
ACCORCIARE LE DISTANZE

PNRR e riduzione dei divari territoriali

a cura di

MICHELE BARONE

PAOLO COLASANTE

ACCORCIARE LE DISTANZE. PNRR E RIDUZIONE DEI DIVARI TERRITORIALI

ES

Editoriale Scientifica

euro 35,00

ISBN: 979-12-235-0609-7



9 791223 506097

Il presente volume raccoglie gli Atti del Convegno *Accorciare le distanze: PNRR e riduzione dei divari territoriali*, svoltosi a Roma nei giorni 8 e 9 maggio 2025, rispettivamente presso le sedi del CNR ISSIRFA e della Sapienza Università di Roma.

I lavori del Convegno hanno avuto ad oggetto la problematica dei “divari territoriali”, che ha mostrato, nel corso dei decenni, una pervicace “impermeabilità” tanto alle politiche nazionali di riequilibrio quanto alle politiche regionali di coesione sostenute dai fondi strutturali europei. È su questo sfondo che si colloca la domanda fondamentale dell’indagine: il PNRR ha effettivamente inciso sulle condizioni strutturali – istituzionali ed economiche – che causano i divari territoriali, oppure si è limitato a intervenire in modo contingente su squilibri destinati a riprodursi nella fase post-*Next Generation EU*?



Volume finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4, Componente 2, Investimento n. 1.1, BANDO PRIN 2022, D.D. 104 del 2 febbraio 2022 – Territorial Disparities and NRRP: the Development of National Reforms and Regional Policies in the Light of the Next Generation EU, CUP B53D23010460006

I contributi del presente Volume
sono stati sottoposti a valutazione anonima
a cura della Rivista *Italian Papers on Federalism*.

Tutti i diritti sono riservati

© 2026 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN: 979-12-235-0609-7

ACCORCIARE LE DISTANZE

PNRR e riduzione dei divari territoriali

a cura di

MICHELE BARONE

PAOLO COLASANTE

Editoriale Scientifica

Napoli

INDICE

<i>Prefazione</i>	
FABRIZIO TUZI	7
<i>Introduzione</i>	
PAOLO COLASANTE, MICHELE BARONE	9

SEZIONE GENERALE

<i>La riduzione dei divari territoriali come obbligo costituzionale: eguaglianza, diritti e politiche pubbliche</i>	
PAOLO COLASANTE	19
<i>“Aree interne” e “sviluppo sostenibile”</i>	
ANTONIO CANTARO	51

SEZIONE I – Governance del PNRR: la coesione “torna al centro”?

<i>Divari territoriali e asimmetrie: l'impatto del PNRR e di altre riforme sulla struttura del regionalismo italiano</i>	
FRANCESCO PALERMO	73
<i>Il potere di spesa federale nei sistemi europei: un'analisi comparata</i>	
ALICE VALDESALICI E FRANCISCO JAVIER ROMERO CARO	93
<i>PNRR, politica di coesione e governance multilivello: l'esperienza italiana e le prospettive europee</i>	
RAFFAELLA COLETTI E ANDREA FILIPPETTI	117
<i>Università e divari territoriali al tempo del PNRR</i>	
CLAUDIO DE FIORES	139

SEZIONE II – Transizione ecologica e divari territoriali

<i>Economia circolare e doveri intergenerazionali</i>	
FEDERICO LOSURDO	159
<i>Le diverse dimensioni del principio DNSH: da criterio di qualificazione delle attività economiche a principio procedurale per la rappresentazione degli interessi ambientali</i>	
GIOVANNI MARIA CARUSO	173

<i>Infrastrutture e sostenibilità nel settore dei trasporti</i>	
CARMEN TELESCA	193

<i>Decarbonizzazione dei trasporti marittimi e divari territoriali</i>	
ALESSANDRO CARDINALI	211

SEZIONE III – *Transizione digitale e divari territoriali*

<i>Divari territoriali e transizione digitale. Obiettivi e rendimento delle politiche del PNRR</i>	
UMBERTO RONGA	229

<i>Accesso alla rete e “nuove” diseguaglianze</i>	
VALERIA DE SANTIS	255

<i>La Pubblica Amministrazione di fronte alla transizione digitale: quale impatto sui divari territoriali?</i>	
LUCA MARIA TONELLI	279

<i>Digitalizzazione in sanità e stratificazione della popolazione: quale impatto sui divari territoriali?</i>	
FRANCESCA MORGANTI	299

SEZIONE IV – *PNRR e divario sanitario*

<i>L'uguaglianza in salute: fra uniformità necessaria e autonomia possibile</i>	
ALESSANDRA PIOGGIA	321

<i>Diseguaglianze nel godimento del diritto alla salute e ricerca dei principi fondamentali sulla materia</i>	
CESARE PINELLI E GIANPIERO GIOIA	343

<i>Il ruolo della pubblica amministrazione nella riduzione dei divari territoriali in sanità: nuovi assetti organizzativi e garanzia di eguaglianza</i>	
GLORIA FRANCESCA PULIZZI	363

<i>L'assistenza sanitaria di prossimità tra riequilibrio territoriale e nuove diseguaglianze</i>	
CHIARA BERTOLDI	387

<i>Gli Autori e i Curatori</i>	409
--------------------------------	-----

Prefazione

Il convegno *Accorciare le distanze: PNRR e riduzione dei divari territoriali*, di cui qui si pubblicano gli Atti, è stato concepito e organizzato come attività culminante del PRIN 2022 “Divari territoriali e PNRR: lo sviluppo delle riforme nazionali e delle politiche regionali alla luce del Next Generation EU”.

Esso è stato animato dall’ambizioso obiettivo intellettuale di analizzare in modo innovativo una tematica riconducibile alla consolidata missione scientifica che contraddistingue, rendendola peculiare e preziosa, la funzione dell’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

I risultati del Progetto e del Convegno, in cui sin dal principio l’Istituto ha creduto, si sono rivelati di apprezzabile rilievo.

Rivolgo dunque un vivo ringraziamento al Dott. Paolo Colasante, P.I. del PRIN, ai responsabili delle altre unità di ricerca che ne hanno formato parte integrante, i Professori Enzo Di Salvatore dell’Università degli Studi di Teramo, Daniele Coduti dell’Università degli Studi di Foggia e Dario Martire della Sapienza Università di Roma, a tutti coloro che hanno collaborato alla realizzazione del Progetto e da ultimo – ma non per importanza – agli autorevoli studiosi che hanno partecipato al Convegno e alla pubblicazione dei suoi Atti.

Roma, febbraio 2026

FABRIZIO TUZI
Direttore f.f. del CNR ISSIRFA

Introduzione

Il presente volume raccoglie gli atti del Convegno *Accorciare le distanze: PNRR e riduzione dei divari territoriali*, organizzato nell'ambito del PRIN 2022 "Divari territoriali e PNRR: lo sviluppo delle riforme nazionali e delle politiche regionali alla luce del Next Generation EU". Il Convegno ha rappresentato il momento culminante di un percorso di ricerca che, sin dall'origine, si è posto un interrogativo di fondo: se e in che misura l'inedito programma europeo Next Generation EU – in particolare, in relazione al connesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – sia stato in grado di incidere su una delle criticità più radicate e insidiose dell'ordinamento repubblicano italiano, quella dei c.d. "divari territoriali"; espressione che, con una formula sintetica, potrebbe riferirsi alla *diseguale distribuzione delle diseguaglianze* nell'ambito del territorio nazionale.

La problematica dei divari territoriali ha mostrato, nel corso dei decenni, una pervicace "impermeabilità" tanto alle politiche nazionali di riequilibrio quanto alle politiche regionali di coesione sostenute dai fondi strutturali europei. La persistenza di differenze marcate, in particolare, nella disponibilità di risorse e nella qualità dei servizi pubblici sembra tale da poter essere descritta dall'espressione "divario di cittadinanza". L'accesso differenziato, nei diversi territori, ai diritti fondamentali, alle infrastrutture materiali e digitali e in particolare ai servizi sanitari ed alle opportunità formative e lavorative si manifesta non solo sull'"asse Nord-Sud", ma anche su quello "poli-aree interne".

In questa prospettiva, i divari territoriali non costituiscono soltanto un fenomeno socio-economico, ma rappresentano una lente attraverso cui osservare la capacità dell'ordinamento di garantire l'eguaglianza sostanziale nel pluralismo territoriale e, in ultima analisi, di preservare l'unità della Repubblica nella sua complessa articolazione. È su questo sfondo che si colloca la domanda da cui il Convegno e il presente Volume sono scaturiti: il PNRR ha effettivamente inciso sulle condizioni strutturali – istituzionali ed economiche – che causano i divari territoriali, oppure si è limitato a intervenire in modo contingente e superficiale su squilibri destinati a riprodursi nella fase post-*Next Generation EU*?

Il PNRR si è presentato come uno strumento straordinario per tipolo-

gia, entità finanziaria, intensità e ampiezza tematica delle riforme previste e delle relative condizionalità, degli strumenti di *governance* ed attuazione. Esso, infatti (insieme ai provvedimenti funzionalmente connessi), non si è limitato a finanziare interventi, ma ha ridisegnato procedure, modelli organizzativi, criteri di allocazione delle risorse e meccanismi di coordinamento tra livelli di governo. In tal senso, il PNRR potrebbe essere letto non soltanto come piano di investimento, ma come dispositivo di ristrutturazione delle condizioni attraverso cui la Repubblica nel suo complesso organizza l'erogazione dei diritti e la distribuzione delle opportunità.

L'interrogativo circa la sua efficacia rispetto all'obiettivo di "accorciare le distanze", dunque, ha indirizzato l'indagine verso la verifica dell'effettivo impatto del PNRR. In particolare, il dubbio da cui la ricerca ha originato verteva sulla capacità del modello di *governance* e delle "transizioni" promosse dal Piano di trasformare in modo duraturo le infrastrutture materiali e immateriali, nel segno: a) della rimozione degli «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» (art. 3, comma 2, Cost.); b) della garanzia dell'*unità* e *indivisibilità* della Repubblica e delle «esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5 Cost.); c) della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, «anche nell'interesse delle future generazioni» (secondo il novellato art. 9, comma 3, Cost.); in termini sintetici, nel segno dell'*eguaglianza territoriale*, ossia di un'attuazione territorialmente omogenea dei citati principi fondamentali.

Il dibattito su tali questioni, avente la problematica dei "divari territoriali" come costante filo conduttore, si è articolato – nel Convegno come negli Atti qui pubblicati – in una Sezione Generale, seguita da quattro Sezioni tematiche (corrispondenti ai quattro "*work packages*" del PRIN): 1) *governance* del PNRR, in particolare nel rapporto tra 'centro' e 'periferia'; 2) la transizione ecologica; 3) la transizione digitale; 4) il divario sanitario.

Come il lettore potrà appurare, le risposte ai suddetti interrogativi, suggerite nell'ambito del Convegno e dei suoi Atti di seguito richiamati, assumono diversi punti di osservazione, sono variegate e – purtroppo – molto spesso di segno critico.

Il Volume, dunque, si apre con una Sezione Generale, che comprende i contributi di Paolo Colasante e di Antonio Cantaro.

Il primo assume una prospettiva strettamente ancorata al fonamen-

to costituzionale della questione: l'indagine si focalizza sulla riduzione dei divari territoriali quale espressione del dover essere costituzionale in tema di effettività dell'eguaglianza sostanziale e di garanzia uniforme dei diritti fondamentali. I divari sono così qualificati come vere e proprie diseguaglianze di cittadinanza, idonee a incidere sulla concreta fruibilità delle prestazioni essenziali e sulla partecipazione alla vita della comunità politica. La coesione territoriale diviene, in tale prospettiva, banco di prova dell'unità della Repubblica e del regionalismo cooperativo, nella cornice degli artt. 5, 117 e 119 Cost. L'esperienza del PNRR, letta nel contesto del *Next Generation EU*, è quindi esaminata come possibile occasione di sistematizzazione degli strumenti di riequilibrio, al fine di verificare se stia emergendo una grammatica istituzionale capace di connettere principi costituzionali e risultati concreti, anche alla luce del confronto con altri ordinamenti europei.

