotto aspetti sociali e politici, collegandola al dialogo sociale europeo e alla Carta comunitaria dei diritti sociali (1989). L’obiettivo era quello di utilizzare la Politica di Coesione come strumento per legittimare la Comunità prima, l’Unione poi, nei confronti dei suoi cittadini, dimostrando che l’integrazione europea non rappresenti solo un progetto dai caratteri burocratici per una élite ristretta, bensì includa misure di redistribuzione e inclusione.⁹

Delors ha promosso una visione olistica delle politiche comunitarie, in cui la coesione economica, sociale e territoriale è divenuta un pilastro complementare al mercato unico e all’Unione economica e monetaria (UEM).¹⁰

⁸ J. DELORS, *Address given by Jacques Delors to the European Parliament*, 17 January 1989, disponibile al seguente [link](#), p. 5.

⁹ G. ROSS, *Jacques Delors and European integration*, in *Progress in Human Geography*, 20(1), 1995, pp. 148-149.

¹⁰ J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*, in *Journal of Common Market Studies*, 45(3), 2007, pp. 535-564.

Con il Trattato di Maastricht (1992) la coesione è stata formalizzata come obiettivo fondamentale dell'UE, legandola alla necessità di riequilibrare gli effetti della liberalizzazione economica. La Politica di Coesione è stata quindi percepita come uno strumento di compensazione per le regioni dell'Unione meno sviluppate, mitigando le disparità accentuate dalle politiche di mercato. Per raggiungere questo scopo, la Commissione Delors rafforzò il legame tra i Fondi Strutturali (FESR, FSE) e altre iniziative comunitarie, come i programmi di ricerca (*Framework Programme*) e le reti transeuropee (TEN-T).¹¹ Inoltre, la coesione è stata anche integrata con le politiche industriali e di innovazione, favorendo una crescita che si adattasse alle esigenze dell'area interessata. Ad esempio, i finanziamenti per le infrastrutture sono stati allineati agli obiettivi di coesione, migliorando la connettività delle regioni periferiche.¹²

La strategia di Delors, rafforzando la coerenza della Politica di Coesione con quelle europee, rappresentava un piano a medio termine per la creazione di posti di lavoro, la lotta alla disoccupazione e l'importanza della coesione economica e sociale. Questo era il percorso inaugurato con il Libro Bianco "Crescita, competitività, occupazione" (1993).¹³ Infine, con la riforma dei Fondi Strutturali, la Commissione Delors ha promosso un maggior coordinamento con la Politica agricola comune (PAC), specialmente nelle zone rurali, e con le nascenti politiche ambientali (per esempio, LIFE). L'approccio integrato ha permesso di evitare duplicazioni e favorire uno sviluppo sostenibile, anticipando il principio della "coerenza delle politiche" sancito dal Trattato di Lisbona.¹⁴

In conclusione, l'apporto della Commissione Delors nella connessione tra politica di coesione e altre politiche europee è stato fondamentale in quanto si istituzionalizzò la Politica di Coesione come leva strategica per bilanciare le altre politiche UE, garantendo che l'approfondimento dell'integrazione non esacerbasse le disuguaglianze. Questo modello è stato definito di "coesione integrata" ed è rimasto un riferimento negli studi di *European Governance* e *Multi-level Governance*.¹⁵

3. La politica di coesione e le altre politiche europee alla luce del quadro normativo vigente

Sicuramente il Trattato di Maastricht ha rappresentato un momento cruciale per la Politica di Coesione, che è diventata uno degli obiettivi principali dell'Unione Europea, insieme al mercato unico e all'unione economica e monetaria. Ciò ha portato ad un significativo aumento delle risorse finanziarie destinate alla stessa, con il pacchetto Delors II che ha raddoppiato i

¹¹ Cfr. R. LEONARDI, *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2005.

¹² *Ibid.*

¹³ COMMISSIONE EUROPEA, *Segretariato generale, Crescita, competitività, occupazione: Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*: Libro bianco, Ufficio delle pubblicazioni, 1994, disponibile al seguente [link](#).

¹⁴ Y. MENY, P. MULLER, J-L. QUERMONNE, *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, Routledge, London & New York, 1996, p. 1 e ss.

¹⁵ Vedi in modo più approfondito, L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., New York: Lanham, Boulder, Oxford, 2001.

fondi per il periodo 1994-1999, adottato in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992.¹⁶

Successivamente, il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, ha ulteriormente rafforzato la coesione, introducendo il concetto di “coesione territoriale” accanto a quella economica e sociale. Ciò ha ampliato l'ambito di applicazione della politica, includendo una maggiore attenzione alle specificità territoriali e promuovendo uno sviluppo equilibrato di tutte le regioni dell'UE. Di conseguenza, la Politica di Coesione rappresenta uno degli obiettivi generali dell'Unione all'art. 3 TUE.¹⁷ Contemporaneamente, all'art. 4, para. 2 TUE, l'Unione ha riconosciuto il sistema delle autonomie locali e regionali come parte dell'identità nazionale di ogni stato membro.¹⁸

L'art. 174 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ha definito gli obiettivi della Politica di Coesione: promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, riducendo il divario tra le regioni più avanzate e quelle meno favorite. Questa politica agisce come una forma solidale e redistributiva di politica regionale, assorbendo, ormai, circa un terzo del bilancio dell'UE.¹⁹

Ciò che rileva è che già l'art. 175 TFUE al paragrafo 1 dà un valore orizzontale alla politica di coesione, in quanto l'Unione deve tenerne conto in tutte le sue politiche e azioni.²⁰ Questa disposizione traduce uno dei fondamenti del processo di integrazione stessa, in una visione solidaristica ove la coesione rappresenta il presupposto alla legittimità stessa all'integrazione europea.²¹ Dopo la pace, la coesione rappresenta pertanto una delle sue *raison d'être*.

Tuttavia, se da una parte il paragrafo 3 dell'art. 175 TFUE è sicuramente servito come base per una “trasformazione costituzionale attraverso una sua reinterpretazione rivoluzionaria”²² che ha portato all'adozione del *NextGenerationEU* e il Regolamento di Ripresa e Resilienza, dall'altro il paragrafo 1 dello stesso articolo non ha ricevuto particolare attenzione e attuazione negli atti secondari e in nessun pronunciamento della Corte di Giustizia.

Ci si chiede pertanto se non sia un caso che nell'ultimo decennio la politica di coesione è stata oggetto di diversi attacchi che hanno preceduto i negoziati sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027. Nell'iniziale proposta della Commissione Europea del 2018, la politica di coesione subiva una riduzione – del 5% - al fine di redistribuire queste risorse in

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Il trattato di Maastricht, slancio alla politica di coesione*, 9 dicembre 2016, disponibile al seguente [link](#), cfr. C. ROSSI, *Le politiche di coesione dell'Unione europea. Un percorso storico e l'azione propositiva del Regno Unito*, in M. BARTOLI (a cura di), *L'Europa per i giovani, i giovani per l'Europa: Riflessioni sulla politica di coesione europea dal progetto TRUE - TRUsting Europe*, Morlacchi Editore, Perugia, 2024, pp. 50-74.