Il secondo sviluppa una critica sistemica, che pone in evidenza come, alla luce dei fatti, l'obiettivo di "accorciare le distanze" abbia finito per assumere, attraverso il PNRR, un carattere sostanzialmente "retorico", quando le azioni ad esso indirizzate si sono rivelate inefficaci. Il modello competitivo e incentivante sotteso al PNRR avrebbe condotto a "premiare" territori già dotati di maggiore capacità amministrativa e a riprodurre, sotto nuove forme, le asimmetrie esistenti.

La prima Sezione tematica si apre con il contributo di Francesco Palermo, in cui sono analizzate e poste in evidenza le criticità dell'impatto del PNRR sugli equilibri tra Stato e Regioni. In particolare, l'assetto emergenziale e accentrato del Piano ha da una parte inciso in modo significativo sulle dinamiche del regionalismo cooperativo, ridimensionando spazi di autonomia in nome dell'efficacia e della tempestività dell'attuazione; dall'altra, a fronte di tale (almeno parziale) sacrificio, non è effettivamente riuscito nell'intento di colmare i divari territoriali, obiettivo che richiederebbe un più ambizioso «cambio di paradigma».

Di segno comparatistico è il contributo di Alice Valdesalici e Francisco Javier Romero Caro, che affronta il tema dell'attitudine trasformativa del PNRR, interrogandosi sul ruolo del potere di spesa nel contesto di una selezione di sistemi federali europei. Attraverso l'analisi degli ordinamenti tedesco e spagnolo – entrambi riconducibili al paradigma del "federalismo amministrativo" e caratterizzati da un significativo accentramento del momento impositivo – il saggio mette in luce come le modalità di esercizio del potere di spesa possano incidere in modo rilevante sull'autonomia territoriale. Il confronto consente così di inquadrare

il caso italiano in una più ampia riflessione europea sulle dinamiche di coordinamento finanziario e sugli effetti che strumenti straordinari, quali quelli attivati nel contesto del *Next Generation EU*, possono produrre sugli equilibri tra centro e periferia.

Muovendo dalle principali similitudini e differenze tra politica di coesione e PNRR, il contributo di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti analizza il modo in cui l'implementazione del secondo abbia influenzato l'attuazione e le prospettive della prima, tanto su scala nazionale quanto a livello europeo. Il ri-accentramento della politica di coesione che sembra delinearsi solleva interrogativi più generali sul futuro dell'impianto di *governance* multilivello che caratterizza l'Unione europea e gli Stati membri, mettendo in questione la capacità del nuovo modello di intervento di coniugare efficacia attuativa e riequilibrio territoriale.

Chiude la prima Sezione tematica il contributo di Claudio De Fiores, che concentra l'analisi sulla Missione 4 ("Istruzione e ricerca"), interrogando la reale portata trasformativa del PNRR nel settore universitario. Il saggio mette in discussione l'idea che il *Next Generation EU* abbia inaugurato un nuovo paradigma di intervento pubblico, evidenziando piuttosto la persistenza di logiche competitive e condizionali coerenti con un modello di mercato che assegna all'impresa un ruolo centrale anche nell'ambito delle politiche formative e scientifiche. L'attenzione si concentra quindi sulla capacità delle risorse destinate alla ricerca di colmare il divario europeo e, soprattutto, sui meccanismi di allocazione che rischiano di produrre effetti selettivi cumulativi tra atenei, aggravando le diseguaglianze territoriali tra Nord e Sud. In tale prospettiva, il PNRR appare meno come leva di riequilibrio strutturale e più come dispositivo che, pur dichiarando obiettivi redistributivi, tende a riprodurre asimmetrie preesistenti.

La seconda Sezione tematica del Volume si apre con il contributo di Federico Losurdo, dedicato agli imperativi dell'economia circolare e alla loro intrinseca ambivalenza, oscillante tra l'adattamento incrementale dell'attuale modello di sviluppo e una sua possibile trasformazione strutturale. Il saggio valorizza la dimensione deontica del paradigma circolare, che sollecita una rilettura critica delle tradizionali situazioni giuridiche soggettive, attive e passive, alla luce delle esigenze di sostenibilità e responsabilità intergenerazionale. L'effettività di tale paradigma è tuttavia posta alla prova dei persistenti divari di cittadinanza che ancora caratterizzano il nostro Paese, imponendo di verificare se la transizione ecologica sia in grado di incidere realmente sulle condizioni territoriali dell'eguaglianza o rischi di riprodurre le disomogeneità.

Il contributo di Giovanni Maria Caruso si concentra sulle specificità della valutazione DNSH, mettendo in luce le ambiguità che hanno accompagnato l'emersione del principio "*do no significant harm*" quale elemento condizionante l'accesso ai finanziamenti del *Next Generation EU* e agli altri programmi europei. Nato originariamente nell'ambito della regolazione del mercato dei capitali, il principio è stato trasposto senza significativi correttivi in contesti differenti, generando tensioni e contraddizioni applicative. Ciononostante, il saggio individua nella sua dimensione procedurale la possibilità di configurare il DNSH come un vero e proprio principio ambientale, dotato di una capacità di condizionamento trasversale, la cui incidenza sui processi allocativi e attuativi delle risorse impone di interrogarsi sui suoi effetti differenziati nei territori.

I principali interventi in materia di connettività, interoperabilità e digitalizzazione delle infrastrutture nel settore dei trasporti sono esaminati nel contributo di Carmen Telesca, che si sofferma in particolare sulla struttura e sugli obiettivi del Regolamento (UE) 2024/1679, che ridefinisce gli orientamenti strategici della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). L'analisi mette in luce i punti di forza del nuovo quadro regolatorio, ma anche le criticità attuative e le implicazioni per il futuro della mobilità europea, evidenziando come le scelte infrastrutturali e gli standard di integrazione possano incidere in modo significativo sull'accessibilità dei territori e, dunque, sulle dinamiche di coesione.

Alessandro Cardinali, nel suo contributo, analizza l'impatto del pacchetto UE "Fit for 55%" sulla decarbonizzazione del trasporto marittimo e sui divari territoriali, con particolare attenzione alla condizione di insularità italiana. La continuità territoriale con le isole presenta infatti specifiche criticità che devono essere valutate alla luce dei cambiamenti introdotti dalla disciplina europea in materia di decarbonizzazione, ripercorrendo il rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla mobilità e coesione territoriale.

La terza Sezione tematica si apre con il contributo di Umberto Ronga, che approfondisce il tema della transizione digitale e delle relative politiche nel PNRR in relazione ai divari territoriali. Il lavoro muove dall'analisi dei dati di settore, ricavati in sede europea e nazionale, per ricostruire il rapporto tra divari digitali e territoriali, e considerare, in questo ambito, i campi di applicazione, le ricadute e le potenzialità della transizione in corso; dunque, ricostruendone la *governance*, lo studio definisce le tendenze attuative del Piano e i relativi modelli; infine, ricostruisce il rendimento della transizione digitale sui divari territoriali e riflette sulle

relative soluzioni perequative, dichiarando la necessità di un approccio non solo prestazionale ma culturale e politico in chiave più ampia.

Il contributo di Valeria De Santis affronta il tema della digitalizzazione della società quale questione di rilievo costituzionale, concentrando l'attenzione sul diritto di accesso alla rete, sulla sua natura giuridica, sull'universalità del servizio e sul principio di neutralità. L'analisi muove dalla convinzione che il divario di cittadinanza e la stessa nozione di cittadinanza siano sempre più profondamente condizionati dall'accesso agli strumenti della digitalizzazione, ponendo così il *digital divide* al centro della riflessione sull'eguaglianza territoriale e sull'effettività dei diritti.

L'analisi della tematica della transizione digitale prosegue nel contributo di Luca Maria Tonelli, che si focalizza in particolare sulla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana, non soltanto come processo tecnologico, ma come intervento strutturale di politica pubblica, capace di incidere sui divari territoriali, sociali e culturali del Paese. L'introduzione di infrastrutture digitali e piattaforme abilitanti – quali SPID, pagoPA, IO, il Fascicolo Sanitario Elettronico e il Polo Strategico Nazionale – è letta come parte di una trasformazione più ampia che ridefinisce il rapporto tra cittadini e istituzioni, tanto sul piano orizzontale dei diritti individuali quanto su quello verticale della distribuzione del potere pubblico, con ricadute significative sugli equilibri tra centro e territori.

Il contributo di Francesca Morganti, dal canto suo, affronta il tema dell'intelligenza artificiale quale fenomeno “a due volti”: se, da un lato, essa presenta il rischio di incidere negativamente su diritti di rilievo costituzionale – non ultimo, quello alla salute –, dall'altro, ove “costituzionalmente orientata”, può contribuire a colmare divari, territoriali e non, favorendo l'accesso ai servizi in condizioni di eguaglianza. L'analisi mette così in luce l'ambivalenza delle tecnologie algoritmiche, la cui incidenza sui processi decisionali pubblici può tradursi tanto in un fattore di amplificazione delle disuguaglianze quanto in strumento di una loro possibile attenuazione.

La quarta ed ultima Sezione tematica si apre con il contributo di Alessandra Poggia, che propone una riflessione sul rapporto tra organizzazione sanitaria e diritto alla salute, osservando come, negli ultimi decenni, gli effetti delle scelte autonomistiche siano stati esaminati prevalentemente sotto il profilo economico, della produzione di servizi e della spesa. L'analisi evidenzia invece la stretta connessione tra diritto e organizzazione dei servizi chiamati ad assicurarne l'effettività, sollecitando l'individuazione di modalità più convincenti per garantire l'uguaglianza in salute. In tale prospettiva, si sottolinea come neppure l'uniformità organizzativa costituisca,

di per sé, una soluzione efficace, il che impone di ripensare il rapporto tra differenziazione territoriale ed eguaglianza sostanziale.

Il contributo di Cesare Pinelli e Gianpiero Gioia affronta il tema delle diseguaglianze nel godimento del diritto alla salute alla luce del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, interrogandosi sulla possibilità di individuare principi fondamentali della materia in assenza di una legge-cornice organica. Il saggio esamina il ruolo della giurisprudenza costituzionale e i limiti dell'attuale assetto normativo, evidenziando come la frammentazione organizzativa e i meccanismi di finanziamento possano incidere sull'effettiva uniformità dei livelli essenziali di assistenza. Ne emerge un quadro nel quale la differenziazione regionale, non adeguatamente incanalata da scelte statali di principio, rischia di tradursi in persistenti divari territoriali nell'accesso alle cure.

Al centro del contributo di Gloria Francesca Pulizzi si pone la riorganizzazione del settore sanitario attraverso le misure previste nel PNRR: l'Autrice ne indaga potenzialità e limiti nella prospettiva della pubblica amministrazione. L'analisi si concentra sulla capacità degli strumenti adottati di incidere, nel lungo periodo, sui divari territoriali – incluso il c.d. *digital divide* – e di garantire una maggiore ed effettiva eguaglianza. Nel contempo, il saggio si interroga sulla possibilità che, alla luce di una più incisiva valenza del principio di eguaglianza nel diritto amministrativo, si renda necessaria una diversa lettura della dimensione organizzativa dell'amministrazione sanitaria quale leva strutturale per la riduzione delle diseguaglianze.

La Sezione si chiude con il contributo di Chiara Bertoldi, che analizza il nesso tra organizzazione sanitaria e contenuto sostanziale del diritto alla salute, evidenziando come i divari territoriali riflettano criticità strutturali e istituzionali del Servizio Sanitario Nazionale. In tale prospettiva, l'attenzione si concentra sul potenziale dell'assistenza sanitaria di prossimità: l'autrice si chiede se e in che misura essa possa rappresentare un modello idoneo a ridurre la frammentazione regionale e a rafforzare l'universalità della tutela o se, al contrario, rischi di riprodurre le diseguaglianze esistenti.

Ebbene, il PNRR è riuscito, almeno in parte, a porre strutturalmente rimedio alla problematica dei divari territoriali, rimuovendone le cause alla radice, ovvero si è risolto in un "palliativo" dagli effetti estemporanei limitati alla contingenza e privi del respiro programmatico che dovrebbe addirsi a qualunque "piano" degno di questo nome?

I contributi raccolti nel presente volume offrono risposte non univoche: la pluralità dei punti di osservazione restituisce un quadro articolato, nel quale il PNRR appare ora come occasione innovativa di attuazione di

principi fondamentali inerenti alla cittadinanza e all'eguaglianza sostanziale (anche conferendo una dimensione deontica alle "transizioni"), ora come dispositivo che, seppur animato da finalità riequilibratrici, si muove entro paradigmi che rischiano di riprodurre asimmetrie preesistenti o addirittura di aggravarle.

Cionondimeno, alcuni fili conduttori sembrano trasversali alle diverse Sezioni. Anzitutto, emerge con chiarezza che la questione dei divari territoriali non interessa soltanto i meccanismi di distribuzione di risorse finanziarie, che necessitano altresì di essere fondati sull'analisi delle condizioni istituzionali e organizzative che rendono l'effettività dei diritti (e dei doveri) costituzionali possibile. In secondo luogo, ricorre l'idea che le "transizioni" – a partire da quella ecologica e digitale – non siano neutre rispetto alla garanzia dell'eguaglianza, ma costituiscano ambiti decisivi, nei quali può determinarsi tanto la possibilità di rafforzarla, quanto, al contrario, quella di indebolirla, specie quando tali transizioni non siano accompagnate da una rigorosa tematizzazione dell'eguaglianza stessa. Infine, si coglie una tensione costante tra esigenze di efficienza, performatività e condizionalità, da un lato, e garanzia dell'unità della Repubblica nel pluralismo territoriale, dall'altro.

I saggi qui raccolti mostrano come la risposta ai complessi interrogativi che hanno animato il presente dibattito non possa essere cercata esclusivamente nei dati quantitativi relativi alle risorse impiegate o all'avanzamento delle riforme, ma debba essere rinvenuta anche nella capacità dell'ordinamento di connettere gli assetti organizzativi ai principi costituzionali di unità, autonomia e solidarietà. In questa prospettiva, "accorciare le distanze" potrebbe rappresentare non già un mero obiettivo programmatico rimesso alla discrezionalità della politica, ma la misura della tenuta stessa dell'unità repubblicana nel tempo delle trasformazioni globali.

Roma, febbraio 2026

PAOLO COLASANTE
MICHELE BARONE

SEZIONE GENERALE

La riduzione dei divari territoriali come obbligo costituzionale: eguaglianza, diritti e politiche pubbliche *

Paolo Colasante

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Eguaglianza nel godimento dei diritti e divari territoriali. – 3. Divari territoriali e politiche pubbliche: evidenze empiriche e strumenti di riequilibrio. – 4. Regionalismo cooperativo e nuovi assetti istituzionali. – 5. *Governance* multilivello, monitoraggio e valutazione. – 6. Prospettiva comparata dei “rimedi interni” ai divari territoriali. L’esperienza tedesca, inglese e spagnola a confronto. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Il punto di avvio della presente riflessione risiede nell’interrogativo che oggi occupa, in termini sempre più penetranti, il dibattito scientifico relativo ai divari territoriali e coincide con la domanda circa la misura in cui l’assetto effettivo dell’ordinamento della Repubblica risulti conforme al mandato, di chiara matrice promozionale, sancito dall’art. 3, comma 2, Cost., volto alla rimozione degli ostacoli che, di fatto, comprimono libertà ed eguaglianza e precludono il pieno sviluppo della persona¹. Tali

* Ai fini dell’elaborazione del presente contributo, hanno assunto particolare rilevanza i numerosi momenti di riflessione scientifica che hanno avuto luogo nel corso del Progetto di rilevante interesse nazionale “*Divari territoriali e PNRR: lo sviluppo delle riforme nazionali e delle politiche regionali alla luce del Next Generation EU*”, fra cui meritano menzione la partecipazione al Convegno annuale ICONS Mundo di luglio 2024 a Madrid (nel quale è stata organizzato e presieduto il Panel “*Territorial Gaps and Next Generation EU Programme*”) e, soprattutto, il periodo di ricerca presso la University of London – Institute of Advanced Legal Studies (IALS).

¹ La letteratura sul punto è, come noto, vastissima. Rispetto al rapporto fra eguaglianza sostanziale e differenziazione cfr. *ex multis* A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni. Note di sintesi*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2023; A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova 2002; M. MASSA, *Diseguaglianza e condizioni personali. Una polemica sull’eguaglianza*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale: atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, (Campobasso, 19-20 June 2015)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; S. MANGIAMELLI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2024; C. DE FIORES, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, 2013,

divari, non esaurendosi nella rappresentazione di scarti meramente economici o sociali, incidono – in modo qualificato e sistemico – sulla qualità della cittadinanza, generando condizioni differenziate di accesso ai diritti fondamentali e di partecipazione alla vita della comunità nazionale. Non sorprende, pertanto, che la questione sia divenuta un autentico banco di prova dell'effettività costituzionale e che il discorso istituzionale abbia reiteratamente enfatizzato l'urgenza di "accorciare le distanze" tra i territori, al fine di dare concretezza alla promessa, anch'essa costituzionalmente orientata, di pari diritti e pari opportunità su scala nazionale.

È in questa cornice, d'altra parte, che si colloca il progetto PRIN *"Divari territoriali e PNRR: lo sviluppo delle riforme nazionali e delle politiche regionali alla luce del Next Generation EU"*, il quale ha esplorato in che modo capacità amministrative diseguali, asimmetrie di sviluppo e scelte organizzative incidano sull'attuazione dei principi costituzionali, con peculiare attenzione al ruolo delle autonomie regionali e locali. L'assunto metodologico di fondo risiede nell'idea che tali divari non possano essere considerati come mere eredità storiche, bensì il prodotto di architetture istituzionali, qualità disomogenee delle politiche pubbliche e meccanismi di finanziamento e perequazione talora incompleti o inefficaci. Da ciò, si ritiene, discende pertanto la necessità di un approccio intrinsecamente interdisciplinare – economico, amministrativo e socio-territoriale – benché solidamente radicato nel metodo giuridico, idoneo a misurare la distanza che separa i principi e il dover essere costituzionale dalla plasticità della prassi.

L'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel quadro del programma *Next Generation EU*, ha reso tale indagine ancor più stringente, offrendo al contempo un banco di prova per la tenuta del regionalismo italiano e un'occasione di rinnovamento degli strumenti di *governance* multilivello. La progettazione e l'attuazione del Piano hanno infatti sottoposto a verifica la capacità del sistema istituzionale di coniugare il principio di unità della Repubblica con il riconoscimento e la valorizzazione delle autonomie territoriali, in una verifica concreta di quel regionalismo cooperativo lungamente teorizzato dalla dottrina e progressivamente riaffermato dalla più recente giurisprudenza costituzionale, anche nella prospettiva – decisiva – della omogenea garanzia di diritti sull'intero territorio nazionale. In tale ottica, taluni tratti di accentramen-

to decisionale non possono essere interpretati come indebita compressione dell'autonomia, ma piuttosto come esercizio funzionale dell'unità, ove necessario per assicurare l'effettività delle situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente protette².

Ciò considerato, il presente contributo intende proporre una sistematizzazione dei risultati emersi dal Progetto menzionato *supra* perseguendo una duplice finalità. Da un lato, offrire una chiave interpretativa – non meramente descrittiva – del fenomeno, assumendo il regionalismo cooperativo quale paradigma operativo nella distribuzione delle funzioni, nella progettazione degli strumenti di coesione e nella valutazione degli esiti. Dall'altro lato, interrogarsi sull'eredità istituzionale della stagione del PNRR; chiedersi, cioè, quali elementi siano suscettibili di sedimentazione nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni, contribuendo al miglioramento della capacità amministrativa, della qualità della cooperazione³.

La riflessione si apre, inoltre, a una prospettiva comparata che consideri esperienze ritenute paradigmatiche (Germania, Spagna e Regno Unito) nel tentativo di mettere a fuoco convergenze, divergenze e traiettorie evolutive utili a comprendere potenzialità e criticità del modello italiano.

In definitiva, l'obiettivo è verificare se l'insieme di strumenti, procedure e responsabilità sperimentati negli ultimi anni possa consolidare una grammatica istituzionale capace di connettere principi e risultati: standard comuni (LEP e obiettivi territorializzati), perequazione "intelligente" che incida sulle determinanti dei divari, rafforzamento amministrativo quale condizione strutturale della coesione, monitoraggio orientato agli esiti e cooperazione stabilizzata tra livelli di governo. Solo attraverso tale combinazione sarà possibile tradurre il richiamo costituzionale all'eguaglianza sostanziale in diritti effettivi ovunque fruibili.

2. *Eguaglianza nel godimento dei diritti e divari territoriali*

Sulla base di quanto sino ad ora premesso, il punto di avvio dell'analisi non può che essere individuato nella domanda relativa al modo in cui i divari territoriali si rapportino al mandato sancito dall'art. 3, comma 2,

² V. SATTÀ, *PNRR, dirigenza scolastica, dimensionamento e autonomia regionale. Nota a Corte cost. n. 223/2023*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2024, spec. §2, sull'accentramento necessario nel PNRR per garantire uniformità dei diritti e standard essenziali.

³ A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'asestamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, 145.

Cost., il quale impone alla Repubblica l'obbligo di rimuovere gli ostacoli di fatto limitativi delle libertà e dell'eguaglianza sostanziale⁴. Se tale prospettiva viene assunta come criterio ordinatore, emerge con immediata evidenza come la nozione stessa di divario territoriale non si identifichi con una semplice differenza neutra in termini di sviluppo economico, bensì configuri un meccanismo selettivo idoneo a trasformare gli squilibri socio-economici in forme di diseguaglianza di cittadinanza. In tutti i casi in cui l'accesso all'istruzione, alla salute, alla mobilità, ai servizi essenziali e alle opportunità lavorative risulti variabile in ragione del luogo di nascita o di residenza, non ci si trova più di fronte a meri scarti statistici, ma a veri e propri ostacoli alla partecipazione alla vita della comunità politica⁵.

Letto in questa chiave, dunque, il concetto di divario territoriale investe direttamente il nucleo assiologico e teleologico dell'art. 3 Cost., coinvolgendo tanto la dimensione formale dell'eguaglianza – che postula pari dignità e identico trattamento dinanzi alla legge – quanto, e soprattutto, la dimensione sostanziale, che fa discendere dalla Repubblica un dovere di attiva rimozione degli ostacoli di fatto che impediscono la piena realizzazione dei diritti. In dottrina, peraltro, ricorre con sempre maggiore frequenza a formule che in diverso modo riconducono alla categoria del “divario di cittadinanza”, allo scopo di sottolineare come la cittadinanza non si esaurisca nello *status* giuridico formale, ma si misuri nella concreta fruibilità dei diritti fondamentali⁶. Sotto questo profilo, vengono inevitabilmente a collidere – ma, al contempo, richiedono un'opera di ricomposizione sistematica – i due poli che il costituente ha inteso armonizzare: da un lato, l'unità e indivisibilità della Repubblica; dall'altro, il riconoscimento e la valorizzazione delle autonomie territoriali. L'unità, infatti, non si traduce in un'automatica uniformità amministrativa, bensì implica che

⁴ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni. Note di sintesi*, cit., 573–574: «Le parole del secondo comma dell'art. 3 non si limitano ad affermare un principio, ma chiedono di realizzarlo, chiedono che le istituzioni (in particolare le istituzioni politiche e amministrative e i loro strumenti) siano «attive», capaci di modificare l'esistente. L'eguaglianza in senso sostanziale è un programma di trasformazione sociale che deve tendere verso il pieno sviluppo della persona (la sua «liberazione», e l'effettiva circolazione delle chances di vita, che non riguarda solo le debolezze e gli svantaggi economici, ma l'intero quadro delle condizioni personale e sociali nelle quali si manifesta l'immagine reale dell'uomo, le sue difficoltà, le sue speranze».

⁵ P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2024, 71–75; A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, spec. 275 ss.

⁶ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni*, cit., 573–575.

le differenze territoriali non degenerino in disparità di trattamento tali da compromettere i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.⁷.