¹⁷ Cfr. M. PATRIN, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n.3, 2024.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ E. MEDEIROS, J. ZAUCHA, D. CIOŁEK, *Measuring territorial cohesion trends in Europe: a correlation with EU Cohesion Policy*, in *European Planning Studies*, 31(9), 2022, p. 1869.

²⁰ I. OTTAVIANO, *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione*, in *Rivista.eurojus.it*, Fascicolo n. 4, 2023, p. 108.

²¹ M. PATRIN, *Solidarietà...*, cit.; PARLAMENTO EUROPEO, *Note tematiche sull'Unione europea*, disponibile al seguente [link](#).

²² P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *How Cohesion Became the EU's Vehicle for Economic Policy: Tracing the Hidden History of Article 175(3) TFEU*, in *VerfBlog*, 2023/8/14, disponibile al seguente [link](#).

nuove priorità quali “ricerca, della migrazione, del controllo delle frontiere o della difesa”.²³ Alcuni studi hanno sottolineato che questo approccio più che un cambio di paradigma, rappresentava una “deriva pragmatica”²⁴ senza un chiaro *leitmotiv* nella nuova Politica di Coesione post-2020,²⁵ anche dovuta all’uscita del Regno Unito quale paese contributore del bilancio europeo. Se le precedenti proposte di riforma della coesione erano caratterizzate da concettualizzazione, strutturazione e comunicazione con una serie di obiettivi strategici dell’UE, tra cui per esempio facilitare l’allargamento, e realizzare gli obiettivi dell’UE delineati nei piani di lavoro della Commissione, sembrerebbe che questo approccio sia assente nelle proposte della Commissione per il 2021-27. Si è evidenziato che i cinque obiettivi politici proposti dalla Commissione mancano di un quadro strategico UE globale, indebolendo potenzialmente l’impegno e la visibilità della Politica di Coesione dell’UE nel realizzare gli obiettivi UE a livello europeo e nazionale.²⁶ Le strategie proposte dalla Commissione nel 2018 appaiono funzionali e amministrative (ad esempio modernizzazione, flessibilità, semplificazione) piuttosto che strategiche. Ciò si riflette nel ruolo molto più limitato per il Commissario per la politica regionale e la DG REGIO, e un controllo più centralizzato e importante da parte della Commissione. L’elaborazione del nuovo QFP 2021-2027 non ha tenuto particolarmente conto delle raccomandazioni OCSE e della ricerca accademica sulla necessità di politiche basate più sul territorio per lo sviluppo economico. Emergono e prevalgono invece gli interessi settoriali con una Commissione meno incline nel rafforzamento della Politica di Coesione, considerata più uno strumento politico. Questo atteggiamento si differenzia sostanzialmente con il passato dove la Politica di Coesione era considerata uno strumento strutturale per il perseguimento delle politiche europee.²⁷ In breve, le proposte della Commissione confermano una chiara tendenza alla centralizzazione della Politica di Coesione e indeboliscono l’impegno per un uso coordinato e coerente dei Fondi. Le proposte quindi si discostano e mettono in discussione un principio chiave della riforma della coesione del 1988, ribadito e rafforzato in riforme successive e alla base dell’art. 175, para. 1, TFEU.

Una tendenza confermata dalla Commissione Von Der Leyen insediatasi nel 2019, che ha dato priorità alle politiche settoriali, tenendo poco in considerazione le disuguaglianze territoriali nell’Unione europea e del ruolo centrale della politica di coesione nell’affrontare le sfide regionali.²⁸ Paradossalmente, si è messo in evidenza che attraverso i nuovi parametri e la metodologia, i regolamenti proposti prevedono un aumento dei fondi per le regioni più prospere, e una riduzione dei fondi per i paesi più poveri.²⁹

²³ COMMISSIONE EUROPEA, *Bilancio dell’UE: un bilancio moderno al servizio di un’Unione che protegge, dà forza e difende*, 2 maggio 2018, disponibile al seguente [link](#); PARLAMENTO EUROPEO, *Note tematiche sull’Unione europea, Quadro finanziario pluriennale*, disponibile al seguente [link](#).

²⁴ J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-27: pragmatic drift or paradigmatic shift?*, in *European Policy Research Paper*, No. 107, 2019, p. 69.

²⁵ M. KÖLLING, J. HERNÁNDEZ-MORENO, *The Multiannual financial framework 2021–2027 and Next Generation EU - A turning point of EU multi-level governance?* In *Journal of Contemporary European Studies*, 32(2), 2023, pp. 459–473.

²⁶ J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *Reforming...*, cit., p. 61.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 59.

²⁹ *Ibid.*, p. 41.

Infine, con la definitiva approvazione del QFP 2021-2027, la Politica di Coesione è stata tendenzialmente modificata nei suoi obbiettivi di equità regionale a competitività ampliandone la portata ma diluendo inevitabilmente la coesione territoriale.³⁰

In questo contesto è intervenuto solo il Parlamento europeo, il quale ha ribadito la necessità di migliorare la relazione tra la Politica di Coesione e la governance economica dell'UE, evitando allo stesso tempo approcci punitivi. Il Parlamento infatti richiede che almeno il Semestre europeo dovrebbe rispettare e rispecchiare gli obiettivi della Politica di Coesione di cui agli articoli 174 e 175 TFUE.³¹ Lo stesso concetto è ribadito nella risoluzione del 2024.³²

4. Crisi della politica di coesione di fronte alle nuove tendenze alla centralizzazione

Il nuovo quadro delineatosi con l'approvazione del QFP 2021-2027 ha quindi portato a quello che è stato definito come una "iper-lisbonizzazione" della Politica di Coesione post-2020.³³ Una politica caratterizzata da una visione a breve termine, legata ad agende reattive guidate dalle varie situazioni definite emergenziali (es. COVID-19, guerra in Ucraina, crisi energetica),³⁴ e dalla prevalenza della logica settoriale su quella territoriale (basti guardare le priorità che caratterizzano i fondi previsti).³⁵

Inoltre, la nuova Politica di Coesione 2021-2027 rispecchia e conferma la tendenza alla sua rinazionalizzazione e centralizzazione così come delineatasi nelle proposte della Commissione e degli Stati membri in fase di negoziazione pre-2021. I nuovi regolamenti sul QFP 2021-2027 hanno dato la possibilità agli Stati membri di utilizzare in modo più flessibile i fondi, indebolendo la partecipazione degli enti locali e regionali, in contrasto con il principio di sussidiarietà e proporzionalità, autonomia territoriale e, non da ultimo, il succitato art. 175, para. 1, TFUE.³⁶

Alcuni indicatori confermano questa nuova tendenza. Il nuovo quadro legislativo sui fondi permette agli Stati membri di trasferire fondi tra regioni diverse,³⁷ ed avere un controllo tematico sul tipo di distribuzione riducendo la partecipazione degli enti locali e regionali.³⁸ Ad esempio nel Fondo di transizione giusta,³⁹ sono i governi nazionali che hanno indicato le aree

³⁰ F. MOLICA, A. DE RENZIS, S. BOURDIN, *Between re-renationalisation and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals*, in *Discussion Paper series in Regional Science & Economic Geography* 2024-10, Gran Sasso Science Institute, Social Sciences, 2024, pp. 6-7.

³¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea: ottava relazione sulla coesione (2022/2032(INI))*, disponibile al seguente [link](#).

³² PARLAMENTO EUROPEO, P9_TA(2024)0174 – *Politica di coesione 2014-2020 - attuazione e risultati negli Stati membri – Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2024 sulla politica di coesione 2014-2020 – Attuazione e risultati negli Stati membri (2023/2121(INI))*, disponibile al seguente [link](#).

³³ F. MOLICA, A. DE RENZIS, S. BOURDIN, *Between...*, cit., p. 7.

³⁴ *Ibid.*, p. 8.

³⁵ *Ibid.*, p. 9.

³⁶ *Ibid.*, p. 10.

³⁷ *Ibid.*, pp. 11-12.

³⁸ *Ibid.*, pp. 12-13.

³⁹ Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, disponibile al seguente [link](#).

eleggibili con un approccio *top-down*, contrariamente al modello di governance adottato per la politica di coesione ossia la c.d. *governance* multilivello. Alcuni autori hanno infatti notato che con questo nuovo approccio, solo quelle regioni il cui governo locale fosse più allineato a quello nazionale potrebbero ottenere un vantaggio rispetto alle altre in termini di distribuzione delle risorse.⁴⁰

Queste nuove tendenze indicano pertanto che la Politica di Coesione rischia di perdere quell'approccio *place-based*. Le nuove politiche come il *NextGenerationEU* sono ormai caratterizzate da una forte centralizzazione dei fondi, e il coinvolgimento degli enti locali e regionali nel processo decisionale di utilizzo fondi è stato minimo, in un rapporto diretto tra le capitali e *Brussels*.⁴¹

In questo contesto, la nona Relazione sulla coesione della Commissione pubblicata nel 2024 ha messo in evidenza che a 30 anni dalla creazione del mercato unico e della politica di coesione, i divari territoriali e le disparità subnazionali tra le grandi aree metropolitane e altre regioni che si trovano nella cosiddetta "trappola dello sviluppo" si stanno accentuando.⁴² Per di più, i cambiamenti demografici incidono ulteriormente su queste sfide, in quanto molte regioni devono far fronte a un calo della popolazione in età lavorativa, alla partenza della popolazione più giovane e alla difficoltà nel trattenere talenti. Si calcola che un terzo della popolazione dell'UE vive in luoghi che stanno lentamente rimanendo indietro rispetto alla media europea.

I tagli previsti dal QFP 2021-2027 e la nuova tendenza alla centralizzazione dei fondi possono aggravare questi divari sottolineati dalla nona relazione sulla coesione, mettendo in evidenza quanto gli iniziali obiettivi e la stessa identità della Politica di Coesione possano essere disattesi e indeboliti. Alcuni studi hanno sottolineato come vi sia in atto un lento declino e smantellamento della politica stessa. Da un lato, attraverso il dirottamento dei fondi destinati alla coesione nel *NextGenerationEU*. Quest'ultimo infatti rappresenterebbe una "minaccia esistenziale" per la strutturata stessa della Politica di Coesione con il suo approccio alternativo basato su una implementazione centralizzata e focalizzata sulla performance. Dall'altro la stessa Politica di Coesione si caratterizza sempre più per settori la cui dotazione e implementazione è guidata da una logica emergenziale e di crisi, come ad esempio recenti proposte di collegamento della Politica di coesione al Piano di Riarmo europeo.⁴³ Su questo tema, considerando anche la proposta della Commissione europea per *l'European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*⁴⁴ che prevede finanziamenti per la produzione congiunta di armamenti e il Regolamento (UE) 2021/1060 sui Fondi Strutturali che permette flessibilità per investimenti in innovazione e competitività industriale,⁴⁵ alcuni studi hanno suggerito che gli

⁴⁰ F. MOLICA, A. DE RENZIS, S. BOURDIN, *Between...*, *op. cit.*, p. 13.

⁴¹ *Ibid.*, p. 15.

⁴² COMMISSIONE EUROPEA, *Nona relazione sulla coesione*, *op. cit.*

⁴³ F. CAPPELLANO, F. MOLICA, T. MAKKONEN, *Missions and Cohesion Policy: Living separate or dancing together*, in JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis, No 02/2023, Joint Research Centre; EUROPEAN COMMISSION, *A modernised cohesion policy to boost the EU's strategic priorities*, 1 April 2025, disponibile al seguente [link](#).

⁴⁴ EDIRPA, *The European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act at a glance*, disponibile al seguente [link](#).

⁴⁵ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al

investimenti per la difesa potrebbero essere integrati nelle politiche di coesione per ridurre le disparità regionale.⁴⁶ Un esempio è il caso della Polonia, che pianifica di utilizzare fondi UE per modernizzare infrastrutture civili-militari, dimostrando la fattibilità di un approccio integrato.⁴⁷

La governance stessa della Politica di Coesione (ministeri, autorità incaricate, corpi intermediari e autorità locali beneficiarie) non rispecchierebbe quell'efficienza richiesta per affrontare situazioni di crisi permanenti.⁴⁸ Inoltre, sembrerebbe che la coesione riceva sempre meno interesse e attenzione da parte degli alti funzionari in Commissione europea, con il risultato di frammentarne la futura programmazione e l'utilizzo delle risorse previste.⁴⁹

Alla luce di tutto ciò, il Comitato europeo delle Regioni (CdR) ha espresso una chiara opposizione a qualsiasi tentativo di centralizzazione della Politica di Coesione che impatterebbe sulla sua efficacia ed efficienza. Secondo il CdR, l'impatto positivo della politica di coesione dipende fortemente dalla conoscenza e dal coinvolgimento degli enti locali e regionali, che sono in grado di garantire che i progetti siano pertinenti, efficaci e sostenibili.⁵⁰

Pertanto, il CdR sostiene che una maggiore centralizzazione potrebbe compromettere questi aspetti cruciali. Una nuova Politica di Coesione dovrebbe necessariamente vedere il coinvolgimento locale come un metodo non solo più democratico, ma anche più efficace. Secondo il CdR il futuro della Politica di Coesione deve dare priorità al partenariato rispetto alla centralizzazione, alla sussidiarietà rispetto all'uniformità e all'azione locale rispetto alla gestione centralizzata. Inoltre, in un ultimo studio presentato nel 2024, il CdR ha sottolineato il costo della non coesione.⁵¹ Lo studio chiarisce che limitare il sostegno della Politica di Coesione a un numero limitato di regioni in futuro non otterrebbe altro che aumentare le disparità in futuro.

Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, disponibile al seguente [link](#).

⁴⁶ Cfr. A. MARRONE, *Il Programma per l'industria europea della difesa: rilevanza, sfide e opportunità per l'Italia*, in *Istituto Affari Internazionali*, n. 2, 2025, Roma, p. 9; J. MEJINO-LOPEZ, G. B. WOLFF, *A European defence industrial strategy in a hostile world, Any strategy will need to take account of evolving Russian capacities, evolving political willingness and evolving defence industrial capacities*, in *Bruegel*, Policy Brief, 20 November 2024, disponibile al seguente [link](#); L. SCAZZIERI, *Towards an EU "Defence Union"*, in *Centre for European Reform*, disponibile al seguente [link](#); G. RAVAZZOLO, A. MARRONE, *EU Defence Industrial Initiatives: A Quantum Leap Is Needed*, in *Istituto Affari Internazionali*, 20/12/2024, disponibile al seguente [link](#); A. HUNTER, *An EU era of heightened security: What role for the future Cohesion Policy?*, in *European Policy Centre*, discussion paper, 14 May 2024, disponibile al seguente [link](#).

⁴⁷ Poland plans to use EU Covid recovery funds for defence and security spending, Mar 26, 2025, Notes from Poland, disponibile al seguente [link](#).

⁴⁸ J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Navigating Stormy Waters: Crises and Cohesion Policy Beyond 2027*, in *EoRPA Report 23/3*, European Regional Policy Research Consortium, December 2023, p. 38.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ COM (2023) Mid-term revision of the Multiannual Financial Framework 2021-2027, Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 20.6.23, COM(2023) 336 final; EUROPEAN COMMISSION, *Regional Policy – Performance Cohesion Fund and European Regional Development Fund*, disponibile al seguente [link](#).

⁵¹ COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, *Resolution...*, cit.

Molti autori hanno messo in evidenza che, sebbene la programmazione dei fondi debba essere guidata dalle direttrici strategiche dell'UE, è fondamentale mantenere un approccio *bottom-up* che coinvolga attivamente le realtà locali e regionali. Una centralizzazione eccessiva potrebbe, infatti, limitare l'efficacia degli interventi adattati alle specificità territoriali.

Inoltre, la relazione di Enrico Letta sul futuro del mercato unico conferma che la coesione economica, sociale e territoriale dovrebbe continuare a essere l'obiettivo centrale del mercato unico. La relazione include proposte che affermano che gli sforzi per approfondire o espandere il mercato unico dovrebbero essere accompagnati da azioni a livello UE per prevenire importanti squilibri economici e sociali.⁵²

5. Non nuocere alla coesione tra prospettive nazionali e sovranazionali

In risposta a questo nuovo quadro legislativo, il futuro della Politica di Coesione è stato discusso in una riunione informale dei ministri tenutasi sotto la Presidenza Ceca già nel settembre 2022, incentrata sulla Politica di Coesione come "strumento strategico" per lo sviluppo regionale, tra cui l'impatto sulle regioni, la relazione tra la Politica di Coesione e l'RRF (e altri nuovi strumenti) e il ruolo della Politica di Coesione nell'affrontare gli impatti di eventi imprevedibili. Tra i punti chiave emersi quello che rileva è che la stessa non dovrebbe diventare uno strumento anti-crisi, ma concentrarsi sul cambiamento strutturale e sullo sviluppo a lungo termine. Dovrebbe mantenere i suoi principi essenziali (governance multilivello, partnership, attenzione al territorio) e i valori della solidarietà.⁵³

Questo dibattito ha alimentato il Consiglio Affari Generali (Coesione) nel novembre 2022, a seguito della valutazione dell'efficacia della Politica di Coesione nel periodo 2014-20. Il documento di base per il Consiglio ha rilevato sia la centralità della coesione per l'integrazione dell'UE sia come la coesione stessa venga affrontata attraverso politiche settoriali a livello nazionale e dell'UE.⁵⁴

“La politica da sola non può garantire che nessun territorio e nessuna persona vengano lasciati indietro, ma può certamente contribuire fortemente alla coesione economica, sociale e territoriale, anche garantendo considerazioni spaziali e territoriali per le politiche nazionali e settoriali. La progettazione e l'attuazione della politica di coesione dovrebbero potersi basare su un mix di politiche e strumenti nazionali e dell'UE robusto ed efficace”.⁵⁵

Le conclusioni del Consiglio Affari Generali riproducono tutte le preoccupazioni sul futuro della Politica di Coesione riportati nei suddetti documenti delle riunioni informali, come per esempio che la Politica di Coesione non debba diventare uno strumento per affrontare le crisi, e l'importanza della coesione è ribadita quale base dell'integrazione europea. Il Consiglio mette in evidenza che la coesione rappresenta uno strumento così rilevante che rappresenta essa stessa

⁵² E. LETTA, *Enrico...*, cit.

⁵³ J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Navigating*, op. cit., p. 41.

⁵⁴ PERMANENT REPRESENTATIVES COMMITTEE/COUNCIL, *Long-term impacts of cohesion policy on EU regions = Exchange of views*, Brussels, 10 November 2022 (OR. en) 14479/22.

⁵⁵ *Ibid.*; GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, PERMANENT REPRESENTATIVES COMMITTEE/COUNCIL, *Conclusions on cohesion policy – Approval*, Brussels, 10 November 2022 (OR. en) 14481/22.

un principio dell'azione europea e della sua costruzione. Tuttavia, si rileva che l'impegno a integrare la coesione negli obiettivi di altre politiche è stato debole: le conclusioni si sono limitate ad "invitare" le autorità nazionali e dell'UE "a tenere presente di non danneggiare la coesione nella preparazione degli strumenti di investimento".⁵⁶

Come risposta al Consiglio, oltre alle critiche sollevate dal CdR e dal Parlamento europeo, la Commissione europea nell'ottava relazione sulla coesione⁵⁷ ha inaugurato il principio di "non nuocere alla coesione" ponendo l'accento sul rafforzamento della coerenza tra la politica di coesione e le altre politiche dell'UE. Esso rappresenta una risposta alle tendenze di centralizzazione verso le autorità statali della politica di coesione, attraverso il rafforzamento delle complementarità tra coesione e le altre politiche dell'UE. Ciò, in contrasto con l'attuale approccio che vede le sinergie nel bilancio dell'UE incentrate su fattori produttivi e flussi finanziari. La Commissione, pertanto, punta a dare una dimensione regionale specifica a nuovi settori di intervento, quali le interdipendenze strategiche, la politica sociale per il clima e le alleanze industriali europee.