In tale direzione si è progressivamente mossa anche la giurisprudenza costituzionale, che ha assunto in vario modo i divari territoriali come parametro di ragionevolezza e proporzionalità nella valutazione della legittimità delle scelte legislative. Più di recente, la Corte ha ulteriormente chiarito che la coerenza dell'unità nazionale deve essere misurata, in via prioritaria, sulla capacità delle istituzioni di assicurare servizi e diritti omogenei sull'intero territorio. Emblematica, a tal riguardo, è la sentenza n. 192 del 2024, la quale ha richiamato la natura cooperativa del modello di regionalismo repubblicano e ha ribadito che le relazioni tra i livelli di governo devono essere orientate alla rimozione degli squilibri territoriali⁸. Ne discende una significativa torsione interpretativa: dalla considerazione del divario quale categoria concettuale prettamente economica si passa alla sua qualificazione come questione ordinamentale, capace di informare – seppure indirettamente – la riflessione costituzionalistica sul riparto delle competenze, sulla valutazione delle scelte di *policy* e sugli strumenti di *governance* multilivello.

Per cogliere appieno la complessità del fenomeno, risulta altresì utile distinguerne una duplice dimensione. Da un lato, la dimensione statica, che fotografa la distribuzione diseguale di risorse, infrastrutture, servizi e opportunità; dall'altro lato, la dimensione dinamica, nella quale operano processi auto-rinforzanti – quale, ad esempio il circuito che collega povertà educativa, minore occupabilità, minore gettito fiscale, servizi meno efficienti – suscettibili di cristallizzare nel tempo la diseguaglianza. È su tale terreno che il disposto dell'art. 3, comma 2, Cost. acquista pregnanza operativa, giacché la rimozione degli ostacoli importa non solo l'aprontamento di interventi che abbiano effetti immediati, ma soprattutto un'attenzione verso la rimozione di cause strutturali di diseguaglianza attraverso politiche mirate, differenziate e durature⁹.

In questa prospettiva, ad esempio, la tradizionale “questione meridionale” assume per il costituzionalista il ruolo di rinnovato oggetto di

⁷ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2024, spec. 142 ss.

⁸ Sul punto cfr. C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024, 7 ss.

⁹ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni*, cit., 576.

attenzione come vera e propria questione istituzionale. La persistenza di squilibri territoriali, infatti, sollecita una riflessione approfondita sull'architettura stessa dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, sui meccanismi di finanziamento e perequazione e sulla qualità delle procedure cooperative; riflessione che, tuttavia, si ritiene debba essere condotta non secondo le logiche dell'emergenza bensì attraverso un ripensamento complessivo delle responsabilità che incombono su ciascun livello di governo per la garanzia effettiva dei diritti su tutto il territorio nazionale¹⁰. Sotto questo profilo, se la riforma del Titolo V ha certamente valorizzato il ruolo delle Regioni in settori cruciali – quali la sanità, l'istruzione e il governo del territorio – ha allo stesso tempo anche attribuito allo Stato il compito, talvolta non esercitato con sufficiente efficacia, di definire standard comuni e di assicurare un'adeguata perequazione fra i diversi territori. In assenza di strumenti finanziari e cooperativi robusti, l'autonomia rischia in questo senso di tradursi non nella valorizzazione delle differenze, bensì nella cristallizzazione di divari strutturali¹¹.

In tale contesto, la solidarietà territoriale assume la funzione di cerniera concettuale tra unità e autonomia. Essa non si configura come un precetto meramente etico, bensì come un principio giuridico che orienta l'esercizio delle funzioni pubbliche e la distribuzione delle risorse, fondandosi sull'art. 5 in combinato disposto con l'art. 119 Cost. Il sistema costituzionale si articola, infatti, su tre pilastri: autonomia impositiva e di spesa, perequazione e interventi speciali. La perequazione, lungi dall'essere una mera compensazione contabile, rappresenta uno strumento volto a promuovere l'eguaglianza, incidendo sulle determinanti dei divari – capacità amministrativa, dotazione di servizi, condizioni di accessibilità – e non soltanto sui c.d. *output finali*¹².

Non si può non osservare, infatti, che – se i livelli essenziali delle prestazioni sono volti a fissare una soglia uniforme in tema di garanzia dei diritti civili e sociali – essi tuttavia non esauriscono le virtualità prescrittive derivanti dall'applicazione del principio di solidarietà, in quanto la garanzia dei livelli appunto *essenziali* non è in grado di assicurare di per sé la rimozione dei divari territoriali. Non a caso, la Corte costituzionale ha più volte sottolineato che il riparto delle risorse e la definizione dei LEP devono essere funzionali alla coesione territoriale, evitando di

¹⁰ P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione*, cit., 73.

¹¹ S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, cit., 159.

¹² *Ivi*, 171.

crystallizzare le diseguaglianze, e ha ammesso, entro limiti ragionevoli, un esercizio attivo dei poteri statali di coordinamento per garantire l'uniformità della tutela¹³.

Tale assetto valoriale trova inoltre un significativo rafforzamento nell'ambito del contesto eurounitario. Se da una parte, infatti, gli artt. 174-178 TFUE qualificano la coesione economica, sociale e territoriale come obiettivo primario dell'Unione, la politica di coesione, dall'altra, ha gradualmente superato la logica del trasferimento compensativo per assumere la fisionomia di una politica trasformativa, centrata anche sulla capacità istituzionale, sulla qualità amministrativa, sull'innovazione e sulla programmazione multilivello secondo il principio del partenariato¹⁴. È in questa traiettoria che si inserisce pure il *Recovery and Resilience Facility* (da qui, RRF), in funzione integrativa del processo di rafforzamento della coesione e attraverso l'introduzione di elementi di discontinuità rilevanti: condizionalità basate su *milestones* e *targets*, monitoraggio orientato agli esiti e non soltanto alla spesa, un ruolo statale rafforzato nella regia complessiva e un coinvolgimento territoriale meno strutturato rispetto ai Fondi europei. Pur nella sua natura straordinaria e temporanea, il RRF evidenzia che il riequilibrio territoriale richiede riforme strutturali, semplificazione amministrativa e modernizzazione istituzionale, poiché – senza amministrazioni efficienti – la pur garantita presenza di risorse non assicura immediatamente l'effettività dei diritti¹⁵.

Su questo sfondo l'orientamento alla *performance* quale criterio definitorio delle nuove politiche di riequilibrio si offre come decisivo elemento di innovazione. L'attenzione, infatti, si sposta dagli *input* – ovvero dalla quantità di risorse allocate – agli *output* e, soprattutto, agli *outcome*, ossia ai mutamenti effettivi percepiti come tali dai cittadini. In questi termini, il riferimento alla *performance* implica obiettivi chiari, tempistiche definite, monitoraggio trasparente e responsabilizzazione degli attori istituzionali. In tale prospettiva, solidarietà e *performance* non si pongono in contraddizione, giacché la prima individua le ragioni dell'intervento rispondendo all'esigenza di interventi di rimozione degli ostacoli di cui all'art. 3, comma 2, Cost., e la seconda ne definisce le modalità di con-

¹³ *Ivi*, 142 ss.

¹⁴ Diffusamente G.P. MANZELLA, *Europa e «sviluppo armonioso». La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation Ue*, Il Mulino, Bologna, 2022; A. SCIORTINO, *PNRR e divari territoriali tra previsione e attuazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, 83 ss.

¹⁵ A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali*, cit., 270 ss.

trollo. L'esperienza RRF/PNRR risulta allora paradigmatica nella misura in cui si apprezzi il modo in cui la condizionalità legata ai risultati ha stimolato il rafforzamento dei sistemi di valutazione e del coordinamento centrale. Tuttavia, chi scrive ritiene pure di dover esplicitare l'avvertenza relativa al pericolo offerto dall'acritico avallo a due derive speculari; vale a dire, da un lato, il pericolo che la solidarietà si riduca a una distribuzione difensiva di risorse e tuttavia priva di reale capacità trasformativa; dall'altro, che la *performance* si traduca in una competizione selettiva penalizzante per i contesti più fragili.

La via costituzionalmente coerente è rappresentata, al contrario, da una concezione della *performance* siccome orientata all'eguaglianza, che integri forme di perequazione amministrativa in modo tale da non valorizzare soltanto chi già è in grado di operare con efficacia ed efficienza, bensì supportando anche i soggetti istituzionali più deboli.

3. *Divari territoriali e politiche pubbliche: evidenze empiriche e strumenti di riequilibrio*

Indicate le direttrici di svolgimento del programma di attuazione costituzionale dell'obbligo di rimozione degli ostacoli di ordine sociale ed economico, un'ulteriore questione si pone rispetto alle conseguenze che una simile ricostruzione obbliga ad esplicitare.

In altri termini, appare non obliterabile una riflessione sulla circostanza per cui – se il precetto costituzionale viene assunto con la serietà che la sua formulazione esige – le evidenze empiriche relative ai divari territoriali cessano di costituire un mero corollario tecnico della programmazione economica e si configurano, per converso, come indicatori essenziali circa il *modus* dell'attuazione costituzionale¹⁶.

Le più recenti rilevazioni statistiche attestano, infatti, che il Mezzogiorno non si confronta soltanto con un ritardo in termini di crescita economica, ma è segnato da una diseguaglianza strutturale e persistente, che si traduce in minori opportunità educative, in un accesso più problematico ai servizi essenziali, in prospettive occupazionali più deboli e

¹⁶ A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali*, cit. par. 1, dove la riduzione dei divari territoriali è qualificata come vincolo non negoziabile del PNRR e cartina di tornasole dell'effettività del dettato dell'art. 3, comma 2, Cost.; sul punto v. anche P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione*, cit., 73 ss.

in una peggiore tutela del diritto all'accesso all'assistenza sanitaria¹⁷. La lettura integrata degli indicatori consente di rappresentare tale realtà con particolare nitidezza.

L'abbandono scolastico precoce, strutturalmente più elevato nelle regioni meridionali, non segnala soltanto un profilo di minori competenze individuali, ma incide sulla pari dignità sociale e sull'effettiva possibilità di prendere parte alla vita economica e civile del Paese¹⁸. Parimenti, la carenza di servizi per la prima infanzia – spesso al di sotto delle soglie che consentirebbero un accesso effettivamente universale – si traduce, da un lato, in ostacoli alla conciliazione tra lavoro e cura, colpendo in misura particolare le donne, e, dall'altro lato, in barriere di fatto all'ingresso e alla permanenza nel mercato del lavoro. Anche in questo caso, il nesso con l'art. 3, comma 2, Cost. appare diretto in quanto è la conformazione dei servizi a produrre ovvero a rimuovere ostacoli all'eguaglianza sostanziale¹⁹.

Sul versante della salute, la minore speranza di vita in buona salute registrata nel Mezzogiorno segnala differenze territoriali rilevanti nella tutela effettiva del diritto garantito dall'art. 32 Cost.; differenze che non attengono soltanto alle dotazioni ospedaliere, ma investono la prevenzione, la presenza e l'efficienza della medicina territoriale, nonché le condizioni ambientali e sociali complessive. Un quadro coerente emerge anche dall'indicatore BES relativo alla qualità dei servizi pubblici locali, che restituisce livelli mediamente più bassi in ampie aree del Sud con riferimento a mobilità inadeguata, accesso complicato all'assistenza e servizi educativi discontinui²⁰.

Il mercato del lavoro, dal canto suo, completa e rafforza tale rappresentazione. Tassi di occupazione inferiori, in particolare nella fascia d'età 20-64 anni, implicano una ridotta capacità di autodeterminazione e una maggiore difficoltà nel consolidare progetti di vita stabili. L'eleva-

¹⁷ ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, 2023, spec. 17 ss. e le considerazioni conclusive, ove si evidenziano scarti strutturali tra Mezzogiorno e Centro-Nord nell'accesso ai servizi sanitari, nella spesa pro capite e nei LEA; in termini più generali, sulla connessione tra PNRR, coesione e rimozione degli ostacoli socio-economici, v. anche A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali*, cit.; v. pure A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, 148 ss.

¹⁸ ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR*, cit., 4 ss., laddove vengono messi in luce i livelli più bassi di apprendimento e di istruzione nel Mezzogiorno e le loro ricadute sulla qualità del capitale umano e sulle opportunità di partecipazione economica e civica.

¹⁹ *Ivi*, 15 ss.

²⁰ Cfr. P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione*, cit., 74 ss.

ta incidenza dei NEET tra i 15 e i 29 anni non rappresenta soltanto un indicatore di disagio giovanile, ma costituisce il sintomo di una forma di esclusione silenziosa dalla cittadinanza attiva, con effetti cumulativi sulla mobilità sociale e sulla tenuta delle comunità locali²¹. Anche la circostanza che PIL pro capite sia più basso nel Mezzogiorno deve essere letto in chiave sistemica: pur non traducendosi automaticamente in una violazione diretta di diritti, esso limita il gettito e restringe gli spazi di autonomia finanziaria delle Regioni, condizionando la capacità delle istituzioni territoriali di garantire livelli adeguati delle prestazioni.

Infine, le difficoltà nella spesa efficace delle risorse pubbliche, nazionali ed europee, rendono manifesto un *deficit* di capacità amministrativa – in termini di personale, competenze, procedure, continuità organizzativa – che incide in modo determinante sul grado di effettività dei diritti²².

In questo snodo, il punto decisivo coincide con il riconoscimento che, in assenza di amministrazioni capaci, la perequazione finanziaria non si traduce in un'automatica eguaglianza di opportunità.

Vale osservare, inoltre, che le diverse dimensioni sopra richiamate non operano in modo parallelo e indipendente, ma appaiono alimentarsi vicendevolmente, dando vita a un circuito auto-rinforzante. Un'offerta educativa debole tende a produrre un aumento dei tassi di abbandono scolastico; il quale a sua volta avrà un impatto sull'occupabilità; la bassa occupazione, dal canto suo restringe la base imponibile con un effetto diretto sulla qualità dei servizi e sulla capacità amministrativa.

Il risultato è una sorta di equilibrio regressivo che l'art. 3, comma 2, Cost. impone di spezzare attraverso politiche mirate, differenziate e strutturali. In questa prospettiva, dunque, la misurazione dei divari territoriali si configura come strumento di *accountability* giacché ciascun indicatore si traduce in una domanda di giustizia sociale rivolta alla Repubblica.

La conseguenza metodologica di una simile osservazione è che, allora,

²¹ L'incidenza dei fenomeni di esclusione giovanile, in particolare attraverso la crescita dei NEET nel Mezzogiorno, è approfondita in chiave comparativa e strutturale nei lavori statistico-istituzionali dedicati ai divari territoriali e alle opportunità lavorative dei giovani, con riferimento specifico alle ricadute sui percorsi di mobilità sociale e sulla coesione delle comunità locali; cfr. diffusamente ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR*, cit.

²² Sul nesso tra capacità amministrativa, efficacia della spesa pubblica e garanzia dei diritti di cittadinanza, con particolare riferimento all'impatto del PNRR sulla possibilità delle amministrazioni territoriali di assicurare prestazioni omogenee e livelli essenziali, v. C. GOLINO, *Divari di cittadinanza e capacità amministrativa: l'impatto del PNRR sul territorio*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, spec. 7 ss.

le politiche di coesione non possono essere trattate come un semplice settore della spesa pubblica, ma devono essere intese quale criterio trasversale di ordinamento dell'intero ciclo decisionale, dalla progettazione normativa alla ripartizione delle risorse, fino al monitoraggio degli esiti di ciascun intervento²³. D'altra parte, il principio di solidarietà territoriale, che trova fondamento negli artt. 5 e 119 Cost., esige che la perequazione non si traduca in trasferimenti indifferenziati, bensì in investimenti sulle determinanti dei divari: rafforzamento e anticipazione dei servizi educativi e contrasto alla povertà educativa; potenziamento della sanità territoriale e delle politiche di prevenzione; sviluppo di infrastrutture materiali e immateriali (mobilità, connettività, competenze digitali); sostegno alle amministrazioni locali nelle funzioni chiave di programmazione, attuazione e controllo.

Le aree interne costituiscono, da questo punto di vista, un laboratorio paradigmatico, ove si consideri che, là dove la distanza dai servizi essenziali è strutturale, l'esercizio della cittadinanza risulta materialmente più oneroso: frequentare la scuola, curarsi, spostarsi, partecipare alla vita pubblica richiede più tempo, maggiori risorse economiche, una più complessa organizzazione della vita quotidiana. La Strategia nazionale per le aree interne ha avuto il merito di spostare il baricentro dall'ottica della compensazione economica a quella della ricostruzione dei servizi di cittadinanza e del rafforzamento delle capacità delle comunità locali: scuole presidio, medicina di prossimità, mobilità minima garantita, oltre a progetti di sviluppo coerenti con le vocazioni territoriali specifiche. Si tratta di un vero e proprio cambio di paradigma con il quale si punta su alleanze istituzionali e dispositivi di *governance* multilivello, al fine di evitare che la marginalità geografica si traduca in marginalità democratica²⁴.

In questa stessa logica, innovazione e transizione digitale devono essere concepite come leve abilitanti e non come obiettivi autosufficienti. Telemedicina, didattica mista di qualità, sportelli pubblici digitali, piattaforme per la partecipazione civica e per i servizi alle imprese sono

²³ Sulla configurazione delle politiche di coesione come principio trasversale dell'intervento pubblico, non riducibile a un mero settore della spesa ma funzionale alla strutturazione dell'intero ciclo decisionale – dalla programmazione al monitoraggio, cfr. ancora A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, cit.

²⁴ Riguardo al ruolo delle aree interne come laboratorio paradigmatico dei divari territoriali e sulla necessità di assicurare servizi essenziali come condizione per l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza, con particolare attenzione alle implicazioni democratiche della marginalità territoriale, cfr. F. LEONZIO, *PNRR ed aree interne: impatto e criticità di un modello di sviluppo territoriale sbiadito*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, 203 ss.

potenzialmente in grado di comprimere la distanza e accrescere l'inclusione. Tuttavia, anche in questo caso la variante tecnologica agisce pure come moltiplicatore, e così – senza connettività affidabile, competenze diffuse, processi amministrativi semplificati e personale adeguatamente formato – essa rischia di accentuare il divario²⁵. La bussola costituzionale impone, pertanto, di governare la digitalizzazione fissando *standard* minimi del servizio digitale, prevedendo sostegni mirati alle amministrazioni fragili (assistenza tecnica, *task force*, sportelli territoriali), promuovendo un'alfabetizzazione diffusa, garantendo interoperabilità dei sistemi e apertura dei dati ai fini del monitoraggio civico²⁶.

La medesima impostazione si riflette nel paradigma delle *smart cities*. Intese non come vetrine tecnologiche, ma come città “costituzionalmente intelligenti”, esse combinano innovazione, sostenibilità e partecipazione, trasformando mobilità, energia, gestione dei rifiuti, sicurezza, spazi pubblici e servizi culturali in vettori di eguaglianza sostanziale²⁷. Anche qui, tuttavia, la concreta possibilità di attuazione è condizionata dalla capacità istituzionale: occorrono pianificazione integrata, adeguate competenze, partenariati pubblico-privato e strumenti efficaci di valutazione d'impatto. In assenza di tali prerequisiti, il rischio è che l'innovazione urbana si concentri esclusivamente nei contesti dotati di ecosistemi già maturi, contribuendo ad ampliare le differenze esistenti²⁸.

Come noto, il PNRR ha sottoposto questi profili a un vero e proprio *stress test*. La logica del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza ha richiesto alle amministrazioni non solo capacità di spesa, ma anche e soprattutto capacità di conseguimento di risultati, rendendo evidente che la coesione non è conseguibile in assenza di amministrazioni in grado di progettare, eseguire e mantenere gli investimenti. Dove strutture organizzative, competenze e procedure risultano solide, gli interventi avanzano e producono valore; dove, viceversa, tali elementi sono fragili, emergono

²⁵ V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, 11-12.

²⁶ C. COLAPIETRO, *Digitalizzazione e Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, 110 ss.

²⁷ P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, cit., 77 ss., che analizza il paradigma delle *smart cities* come strumento integrato di innovazione, sostenibilità e partecipazione, idoneo a rafforzare la coesione territoriale e a migliorare la qualità dei servizi pubblici essenziali.

²⁸ Y. GUERRA, *Le smart cities: alcune questioni di diritto costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2024, 102 ss.

ritardi, rinunce, rischi di cristallizzazione dei divari. Si tratta di una lezione che supera l'orizzonte emergenziale; perequazione finanziaria, definizione dei livelli essenziali e investimenti devono, infatti, essere accompagnati da una parallela perequazione amministrativa – assunzioni mirate, mobilità e comandi di personale qualificato, centrali di progettazione a supporto, standardizzazione e semplificazione delle procedure, piattaforme condivise, *audit* cooperativi e meccanismi di apprendimento tra pari – affinché la solidarietà non si traduca in un centralismo paternalistico.

In definitiva, il quadro offerto dalle evidenze empiriche mostra con chiarezza dove e come il diritto ad una cittadinanza eguale rischi di essere condizionato dal territorio preso a riferimento di volta in volta.

4. *Regionalismo cooperativo e nuovi assetti istituzionali*

Una volta esplicitata la direzione dell'attuazione costituzionale mediante la contestuale attenzione al dato normativo e alle cause di fatto dei divari territoriali, si impone come conseguente oggetto di riflessione quello relativo a quale forma di regionalismo consenta, oggi, di dare una realizzazione più fedele al disegno costituzionale: se un regionalismo costruito sulla mera separazione delle competenze o un regionalismo che, muovendo dall'unità della Repubblica e dalla solidarietà, faccia della cooperazione il proprio principio ordinatore²⁹. Se si guarda alla traiettoria storica, il regionalismo originario, di impronta prevalentemente legislativa, ha ancorato l'autonomia alla produzione normativa, salvo poi essere attraversato da robuste clausole attrattive che ne hanno limitato la portata. La riforma del Titolo V del 2001 ha provato a ribaltare l'asse, valorizzando la sussidiarietà come criterio di allocazione delle funzioni, le Regioni al fianco dello Stato quali elementi costitutivi della Repubblica, la promozione del pluralismo istituzionale³⁰. Tuttavia, la mancata attuazione compiuta del federalismo fiscale,

²⁹ Come noto, il regionalismo cooperativo trova una delle sue elaborazioni più recenti e sistematiche nella sentenza n. 192 del 2024, nella quale la Corte costituzionale qualifica il modello italiano come un regionalismo non duale ma cooperativo, fondato sull'intreccio tra autonomia, solidarietà, sussidiarietà e unità della Repubblica, sul punto cfr. A. FERRARA, *Corte costituzionale n. 192/2024: il modello regionale tra unità e decentramento*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, 192 ss.

³⁰ L'interpretazione della riforma del 2001 e della centralità del principio di sussidiarietà, come criterio di allocazione funzionale fondato sull'adeguatezza e non su logiche espansive statali – è ricostruita nel quadro della recente giurisprudenza dalla dottrina, che sottolinea la flessibilità del modello e il suo ancoraggio alla valorizzazione del pluralismo

l'uso intensivo di strumenti di garanzia della prevalenza della volontà statale e la sequenza di crisi (prima quella economica, poi quella pandemica) hanno eroso la centralità della dimensione legislativa dell'autonomia, rendendo evidente che senza strumenti cooperativi e finanziari l'ampliamento formale delle competenze non produce, da solo, effetti rilevanti rispetto alla garanzia di una cittadinanza più eguale³¹.

È in questo spazio che è emerso, per stratificazione di prassi e di diritto vivente, quello che viene spesso definito come regionalismo cooperativo³². Le Conferenze, le politiche di coesione e, più di recente, il lessico della giurisprudenza costituzionale hanno reso chiaro che la garanzia dell'unità e dell'eguaglianza sostanziale non sono antinomiche rispetto all'autonomia ma al contrario ne rappresentano il presupposto funzionale. La differenziazione, dunque, è possibile solo entro un quadro che ne prevenga gli esiti disgregativi e che anzi la indirizzi a servizio del bene comune, della coesione e della tutela dei diritti. Ed è proprio in questa direzione, d'altra parte, che si colloca la sentenza n. 192 del 2024, la quale ha "ricontestualizzato" l'art. 116, terzo comma, dentro l'intera forma di Stato, considerando la differenziazione come un segmento del regionalismo cooperativo che si misura sull'effetto che produce su livelli essenziali, risorse, solidarietà, e si alimenta di procedimenti governati dal principio di leale collaborazione. L'unità, in questi termini non si offre come clausola di chiusura centralistica, bensì come leva per impedire che la competizione tra Regioni mini l'uniformità nella garanzia dei diritti³³.

territoriale; cfr. A. SORPRESA, *Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. (a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024)*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, 204 ss.