La Commissione propone di inserire il principio tra i criteri di valutazione nella fase di preparazione e attuazione delle politiche europee, realizzate principalmente da autorità nazionali. Tale principio per cui nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali, dovrebbe essere ulteriormente sviluppato e integrato nel processo decisionale. Per questo si propone di rafforzare le valutazioni di impatto ambientali e le verifiche rurali in modo da tenere maggiormente conto delle esigenze e delle specificità dei diversi territori dell'Unione.⁵⁸

L'introduzione del principio è stata accolta positivamente dal Consiglio, che nelle Conclusioni del giugno 2022 ha ribadito il concetto di "non nuocere alla coesione" quale principio da tener conto generalmente in tutte le politiche e iniziative dell'UE nell'attuazione del mercato interno, in linea con l'art. 175 TFUE,⁵⁹ e l'art. 174 TUE.⁶⁰ A tal fine, il Consiglio incoraggia la Commissione europea a considerare di includere le valutazioni di impatti territoriali quali elementi essenziali delle politiche UE in tutti i principali iter procedurali che li coinvolgono. Anche il Parlamento europeo, con una risoluzione del 15 settembre 2022, ha accolto con favore l'idea di un principio consistente nel "non nuocere alla coesione", secondo il quale nessuna azione dovrebbe ostacolare il processo di convergenza o contribuire alle disparità regionali. Tuttavia, il Parlamento esorta la Commissione nel coinvolgimento del Comitato europeo delle regioni nell'elaborazione più sistematica e pratica del principio e che quest'ultimo dovrebbe essere inserito nella legislazione europea, in modo da definirne

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, 9 febbraio 2022, disponibile al seguente [link](#); EUROPEAN PARLIAMENT, THINK TANK, *Cohesion in the EU towards 2050: 8th Cohesion Report and stakeholder views*, 24-11-2022, disponibile al seguente [link](#).

⁵⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁹ COUNCIL OF THE EU, *Cohesion in Europe towards 2050: Council approves conclusions*, Press release, 2 June 2022, disponibile al seguente [link](#), p. 4.

⁶⁰ Richiamato nel considerando 17 delle conclusioni, *Ibid.*

chiaramente la portata e le modalità di applicazione affinché sia sancito come principio trasversale nelle politiche dell'UE.⁶¹

6. Criticità e punto di vista del Comitato delle Regioni

Il nuovo principio di “non nuocere alla coesione” sicuramente è un passo importante e contribuisce a compensare quelle tendenze che sembrano andare verso una centralizzazione e adozione del c.d. “metodo PNR” a tutta la spesa legata ai fondi di coesione. Tuttavia, l'introduzione di questo principio ha sollevato diverse critiche provenienti da istituzioni ed esperti da un punto di vista contenutistico, in quanto si è sottolineato come nell'ottava relazione sulla coesione vi siano diverse omissioni, tra cui quella di non aver fornito dettagli sulla natura e applicazione dello stesso. Nello specifico, già nel 2022, ad un mese dalla pubblicazione dell'ottava relazione della Commissione, la *Conference of Peripheral Maritime Regions* (CRPM) ha messo in evidenza, infatti, che questa incertezza è rafforzata anche dalla mancanza di un quadro strategico per la Politica di Coesione⁶² e che la relazione non affronta in modo esaustivo la situazione dei territori colpiti da svantaggi geografici permanenti di cui all'art. 175, para. 1, TFUE.⁶³ Per questo motivo si ribadisce che il principio dovrebbe essere integrato e meglio definito nei processi decisionali a livello europeo.⁶⁴ A priori, il principio risponderebbe alla richiesta avanzata da tempo dalla CRPM sulla necessità che le politiche dell'Unione con un forte impatto territoriale siano progettate tenendo conto della diversità delle realtà regionali. Tuttavia, l'ente rileva che le autorità regionali non sono sistematicamente considerate dalla Commissione europea e dagli Stati membri dell'UE come veri e propri partner nell'attuazione delle politiche pubbliche al di fuori della Politica di Coesione. Per questo motivo, ritiene fondamentale che la Commissione europea sviluppi appieno questo principio, indicando come verrà concretamente integrato nelle politiche settoriali dell'UE. Per esempio, bisognerà prendere in considerazione come lo stesso potrebbe essere applicato a nuovi atti legislativi con un impatto territoriale potenzialmente forte, ma trascurato, come il pacchetto *Fit for 55*.

Una simile opinione è stata espressa dal Comitato Europeo delle Regioni che su sollecitazione della succitata risoluzione del Parlamento europeo, ha espresso le proprie criticità in un parere sul tema “Non nuocere alla coesione – Un principio trasversale che contribuisce alla coesione come obiettivo e valore globale dell'UE”.⁶⁵

Il parere, presentato da Michiel Rijsberman (NL/Renew E.), assessore provinciale del Flevoland, accoglie positivamente l'introduzione del principio.

⁶¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea: ottava relazione sulla coesione (2022/2032(INI))*, disponibile al seguente [link](#).

⁶² CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS, *CPMR Technical Note – Deconstructing the 8th Cohesion Report*, February 2022, disponibile al seguente [link](#).

⁶³ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione...*, cit., p. 9.

⁶⁴ CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS, *CPMR...*, cit., p. 3.

⁶⁵ COMITATO DELLE REGIONI, 155^o Sessione Plenaria del CDR, 24.5.2023 - 25.5.2023, *Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema «Non nuocere alla coesione – Un principio trasversale che contribuisce alla coesione come obiettivo e valore globale dell'UE»*, (2023/C 257/01), disponibile al seguente [link](#).

Il CdR sottolinea come la coesione rappresenti uno dei valori fondamentali che sono alla base dell'Unione europea e dovrebbe pertanto essere un obiettivo trasversale adottato da tutte le politiche e le azioni dell'UE.⁶⁶ Il parere sottolinea quanto una connessione tra politiche e azioni europee e politica di coesione sarebbe già presente nell'art. 175, para. 1 TFUE come messo in evidenza nel paragrafo 1 e 2 del presente contributo. Purtroppo, è chiaro, secondo il CdR, che non vi siano meccanismi che garantiscano nei trattati che il valore o il principio⁶⁷ della "coesione" sia osservato in altre politiche dell'UE.⁶⁸ Il CdR nota che, oltre alla Politica di coesione anche altre politiche dell'UE, come le politiche di finanziamento, le iniziative normative o gli accordi commerciali, hanno un impatto, positivo o negativo, sul processo di convergenza territoriale allargando i divari territoriali. Ad esempio, l'alleggerimento delle norme in materia di aiuti di Stato spesso avvantaggia in misura maggiore gli Stati membri più sviluppati.⁶⁹

Inoltre, le varie crisi che hanno colpito l'Unione hanno messo a dura prova la coesione frenando il processo di convergenza e colpendo i cittadini più vulnerabili. Il CdR richiama l'attenzione sull'uso dei finanziamenti per la Politica di Coesione per la risposta alle recenti crisi: se questo, da un lato, è stato utile per impedire un ulteriore ampliamento delle disparità, dall'altro lato è importante mantenere saldi i principi di coesione, come la programmazione strategica, il partenariato e la governance multilivello anche nella risposta alle crisi.⁷⁰

Per questo motivo, il principio in oggetto è sicuramente una risposta importante e interessante. Inoltre, il principio rappresenta una compensazione alla osservata tendenza alla centralizzazione che caratterizza sempre di più la Politica di Coesione e gli altri fondi come sottolineato più volte in questo contributo e fortemente criticata dal Comitato in linea con l'opinione espressa nella sua risoluzione sull'ottava relazione da parte del Parlamento europeo. Una centralizzazione a livello di Stati membri che ha escluso regioni e enti locali sia nel processo di approvazione dei fondi sia in quello di attuazione. A ciò si aggiunge la limitata capacità degli attori locali e regionali di accedere alle opportunità di finanziamento e di gestire i progetti a causa della scarsa disponibilità di competenze tecniche o di capacità di fornire il cofinanziamento previsto, insieme alla complessità dei fondi dell'UE.⁷¹ Il Comitato non accetta alcun tentativo di ulteriore centralizzazione dei programmi dell'UE ignorando ancora una volta il livello locale e regionale poiché ritiene che la gestione concorrente si è dimostrata efficace e non dovrebbe essere compromessa da programmi gestiti a livello centrale.⁷²

Il Comitato lo considera anche come un antidoto al populismo e all'estremismo che potrebbero dilagare in quelle aree colpite dalla cosiddetta "trappola dello sviluppo".⁷³ In linea

⁶⁶ *Ibid.*, para. 2.

⁶⁷ Così come definite nelle conclusioni del Consiglio affari generali in COUNCIL OF THE EU, *Long...*, cit. e *Conclusions...*, cit.

⁶⁸ REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *L'esito della 155° sessione plenaria del Comitato delle Regioni (maggio 2023)*, para. 5, disponibile al seguente [link](#).

⁶⁹ COMITATO DELLE REGIONI, *Parere...*, cit., para. 12-13.

⁷⁰ *Ibid.*, para. 22.

⁷¹ *Ibid.*, para. 16.

⁷² *Ibid.*, para. 23.

⁷³ *Ibid.*, para. 2.

con le suddette conclusioni del Consiglio del giugno 2022, il Comitato propone che il principio sia incluso in tutte le politiche e iniziative dell'Unione, così come nell'attuazione del mercato interno, e nelle norme in materia di aiuti di Stato.⁷⁴

Tuttavia, nel parere, il Comitato ha espresso preoccupazione riguardo alla sua applicazione pratica e alla sua interpretazione sottolineandone l'importanza di una sua implementazione efficace a tutti i livelli di governance: per adesso il principio rimane un "semplice concetto".⁷⁵ La relazione della Commissione, secondo il CdR non fornisce "indicazioni approfondite per giungere a un quadro chiaro dei problemi (elementi che nuocciono alla coesione) e delle possibili soluzioni".⁷⁶

Il Comitato propone pertanto un'interpretazione ampia del principio, che, a suo avviso, dovrebbe applicarsi obbligatoriamente a tutte le politiche europee con impatto territoriale, alle politiche nazionali pertinenti, includendo il rispetto dei principi della coesione come il partenariato e la governance multilivello. Propone allora che la Commissione applichi una regola obbligatoria di "conformità o spiegazione" collegata al principio di non nuocere alla coesione nella relazione di ogni iniziativa proposta, e a sviluppare una analisi degli aspetti relativi alla coesione nell'ambito del Semestre europeo in particolare attraverso un obbligo dei risultati economici e sociali a livello regionale delle relazioni per paese.⁷⁷

Il Comitato avverte la Commissione che il principio è "lungi dall'essere pronto per essere utilizzato come strumento per realizzare la coesione e rischia di compromettere l'obiettivo della politica di coesione in quanto tale".⁷⁸

In concreto, il Comitato propone di attuare il principio attraverso l'inserimento nell'iter di adozione di una politica pertinente dell'UE di una valutazione *ex-ante*, in linea con la proposta del Consiglio nelle conclusioni del 2022, costituita da una serie di elementi.

In primis, nella fase di progettazione, dovrebbe inserirsi una valutazione sistemica *ex ante* dei potenziali impatti territoriali differenziati su tutti i tipi di regioni che potrebbero derivare da ogni nuova politica dell'Unione con una dimensione territoriale⁷⁹. La valutazione di impatto territoriale, il cui impianto di regolamentazione lo si ritrova nell'accordo "legiferare meglio" del 2016 e nel pacchetto "legiferare meglio" della Commissione del 2021, dovrebbe per il Comitato essere rafforzato sistematicamente attraverso una serie di azioni: l'inserimento di una domanda del seguente tenore: «L'iniziativa ostacola il processo di convergenza o contribuisce alle disparità regionali?»; l'obbligatorietà, nello strumento per legiferare meglio n. 34, dell'uso del nuovo strumento per valutare la necessità di VIT (*TIA Necessity Check*) e dando una forte preferenza all'uso dello strumento di controllo rapido della VIT dell'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE) rispetto alle consultazioni pubbliche per valutare i potenziali impatti territoriali, in quanto si basa su una combinazione di giudizi di esperti e dati territoriali quantitativi disponibili per tutte le regioni dell'UE; l'inserimento di una raccomandazione

⁷⁴ *Ibid.*, para. 4.

⁷⁵ *Ibid.*, para. 6.

⁷⁶ *Ibid.*, para. 1.

⁷⁷ *Ibid.*, para. 10.

⁷⁸ *Ibid.*, para. 7.