³¹ Sull'insufficiente attuazione del federalismo fiscale, evidenziata più volte dalla dottrina, e sull'incidenza rispetto alla capacità del regionalismo di garantire effettiva eguaglianza sostanziale, soprattutto in assenza di una piena attivazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, cfr. G. BOGGERO, *Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent'anni dalla riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2022, 439 ss.

³² La nozione di regionalismo cooperativo, quale modello emerso da prassi e diritto vivente, è ricostruita nella dottrina recente, che sottolinea come la Corte costituzionale abbia progressivamente affermato un sistema nel quale autonomia e unità si integrano attraverso strumenti cooperativi e procedurali, cfr. L. VIOLINI, *Regioni e democrazia: la rivisitazione del regionalismo cooperativo nell'era post-Covid. A proposito del Convegno patavino sui cinquant'anni della Rivista*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, 211 ss.; C. TUBERTINI, *Regionalismo differenziato, regionalismo cooperativo e leale collaborazione nella sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2025, 99 ss.; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, disponibile su www.giustiziainsieme.it, 28 gennaio 2025.

³³ La stessa sentenza n. 192 del 2024 chiarisce che «[c]ertamente qualsiasi sistema regionale ha in sé degli elementi di competizione tra le regioni, perché dà modo a ciascu-

Dal canto suo, l'esperienza del PNRR ha accelerato questa trasformazione, mostrando in concreto che, in presenza di obiettivi comuni, il sistema tende a richiedere una regia unitaria e che garantisca efficienza e visibilità del potere al fine di garantirne la responsabilità. Come noto, inizialmente la Presidenza del Consiglio si è posta come fulcro di indirizzo, impulso e coordinamento e la riforma del 2023 ha stabilizzato questa architettura, confermando la collocazione degli snodi decisionali presso la Presidenza e rafforzando il dialogo bilaterale con la Commissione³⁴. Ne discende una verticalizzazione che, se da un lato ha consentito rapidità delle decisioni, presidio degli standard esecutivi, integrazione tra riforme e investimenti, dall'altro ha rischiato di spostare la legittimazione dal circuito politico interno a un circuito euro-nazionale, attenuando la collegialità e comprimendo il ruolo co-decisorio dei livelli territoriali, soprattutto nella fase di programmazione³⁵.

Per evitare che questo assetto degeneri in regionalismo esecutivo – con le Regioni ridotte a meri attuatori di decisioni altrui e conseguente marginalizzazione delle assemblee regionali – occorre allora riportare al centro il principio di leale cooperazione come criterio funzionale e non solo come metodo. La differenziazione, intesa in questo senso, è dunque il risultato di processi negoziati tra Stato e Regioni, presidiati dal Parlamento, e non invece la proiezione unilaterale di una parte (lo Stato) sull'altra (le Regioni)³⁶.

Il nodo, in ultima analisi, è quello della rappresentanza istituzionale delle Regioni nelle sedi decisionali nazionali. Se la Cabina di regia è “a

na di esse, nell'ambito delle attribuzioni costituzionali, di seguire politiche differenti nella ricerca dei migliori risultati. Tuttavia, l'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori, che può anche giovare a innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, 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 stessa crisi della democrazia».

³⁴ G. TRENTA, *L'incidenza della governance del PNRR nei rapporti endogovernativi*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2024, 172 ss.

³⁵ A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disegualianze territoriali: note introduttive*, cit., 276 ss.; sul punto v. pure E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, 265 ss.; M. CECCHETTI, *L'incidenza del Pnrr sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, 281 ss.

³⁶ D. SCOPELLITI, *Il tramonto dell'autonomia politica delle Regioni visto attraverso il «metodo PNRR»*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, 235 ss.

geometria variabile” e il Tavolo per il partenariato ha funzioni principalmente consultive, la rappresentanza territoriale ne risulta fortemente indebolita. La stessa sentenza n. 192/2024, nel richiedere accordi Stato-Regioni approvati a maggioranza assoluta, partecipazione alla definizione dei livelli essenziali e certezza delle risorse trasferite, disegna un perimetro istituzionale in cui la rappresentanza regionale non possa che essere intesa in senso effettivo, ovvero nell’ambito di processi di co-decisione³⁷.

Sullo sfondo si staglia, dunque, una tensione che attraversa l’intero sistema: da un lato, l’esigenza di unità dell’indirizzo politico-amministrativo per rispettare tempi e *standard* europei; dall’altro, la necessità di autogoverno per calibrare gli interventi sulle peculiarità dei contesti e per preservare pluralismo e partecipazione democratica³⁸. Un regionalismo meramente esecutivo sbilancerebbe il sistema verso il primo polo, causando il depotenziamento della funzione legislativa regionale, un disallineamento tra responsabilità di attuazione e potere di conformazione, e l’incapacità di trasformare le risorse in risultati perché gli interventi non sono appropriati ai fabbisogni territoriali. Il regionalismo cooperativo, invece, cerca l’equilibrio nella progettazione condivisa mediante la definizione non verticalizzata degli obiettivi, la chiarezza di ruoli e responsabilità, e la predisposizione di poteri sostitutivi mirati e temporanei come *extrema ratio* quando l’uniformità dei diritti sia in pericolo³⁹.

In questa prospettiva, il regionalismo cooperativo non si esaurisce in una formula descrittiva delle relazioni tra Stato e Regioni, ma diviene criterio operativo per la costruzione di architetture istituzionali e procedurali idonee a fronteggiare i divari territoriali. Proprio l’esperienza del PNRR, con la sua combinazione di obiettivi comuni, condizionalità stringenti e forte regia nazionale, rappresenta il banco di prova nel quale si misurano, da un lato, la capacità del sistema di dare attuazione ai principi di eguaglianza sostanziale e solidarietà territoriale e, dall’altro, la tenuta degli strumenti cooperativi di coinvolgimento dei livelli sub-statali. È muovendo da questo snodo che occorre analizzare più da vicino la governance multilivello, i meccanismi di monitoraggio e gli strumenti di valutazione che hanno accompagnato l’attuazione del Piano, al fine di

³⁷ M. CIASCHI, L. SARTORATO, *PNRR e coesione territoriale: verso una politica strutturale nazionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, spec. 182.

³⁸ S. MANGIAMELI, *La legge regionale tra disposizioni costituzionali e ordinamento concreto*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, 96 ss.

³⁹ G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, 171 ss.

verificare se e in che misura essi siano coerenti con il disegno costituzionale fin qui ricostruito.

5. Governance *multilivello*, *monitoraggio* e *valutazione*

Alla luce del quadro sin qui delineato, occorre portare l'attenzione sulle concrete tecniche di governo mediante le quali il sistema istituzionale ha cercato di dare attuazione al combinato disposto degli artt. 3, 5 e 119 Cost., nel contesto segnato dal PNRR. Se nei paragrafi precedenti si è mostrato come i divari territoriali assumano il significato di vere e proprie disuguaglianze di cittadinanza, e come la solidarietà territoriale costituisca la cerniera concettuale tra unità e autonomia, il piano della governance e della valutazione rappresenta il terreno sul quale tali principi vengono tradotti – con esiti non sempre lineari – in procedure, forme di responsabilità e strumenti di monitoraggio.

L'esperienza del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza si colloca, sotto questo profilo, in una posizione paradigmatica. Essa, infatti, introduce una discontinuità significativa rispetto alle tradizionali modalità di finanziamento delle politiche pubbliche, fondate prevalentemente sulla logica della spesa autorizzata ed effettuata, imponendo agli Stati membri di misurarsi con un modello nel quale l'erogazione delle risorse è condizionata al conseguimento di risultati predeterminati. È in questo passaggio – dal controllo dell'*input* finanziario alla verifica di *output* e, soprattutto, di *outcome* – che si gioca una parte decisiva della capacità del sistema di utilizzare il PNRR come strumento di riequilibrio territoriale e non soltanto come occasione di mobilitazione straordinaria di risorse⁴⁰.

⁴⁰ Sulla trasformazione introdotta dal Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, che segna il passaggio da un modello di controllo dell'*input* finanziario a uno centrato sulla verifica di *output* e soprattutto di *outcome*, si veda N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo "metodo di governo" delineato dal Next Generation EU*, in *Diritto e Società*, n. 3, 2025, 563 ss., ove si sottolinea come «a differenza di altri strumenti finanziari dell'Unione, in questo caso il flusso dei pagamenti effettivi non è legato ai costi sostenuti, ma è unicamente connesso al "conseguimento soddisfacente" di milestone e target relativi a riforme e investimenti, attestato dalla Commissione europea, in esito ad una apposita valutazione. In altre parole, le riforme e gli investimenti sono specificati in Piani a medio termine, di orizzonte massimo quinquennale, basati sulla performance, in modo che i pagamenti non siano legati ai costi sostenuti, ma al completamento di tutte le misure precedentemente concordate, una volta che il loro "conseguimento soddisfacente" sia stato confermato dalla Commissione europea».

Sul piano costituzionale e istituzionale la conseguenza è duplice: da un lato, l'Unione europea assume un ruolo di supervisione politico-tecnica di intensità del tutto inedita⁴¹; dall'altro lato, agli Stati membri è richiesto un accrescimento delle rispettive capacità istituzionali – in termini di progettazione, attuazione e misurazione – che trascende la dimensione della mera correttezza contabile. Il metodo, che può qualificarsi come quello di un procedimento euro-nazionale⁴², si struttura in un dialogo costante e bilaterale tra Commissione e Stato membro lungo l'intero ciclo di vita del Piano. Ne deriva pertanto un vincolo particolarmente stringente, giacché, in assenza del raggiungimento verificabile degli obiettivi concordati, le *tranche* di finanziamento non vengono sbloccate. La coesione, in questa prospettiva, si allontana dall'essere prevalentemente un trasferimento compensativo e assume le sembianze di un processo di trasformazione strutturale, fortemente orientato alla dimensione della *performance*.

In tale contesto, gli attori del monitoraggio si distribuiscono su tre livelli tra loro reciprocamente connessi. La Commissione europea valuta i Piani, negozia gli indicatori e le modalità di verifica, controlla la fase esecutiva e propone i pagamenti; il Consiglio, mediante decisioni di esecuzione, approva i Piani e i successivi esborsi, esercitando così un controllo politico sull'operato della Commissione e, indirettamente, sugli adempimenti dei singoli Stati membri; le autorità nazionali, infine, rimangono responsabili dell'attuazione, alimentando con dati e rendicontazioni l'intero circuito. Tale architettura istituzionale attribuisce alla Commissione un potere di sorveglianza effettivo – in quanto correlato alla sua valutazione su *milestones* e *targets* – mentre al Consiglio spetta una funzione di contrappeso e di garanzia del principio di attribuzione, oltre che di salvaguardia della solidarietà interstatale. Sul versante interno, gli uffici di monitoraggio e rendicontazione incardinati presso i ministeri si trasformano in cerniere operative che raccolgono i dati, verificano la conformità agli *standard* concordati e coordinano l'azione dei livelli territoriali⁴³.

⁴¹ Su cui diffusamente C. FASONE, N. LUPO, *A new method of government for the EU's economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS Research*, Paper n. 4, 2023, 3 ss.

⁴² N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 2 ss.