⁷⁹ *Ibid.*, para. 25.

secondo cui le consultazioni dei portatori di interessi dovrebbero riguardare esplicitamente gli aspetti della coesione territoriale, vuoi con un riferimento nell'invito a presentare contributi e/o con una serie di domande nella consultazione pubblica, vuoi tramite consultazioni mirate che raggiungano gli enti regionali e locali, ricordando che per contattare i gruppi destinatari nelle zone remote e rurali con un accesso più difficile a Internet potrebbe essere necessario ricorrere a canali specifici; l'introduzione dell'obbligo di riferire nella relazione sulla valutazione d'impatto in merito alla valutazione dei potenziali impatti territoriali differenziati e dei potenziali danni alla coesione, analogamente a quanto avviene per il principio "non arrecare un danno significativo" relativo agli impatti ambientali; l'obbligatorietà per le valutazioni d'impatto di chiarire se vi sarà un impatto sulla coesione dell'UE e quali potrebbero essere i compromessi tra la coesione e altri obiettivi; l'inserimento nella relazione di una sezione specifica obbligatoria che spieghi in che modo l'iniziativa è in linea con il principio di non nuocere alla coesione, sulla base della regola "conformità o spiegazione", in cui la Commissione dimostri che l'attuazione dell'iniziativa non ostacola la coesione dell'Unione – ed è conforme al principio in oggetto - oppure spiegare perché il danno potenziale (quello che rimane anche dopo le misure di attenuazione) sia giustificato rispetto ad altri obiettivi.⁸⁰ Inoltre, nel pacchetto "legiferare meglio" il Comitato propone di introdurre una raccomandazione di impatto sulla coesione e (in)coerenza con la politica di coesione per tutti i progetti legislativi e i programmi valutati.

La valutazione del principio di non nuocere alla coesione dovrà anche svolgersi nella fase di valutazione (ex-post) tramite il monitoraggio e la valutazione dell'impatto delle politiche settoriali dell'UE sulla coesione.⁸¹

Sia la valutazione ex-ante che quella ex-post dovranno, secondo il Comitato, basarsi su solidi dati e strumenti statistici che possano fornire un quadro più realistico diverso dalla mera valutazione basata sul PIL pro-capite, come ad esempio "l'indice di progresso sociale nell'UE o l'indice di competitività regionale, riflettano tutti gli aspetti di uno sviluppo armonioso in un momento in cui rischiano di emergere nuove fonti di disparità".⁸²

In questo iter, il Comitato dichiara la propria disponibilità a prendere parte attivamente coinvolgendo un membro permanente designato dal CdR nel comitato per il controllo normativo, o con la possibilità di assistere la Commissione nel condurre le VIT,⁸³ o di condurre esso stesso le VIT sulle politiche dell'UE se avesse a disposizione "mezzi supplementari".

Al fine di rafforzare ulteriormente il VIT nell'attuazione del principio, il Comitato propone anche azioni volte allo sviluppo di modelli e metodi – con la collaborazione con il Centro comune di ricerca (JRC) e dell'ORATE, - al coordinamento e alla formazione che vadano in

⁸⁰ *Ibid.*, para. 27.

⁸¹ *Ibid.*, para. 33.

⁸² *Ibid.*, para. 36.

⁸³ In particolare il Comitato propone di "individuare le domande pertinenti da rivolgere agli enti locali e regionali nelle consultazioni della Commissione e di aiutarla a reperire gli esperti a livello locale e regionale che potrebbero partecipare ai seminari da essa organizzati nell'ambito della VIT".

quella direzione, come ad esempio, “impartire una formazione obbligatoria in materia a tutti i funzionari della Commissione che si occupano delle valutazioni d’impatto”.⁸⁴

Infine, il Comitato invita la Commissione e i governi nazionali ad adottare una metodologia diversa nel coordinamento delle varie politiche che possano creare divergenze tra diverse regioni, rafforzando una sistematica valutazione d’impatto territoriale ex-ante ed adottare i principi della Politica di Coesione - programmazione strategica basata su elementi concreti, sulla governance multilivello e sul partenariato – all’interno del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.⁸⁵ Ciò in netto contrasto una tendenza opposta, ossia quella delle succitate proposte di integrare nella futura politica di coesione le metodologie e i principi previsti per il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e i piani nazionali.

In breve, il nuovo principio proposto dalla Commissione ed elaborato dal Comitato riveste una importanza fondamentale per contrastare le nuove tendenze di centralizzazione osservate negli ultimi anni e attuare il paragrafo 1 dell’art. 175 TFUE. Esso potrebbe sicuramente rivestire un ruolo importante per controbilanciare il processo di rinazionalizzazione della politica di coesione attraverso il rafforzamento del principio di monitoraggio secondo il Parlamento europeo, integrandolo ad esempio nel Semestre europeo.⁸⁶

7. Il principio nella Politica di coesione post-2027: una soluzione ai divari territoriali?

L’appello del Comitato rischia di rimanere inascoltato o non incidere sostanzialmente nelle tendenze in atto che riflettono una pratica ormai consolidata della Commissione e degli Stati membri di dirottare i fondi destinati alla politica di coesione in altre priorità se sorgono in situazioni definite emergenziali, senza una mancanza di coordinamento e con interventi spot.

In un documento di discussione pubblicato nel febbraio 2023, Alison Hunter dell’*European Policy Centre* fornisce esempi di servizi della Commissione che danno supporto alle regioni e ai territori dell’UE, senza un coordinamento sistemico tra i programmi o i servizi della politica di coesione (dimostrando una mentalità “a compartimenti stagni”). Inoltre, i bandi di finanziamento delle diverse direzioni generali della Commissione spesso applicano tempi e condizioni diversi. Riconoscendo l’importante necessità di migliorare la scalabilità e la direzionalità degli interventi pubblici, il coordinamento delle politiche e dei finanziamenti, l’autore sostiene che il sistema di governance multilivello dell’UE richiede un notevole miglioramento se si vuole rispettare il principio di “non nuocere alla coesione”. Hunter ritiene che un problema importante della Politica di Coesione sia la sua complessità operativa nell’ambito del modello di “gestione condivisa” con gli Stati membri e le regioni dell’UE. Inoltre, così come sostenuto dal Comitato delle Regioni e dal Parlamento europeo, dopo il 2027 sarà necessaria una relazione più chiara e strategica tra la Politica di Coesione e il Semestre europeo, al fine di facilitare il sostegno della Politica di Coesione alla sicurezza economica, sociale e territoriale dell’UE. La Politica di Coesione potrebbe avere un ruolo importante nel dare un

⁸⁴ *Ibid.*, para. 29.

⁸⁵ *Ibid.* para 42.