⁴³ G. TRENTA, *L'incidenza della governance del PNRR nei rapporti endogovernativi*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2024, pp. 176, il quale pure fa riferimento alla circostanza per cui «per dare attuazione a tale adempimento con l'art. 33 del d.l. 152/2021 è stato istituito, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Nucleo PNRR Stato-Regioni. La struttura ha il compito di coordinare le amministrazioni titolari degli interventi previsti

Nel contesto italiano, la governance del PNRR riproduce tale impostazione orientata ai risultati attraverso un'architettura istituzionale incentrata sulla Presidenza del Consiglio dei ministri e sul Ministero dell'economia e delle finanze. In capo alla prima sono collocate funzioni di indirizzo politico, impulso e coordinamento: la Cabina di regia – organo collegiale a composizione variabile – formula linee guida, monitora lo stato di avanzamento del Piano, raccorda i diversi livelli di governo e riferisce periodicamente alle Camere, al Consiglio dei ministri e alle Conferenze. La funzione decisionale ultima rimane formalmente attribuita al Consiglio, ma la Cabina orienta, in modo sostanziale, la programmazione e la gestione delle criticità. Parallelamente, presso la Ragioneria generale dello Stato, il Servizio centrale PNRR presidia il coordinamento operativo, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo, gestendo la piattaforma ReGiS per la tracciabilità dei dati e fungendo da interfaccia tecnica con la Commissione⁴⁴. Ciascuna amministrazione titolare di misure PNRR ha, a sua volta, istituito specifiche unità dirigenziali di missione, preposte alle funzioni di progettazione, monitoraggio e controllo: si è così delineata una rete che, da un lato, uniforma i flussi informativi e garantisce la necessaria tracciabilità; dall'altro lato, pare tuttavia accentuare la dipendenza gerarchica dal centro decisionale.

Come già anticipato, questa configurazione, nella sua architettura originaria, ha evidenziato tratti marcatamente centralizzanti. In risposta alle critiche emerse, il legislatore ha successivamente ampliato la platea dei soggetti coinvolti⁴⁵: è stata prevista la partecipazione dei Presidenti di ANCI e UPI e dei rappresentanti del partenariato nelle sedute relative a questioni di diretto interesse locale; presso il Dipartimento per gli affari regionali è stato istituito un Nucleo PNRR Stato-Regioni per garantire un raccordo stabile con le autonomie. Si tratta di aperture significative,

dal Piano con le autonomie territoriali offrendo un supporto tecnico alle amministrazioni regionali e locali».

⁴⁴ Per un focus sul funzionamento del sistema, cfr. G. IACCARINO, *L'attività di rendicontazione delle spese negli interventi del PNRR Cultura*, in *Economia della Cultura*, n. 1, 2024, 180 ss.

⁴⁵ Sul punto cfr. 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, 57 ss.; G. ARMAO, *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (Pnrr): competenze e ruolo delle Regioni nella programmazione ed attuazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e la coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2023, 66 ss. V. pure B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. BIANCHI, B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, 7-17.

che tuttavia non sovvertono la logica di fondo giacché il baricentro della direzione rimane ancorato al livello nazionale e le autonomie continuano a essere chiamate prevalentemente a eseguire progetti elaborati al centro, con margini ridotti di adattamento alle specificità territoriali⁴⁶.

Il nodo così delineato si intreccia con il profilo dell'*accountability*. Il sistema di rendicontazione – incentrato sulla piattaforma ReGiS e sul Servizio centrale – presenta indubbi punti di forza in termini di integrità dei dati e certezza procedurale; difatti, ogni amministrazione titolare alimenta il flusso informativo, al MEF è affidata la verifica della conformità ai requisiti europei e il Governo riferisce al Parlamento mediante relazioni periodiche⁴⁷. Tuttavia, la molteplicità degli attori coinvolti rende complessa l'attribuzione univoca delle responsabilità per ritardi o inadempienze, mentre la concentrazione delle funzioni di monitoraggio presso Presidenza del Consiglio e MEF rischia di comprimere la trasparenza verso le assemblee regionali e locali. Le relazioni pubbliche e i *report* privilegiano, di regola, indicatori aggregati, funzionali alla *compliance*, ma meno idonei a rappresentare l'impatto territoriale delle misure. Ciò produce l'emersione di una difficoltà nel misurare in che modo ciascun investimento incida sui differenti contesti sub-regionali e, soprattutto, sui diritti e sulle opportunità dei cittadini⁴⁸.

In tale prospettiva emerge il limite sistemico degli indicatori attualmente impiegati. *Milestones* e *targets* assicurano effettivamente misurabilità e orientamento ai risultati, ma captano prevalentemente la conformità procedurale più che l'effettività sostanziale delle politiche⁴⁹. Difettano, oppure risultano frammentarie, metriche solide di valutazione d'impatto nel medio-lungo periodo, con indicatori disaggregati a livello regionale e infraregionale (aree interne, periferie metropolitane, isole minori). Inoltre, la componente "riforme" del Piano – pur essendo condizione

⁴⁶ G. MULAZZANI, *La governance multilivello nell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza dopo la revisione: il ruolo dello stato nell'amministrazione disaggregata*, in *MUNUS*, n. 3, 2024, 894 ss.

⁴⁷ Sulle modalità di controllo cfr. diffusamente G. MULAZZANI, *La governance multilivello nell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza dopo la revisione: il ruolo dello stato nell'amministrazione disaggregata*, cit.

⁴⁸ Sul punto cfr. ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, cit., con particolare riferimento all'assenza di dati territoriali completi e sull'importanza di valutare gli effetti sub-regionali.

⁴⁹ Sul carattere prevalentemente procedurale di *milestone* e *target*, nonché sulla scarsità di indicatori di *outcome* e di metriche territorializzate, cfr. N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo «metodo di governo»*, cit., pp. 570-571, ove si evidenzia la difficoltà per gli indicatori del RRF di indicare gli esiti sostanziali delle politiche.

imprescindibile per i pagamenti – presenta tempi di attuazione e “sedimentazione” istituzionale più lunghi e risulta meno facilmente quantificabile, con il rischio di essere valutata attraverso metriche semplificate. Le istituzioni di controllo hanno reiteratamente segnalato ritardi nella trasmissione dei dati, disomogeneità negli indicatori di risultato e scarsa tracciabilità degli effetti territoriali⁵⁰.

Da questo insieme di criticità discende un’agenda di correttivi costituzionalmente necessari, se si vuole che la logica della *performance* venga effettivamente posta al servizio dell’eguaglianza sostanziale. In primo luogo, occorre affiancare agli indicatori di avanzamento misure idonee a rilevare gli *outcome* connessi alla qualità della cittadinanza, con disaggregazione almeno a livello sub-regionale⁵¹. In secondo luogo, si rende necessario rafforzare il controllo democratico multilivello, prevedendo *format* standardizzati per le relazioni, tali da consentire a Parlamento, Consigli regionali e Consigli comunali di seguire non soltanto le curve di spesa, ma le traiettorie di impatto⁵². In terzo luogo, occorre consolidare canali di co-programmazione con Regioni ed enti locali – non limitati alla mera consultazione – affinché la regia unitaria si combini con la progettazione condivisa di obiettivi territorializzati, riducendo il rischio di un regionalismo meramente esecutivo⁵³. In quarto luogo, è indispensabile investire nella capacità amministrativa dei soggetti attuatori più deboli, così da evitare che la *performance* si traduca in una selezione naturale a vantaggio dei soli attori dotati di strutture robuste⁵⁴.

⁵⁰ A. SCIORTINO, *PNRR e divari territoriali tra previsione e attuazione*, cit., 94, per cui «[l]e difficoltà attuative sono ascrivibili a molteplici fattori: uno dei più evidenti riguarda i disallineamenti tra i dati dichiarati dai ministeri e quelli forniti dagli enti responsabili della realizzazione dei progetti. L’analisi dei pagamenti effettuati sui singoli progetti mostra incongruenze con la spesa complessiva rendicontata, spesso a causa di ritardi nella trasmissione delle informazioni o errori nei sistemi di monitoraggio».

⁵¹ Sulla necessità di costruire indicatori territoriali disaggregati anche a scala intra-regionale, con particolare attenzione alle aree interne e alle aree marginali, cfr. ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, cit.

⁵² Rispetto alla possibile marginalizzazione dei Parlamenti e delle autonomie territoriali nei processi di governance e monitoraggio del PNRR – e quindi sulla necessità di strumenti di controllo più strutturati e trasparenti – cfr. N. LUPO, *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo «metodo di governo euro-nazionale»*, cit., 575.

⁵³ Sul rischio che il metodo PNRR produca un regionalismo “esecutivo”, con riduzione degli spazi di co-programmazione e preminenza delle strutture tecniche e governative centrali, v. D. SCOPELLITI, *Il tramonto dell’autonomia politica delle Regioni visto attraverso il «metodo PNRR»*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2025, 221 ss.

⁵⁴ Con riguardo alle profonde asimmetrie di capacità amministrativa fra territori e sul rischio che tali divari si traducano in una selezione sistemica a favore degli enti più

Infine, viene in rilievo il profilo della trasparenza. Un metodo euro-nazionale fondato sui risultati deve, per coerenza, rendere pubblici e interrogabili i dati effettivamente rilevanti. Ciò implica una evoluzione di ReGiS e dei portali nazionali verso sistemi di *open data* granulari e tempestivi, con metriche comparabili, vocabolari condivisi e strumenti di visualizzazione capaci di consentire a cittadini, studiosi e organi di controllo di “vedere” l’impatto delle misure in termini di riduzione dei divari. La trasparenza, in questa accezione costituisce una inderogabile condizione di efficacia: in assenza di misurabilità, la *performance* rischia di ridursi a mera *compliance* procedurale; se, invece, accompagnata da dati aperti e leggibili, essa può trasformarsi in un potente strumento di coesione, idoneo a orientare risorse e responsabilità verso l’obiettivo costituzionale di rendere effettivi, in maniera uniforme, i diritti fondamentali⁵⁵.

6. *Prospettiva comparata dei “rimedi interni” ai divari territoriali. L’esperienza tedesca, inglese e spagnola a confronto*

Alla luce del percorso sin qui ricostruito – nel quale si è messo in evidenza come i divari territoriali si traducano in disuguaglianze di cittadinanza, come il regionalismo cooperativo costituisca il paradigma costituzionalmente più coerente per affrontarle e come la stagione del PNRR abbia attivato un insieme di strumenti orientati alla *performance*, alla responsabilità e alla co-progettazione – si impone ora un ulteriore livello di analisi. La ricognizione del quadro interno e del contesto eurounitario, infatti, non esaurisce le prospettive interpretative utili a comprendere la portata e le potenzialità degli attuali processi di riequilibrio: è proprio nella dimensione comparata che si rendono più visibili tanto le inerzie quanto le opportunità dei sistemi politico-amministrativi chiamati a fronteggiare disuguaglianze territoriali profonde e persistenti. In tale prospettiva, il ricorso alla comparazione non risponde a un’esigenza meramente illustrativa, ma si configura come strumento analitico essenziale per individuare modelli funzionali, rischi sistemici e vincoli strutturali che accomunano le democrazie avanzate quando la coesione territoriale è

forti, cfr. C. GOLINO, *Divari di cittadinanza e capacità amministrativa: l’impatto del PNRR sul territorio*, cit., 11 ss.

⁵⁵ A. SACCHI, P. RUBINO, *Il disegno e l’attuazione del PNRR: investimenti, dimensione territoriale e percorsi di sviluppo*, in *Argomenti. Rivista di economia, cultura e ricerca sociale*, n. 24, 2023, spec. 23 ss.

posta in tensione da fratture economiche e istituzionali. Il dato empirico e normativo emerso nei paragrafi precedenti – secondo cui la riduzione dei divari non può prescindere da sistemi perequativi solidi, da capacità amministrative diffuse, da assetti cooperativi e da un monitoraggio orientato agli esiti – trova infatti un’eco immediata (e talvolta un contrappunto) nell’esperienza comparata.