⁸⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, *The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities, Cost of non-Europe*, 17-12-2024, disponibile al seguente [link](#).

impulso significativo agli investimenti del Dispositivo di Ripresa e Resilienza oltre il 2026, adottando un approccio più mirato e dal basso per integrare le riforme.⁸⁷

Il principio di non nuocere alla coesione diventa allora l'unico futuro certo della politica di coesione post-2027. Una salvaguardia alla centralizzazione che il Comitato ha ribadito in un altro parere del 2027 in cui auspica che il principio si applichi "a tutte le politiche dell'UE affinché queste sostengano gli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale cui fanno riferimento l'articolo 3 TUE e l'articolo 174 TFUE". Salvaguardare la coesione come principio dell'Unione è considerato un presupposto per mantenere la pace, la stabilità e la sicurezza in Europa.⁸⁸ Pertanto, nel contesto delle politiche UE post-2027, il Comitato delle Regioni ha proposto che il principio sia esplicitamente applicato anche nei programmi gestiti centralmente, non solo in quelli a gestione condivisa come la Politica di Coesione. Questo include programmi come *Horizon Europe*, *InvestEU* e altri strumenti del bilancio UE.⁸⁹

Tuttavia, sia la nona relazione sulla coesione del marzo 2024, che la risoluzione del Comitato del giugno 2024, non esplicitano il modo in cui concretamente il principio debba applicarsi e nessun riferimento all'art. 175, para. 1 TFUE. Da un lato la Commissione, ignorando il parere sul principio del Comitato del 2023, si limita a richiedere agli stati membri una sua applicazione a tutte le politiche nazionali in virtù dei loro obblighi ex art. 174 e 175 TFUE.⁹⁰ Dall'altro, il Comitato fa solo un generale riferimento al rispetto del principio nelle politiche nazionali e unionali.⁹¹

Nonostante ciò, l'importanza di attuare il principio di non nuocere alla coesione da parte dell'Unione e degli Stati membri con le modalità proposte dal Comitato nel 2023, ed in linea con l'obbligatorietà per gli stessi prevista dal paragrafo 1 dell'art. 175 TFUE risulta fondamentale per trovare una soluzione per combattere i divari territoriali che continuano ad acuirsi dopo le crisi pandemiche, energetiche, e di sicurezza che l'UE ha subito. È la stessa Commissione che nella sua nona relazione sottolinea quanto la Politica di Coesione negli ultimi 30 anni abbia contribuito per alcune regioni ad uscire dalla cosiddetta "trappola dello sviluppo" grazie anche al suo effetto *spillover*.⁹² È lo stesso Parlamento europeo che nel dicembre 2024 sottolinea che l'unico modo per affrontare efficacemente il problema dei divari territoriali e per contrastare lo spostamento verso la centralizzazione sarebbe l'applicazione del principio. Tuttavia, un suo sviluppo e integrazione nel processo decisionale europeo e nazionale rimane ancora a livello concettuale e di proposta. Tuttavia, si auspica che le future proposte della

⁸⁷ A. HUNTER, *An EU...*, cit., p. 17.

⁸⁸ COMITATO DELLE REGIONI, *Parere del Comitato europeo delle regioni – Il futuro della politica di coesione dopo il 2027*, (C/2024/1041), Correlatori: Vasco ALVES CORDEIRO (PT/PSE), consigliere regionale delle Azzorre Emil BOC (RO/PPE), sindaco di Cluj-Napoca, para. 9.

⁸⁹ *Ibid.*, para. 30. Vedi anche J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who...*, cit., p. 50.

⁹⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, p. 244, disponibile al seguente [link](#).

⁹¹ COMITATO DELLE REGIONI, *Risoluzione del Comitato europeo delle regioni una politica di coesione rinnovata dopo il 2027 che non lasci indietro nessuno* Risposte del CdR alla relazione del gruppo ad alto livello sul futuro della politica di coesione e alla 9 a relazione sulla coesione, C/2024/3661, para. 19, p. 2.

⁹² EUROPEAN COMMISSION, 9th report, cit., p. 293.

Commissione sul bilancio post-2027 tengano conto delle varie elaborazioni, soprattutto quella del Comitato, sostenuta dal Parlamento europeo, sull'applicazione pratica del principio.⁹³

8. Conclusioni

Nonostante varie proposte da parte di *think tank* e dottrina per una riforma della politica di coesione post-2027,⁹⁴ il principio, formalmente riconosciuto solo di recente, riflette una preoccupazione e dà una risposta di lunga data per garantire che le politiche dell'UE non abbiano effetti negativi sulla coesione territoriale, fungendo da contrappeso alle tendenze di centralizzazione e nazionalizzazione della Politica di Coesione.

La sua applicazione pratica implica che le valutazioni d'impatto delle altre politiche europee tengano conto delle possibili conseguenze sulle disparità regionali, assicurando che nessuna misura finanziata dall'UE contribuisca ad aumentare tali disparità. Questo approccio mira a integrare la coesione come valore trasversale in tutte le iniziative dell'UE, promuovendo uno sviluppo equilibrato e sostenibile in ogni politica settoriale europea.

Tuttavia, l'introduzione del principio ha sollevato diversi dibattiti tra responsabili politici, esperti e autorità regionali, in cui si è evidenziata la necessità di chiarire come questo principio verrà applicato concretamente nelle diverse politiche dell'UE e quale sarà il suo impatto sulle decisioni di finanziamento. Inoltre, è stata sottolineata l'importanza di garantire che l'implementazione del principio non ostacoli l'efficacia delle politiche esistenti, ma piuttosto le rafforzi nel perseguire l'obiettivo comune di una maggiore coesione.

In sintesi, il principio di “non nuocere alla coesione” rappresenta un passo significativo verso l'integrazione della coesione territoriale come elemento centrale nelle politiche dell'UE che veda una piena applicazione del paragrafo 1 dell'art. 175 TFUE rimasto finora inattuato. Tuttavia, la sua efficace implementazione richiederà un impegno coordinato e una chiara definizione delle modalità operative per assicurare che tutte le iniziative contribuiscano positivamente alla riduzione delle disparità territoriali. Ad avviso dell'autore, in una futura piena elaborazione del nuovo principio bisognerà anche riflettere su come lo stesso si rapporti con altri due principi fondamentali nell'elaborazione delle iniziative europee, ossia il principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Soprattutto, richiederà che l'elaborazione e l'eventuale integrazione del principio nella fase ascendente e discendente di elaborazione e attuazione delle politiche europee tenga conto di un contributo strutturale dell'organo europeo che più rappresenta le istanze e le preoccupazioni dei territori, ossia il Comitato delle Regioni.

⁹³ The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities Cost of non-Europe, p. 3.

⁹⁴ F. MOLICA, E. L., FONTÀS, *Back to the future: 5 scenarios for post-27 cohesion policy*, Reflection Paper, Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR), 2022; K. BÖHME, P. MEHLBYE, P. SCHON, D. MARTIN, *Territorial cohesion: the new core of cohesion policy post-2027*, in *Spatial Foresight*, n. 11, 2023, pp. 2-6.