I tre ordinamenti considerati – Germania, Spagna e Regno Unito – consentono di osservare, da angolature differenti, il modo in cui sistemi istituzionali caratterizzati da elevate asimmetrie territoriali o da dinamiche centripete e centrifughe abbiano tentato di affrontare squilibri profondi mediante strumenti finanziari, meccanismi cooperativi, programmi di riequilibrio e riforme strutturali⁵⁶. Da un lato, la Germania offre l’esempio più maturo di un federalismo cooperativo nel quale perequazione, limiti costituzionali all’appiattimento delle capacità fiscali e coinvolgimento dei *Länder* concorrono alla stabilità complessiva; dall’altro lato, la Spagna mostra la fragilità di assetti asimmetrici privi di un quadro perequativo pienamente condiviso, mentre l’esperienza britannica rivela quanto politiche centralizzate di riequilibrio – ancorché ambiziose – risultino inefficaci in assenza di un’adeguata capacità amministrativa e di un reale partenariato multilivello. L’obiettivo del presente paragrafo è, dunque, quello di guardare alle esperienze richiamate al fine di comprendere quali elementi di stabilità istituzionale favoriscano la coesione, quali soluzioni si rivelino controproducenti e quali condizioni – normative, finanziarie e amministrative – risultino imprescindibili per rendere effettivo un percorso di riduzione dei divari territoriali.

Iniziando dal modello tedesco, occorre rilevare che il relativo federalismo cooperativo si caratterizza, sotto il profilo strutturale, per la presenza di un articolato e robusto sistema di perequazione finanziaria⁵⁷ – il *Länderfinanzausgleich* – espressamente volto a correggere gli squilibri nelle capacità fiscali dei *Länder*. Ai sensi dell’art. 107 della Legge fondamentale, il *Bund* è tenuto ad erogare contributi supplementari in favore

⁵⁶ Sul tema, oltre alla bibliografia sotto citata, si rinvia alle pertinenti parti dei seguenti contributi contenuti in E. DI SALVATORE (a cura di), *Sistemi costituzionali europei*, Giuffrè, Milano 2021; E. DI SALVATORE, *Germania*, p. 2 ss.; F. ROSA, *Regno Unito*, p. 307 ss.; O. PALLOTTA, *Spagna*, p. 363 ss.

⁵⁷ C. FRAENKEL-HAEBERLE, A. VALDESALICI, *La terza riforma del federalismo tedesco il «Finanzausgleich» tra vecchie e nuove previsioni normative*, in *Le Regioni*, n. 3, 2018, 373 ss. Cfr. pure C. FRAENKEL-HAEBERLE, *Dall'autonomia all'intreccio: il labirinto delle competenze nel federalismo tedesco*, 10 settembre 2025, disponibile su www.ceridap.com.

delle regioni economicamente più deboli, al fine di porle in condizione di adempiere in modo adeguato alle proprie funzioni istituzionali. La perequazione si sviluppa, in particolare, lungo tre direttrici: in primo luogo, una distribuzione orizzontale del gettito IVA che tiene conto, in misura significativa, della variabile demografica⁵⁸; in secondo luogo, trasferimenti orizzontali fra i *Länder*, destinati a compensare le differenze di capacità fiscale⁵⁹; in terzo luogo, contributi verticali del *Bund* a favore dei *Länder* più deboli, orientati alla copertura di bisogni generali, di esigenze specifiche connesse al processo di riunificazione e di maggiori costi amministrativi⁶⁰. L'obiettivo perseguito non è quello di pervenire a un livellamento integrale delle disparità – la Corte costituzionale federale ha, infatti, più volte ribadito il c.d. “divieto di livellamento” totale (*Nivellierungsverbot*) e la necessità di rispettare la graduatoria delle capacità finanziarie – bensì quello di assicurare a ciascun *Land* strumenti adeguati per offrire prestazioni equivalenti, preservando al contempo gli incentivi all'autonomia e alla responsabilità fiscale⁶¹. La combinazione di solidarietà e responsabilità che ne risulta esprime, in definitiva, l'essenza del federalismo cooperativo tedesco: la perequazione è concepita come dovere di solidarietà, ma è incardinata in un quadro di limiti di rango costituzionale che presidiano l'equilibrio tra unità e autonomia⁶². La costante negoziazione tra governo federale e *Länder* e l'affermazione costituzionale dei principi di equità e di riparto delle competenze hanno consentito al sistema di adattarsi alle trasformazioni socio-economiche, rafforzando allo stesso tempo la coesione territoriale⁶³.

Il sistema spagnolo di finanziamento delle *Comunidades Autónomas* si connota, per converso, per una tensione permanente tra autonomia fi-

⁵⁸ M. EILFORT, J. KÖNIG, *Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichreform*, in EZFF (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus*, 2017, Baden-Baden, Nomos, 2017, 77 ss.

⁵⁹ G. STORNAIUOLO, *Il sistema di perequazione fiscale in Germania e gli effetti sulla riduzione dei divari*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3, 2012, 333 ss.

⁶⁰ C. FRAENKEL-HAEBERLE, A. VALDESALICI, *La terza riforma del federalismo tedesco*, cit., 304 ss., sui trasferimenti verticali (*Bundesergänzungszuweisungen*) destinati ai *Länder* più deboli.

⁶¹ C. FRAENKEL-HAEBERLE, A. VALDESALICI, *La terza riforma del federalismo tedesco*, cit., pp. 384-385, sul divieto di livellamento (*Nivellierungsverbot*).

⁶² G. STORNAIUOLO, *Il sistema di perequazione fiscale in Germania e gli effetti sulla riduzione dei divari*, cit., 341 ss.

⁶³ Sulla corrispondenza fra sistema normativo e le esigenze economico sociali dei territori cfr. C. FRAENKEL-HAEBERLE, A. VALDESALICI, *La terza riforma del federalismo tedesco*, cit., 408 ss.

nanziaria e solidarietà interterritoriale⁶⁴. La Costituzione del 1978 riconosce alle entità regionali un'autonomia finanziaria finalizzata alla gestione dei propri interessi e istituisce un Fondo di compensazione, destinato a correggere gli squilibri economici interterritoriali e a contenere le disuguaglianze tra territori (art. 158). L'architettura costituzionale, deliberatamente flessibile, consente la coesistenza di un regime comune di finanziamento e di regimi forali speciali per Paesi Baschi e Navarra, fondati su accordi bilaterali; tale "*indefinición constitucional*"⁶⁵ ha concorso alla formazione di un sistema asimmetrico, all'interno del quale la solidarietà si confronta costantemente con pretese di autonomia rafforzata⁶⁶. La legge organica sulla *financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA) ha sviluppato tale impianto ponendo l'accento, in misura prevalente, sulla spesa piuttosto che sulla capacità tributaria: le Comunità soggette al regime comune dipendono in larga parte dai trasferimenti statali, mentre le risorse proprie rimangono relativamente limitate⁶⁷. Ne deriva come paradosso strutturale che i principi costituzionali di autonomia e solidarietà impongono che i servizi fondamentali siano garantiti in modo equivalente sull'intero territorio nazionale (artt. 2, 138, 156 e 158), ma il sistema di perequazione ha prodotto, in taluni casi, fenomeni di sovra-livellamento (*sobrenivelación*), con regioni – come la Catalogna – che, pur contribuendo in misura significativa al sistema, risultano beneficiarie nette negative⁶⁸. La solidarietà, definita come contributo delle regioni più sviluppate a favore di quelle più deboli attraverso il circuito fiscale, viene così costantemente messa alla prova da un dualismo tra modelli finanziari e da

⁶⁴ G. NAGLIERI, *Il federalismo fiscale differenziato e la solidarietà interterritoriale: una lettura dell'autonomia differenziata italiana con la lente del regionalismo asimmetrico spagnolo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1, 2023, 490 ss.

⁶⁵ Così ne parla F. BALANGUER CALLEJÓN, *La financiación de las Comunidades Autónomas y la constitucionalización del Estado autonómico*, in M. A. GARCÍA HERRERA, J. M. VIDAL BELTRÁN (a cura di), *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Madrid, 2005, 618.

⁶⁶ G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, cit., 468.

⁶⁷ G. NAGLIERI, *Il federalismo fiscale differenziato*, cit., 492.

⁶⁸ G. NAGLIERI, *Il federalismo fiscale differenziato*, cit., 489 ss., sull'effetto di sovra-livellamento e sulle dinamiche che hanno condotto la Comunità catalana ad assistere ad «un apporto, cioè, alle entrate fiscali dello Stato, superiore al totale delle risorse ricevute: al netto dell'applicazione dei meccanismi di livellamento previsti dal previgente fondo de Suficiencia, la Catalogna registrava un rapporto negativo tra il reddito familiare disponibile e il PIL regionale. risultare contributore netto, nonostante capacità fiscale superiore alla media nazionale».

una struttura di potere che tende spesso a privilegiare la centralizzazione delle risorse, alimentando conflitti politici e periodiche rivendicazioni di revisione del patto costituzionale.

Nel Regno Unito, il processo di *devolution* avviato a partire dagli anni Novanta ha attribuito poteri legislativi e di spesa alle nazioni costitutive (Scozia, Galles e Irlanda del Nord) e, in misura più limitata, ad alcune realtà territoriali inglesi⁶⁹. Tale processo, tuttavia, non ha inciso in modo risolutivo sulle profonde disuguaglianze territoriali, in quanto lo sviluppo economico rimane fortemente concentrato nel Sud-Est e nell'area londinese, mentre ampie porzioni del Nord dell'Inghilterra e delle altre nazioni continuano a registrare livelli ridotti di reddito, produttività e salute⁷⁰. È noto, infatti, come, nel contesto britannico, le disuguaglianze di opportunità e di giustizia sociale risultino particolarmente accentuate, giacché la distribuzione delle risorse pubbliche e l'accesso ai servizi essenziali variano in modo considerevole tra aree urbane e rurali, dando luogo a un vero e proprio "divario di cittadinanza" idoneo a incidere sulla coesione sociale⁷¹.

In questa direzione si collocano anche i dati del rapporto annuale di IPPR North, secondo i quali il divario di ricchezza tra Nord e Sud dell'Inghilterra è destinato ad ampliarsi ulteriormente. Le stime indicano, infatti, che entro il 2030 la differenza potrebbe raggiungere 228.800 sterline *pro capite*, mentre l'occupazione e la speranza di vita in molte aree settentrionali permangono significativamente al di sotto della media nazionale⁷². Tali disparità si sono accentuate nonostante gli sforzi com-

⁶⁹ V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 1999. Si veda anche G. POGGESCHI, *Il processo di devolution: una storia che parte da lontano*, in C. MARTINELLI (a cura di), *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Giappichelli, Torino, 125 ss.

⁷⁰ M. FRANZINI, *Divari territoriali, disuguaglianza di opportunità e giustizia sociale nel Regno Unito*, in *DPCE online*, n. 3, 2024, 1823 ss.

⁷¹ *Ivi*, 1831, nonché A. BOITANI, M. FRANZINI, E. GRANAGLIA, *Disuguaglianza, merito e meritocrazia*, in *Pandora rivista*, n. 2, 2023, 58 ss.

⁷² M. JOHNS, J. MARSHALL, L. MYER, P. HEBDEN, R. SWIFT, and Z. BILLINGHAM, *State of the North. Charting the course for a decade or renewal*, IPPR North, 2024, «The gap between levels of wealth in the North and Midlands, and the rest of England is growing. The North East is the region with the lowest overall an average wealth levels, and median wealth remains lower there now than in 2006 in real terms. The highest wealth per person is found in the South East, where wealth per head is £415,200, approximately £195,400 higher than the North's £219,750. Our analysis below finds that this difference between the South East and the North could reach around £228,800 by the end of the decade, as the increasing inequality observed since 2010 continues to concentrate wealth in one corner of the country».

più in direzione della *devolution*, suggerendo che, in assenza di adeguati meccanismi di perequazione e di una strategia nazionale coerente, essa rischia di tradursi in un federalismo competitivo, nel quale le regioni più deboli sono costrette a inseguire quelle più forti.

In tale quadro si inserisce il *Levelling Up White Paper*, presentato dal governo britannico nel 2022, con l'obiettivo dichiarato di ridurre le disparità geografiche e di consentire a ogni individuo di "fiorire" ovunque viva⁷³. Il documento riconosce che l'esperienza del Regno Unito costituisce un esempio complessivamente di successo, ma che, tuttavia, non tutti i cittadini beneficiano delle medesime opportunità, affermando – forse un po' troppo retoricamente – che il talento è equamente distribuito mentre le opportunità non lo sono. Tra le azioni prospettate figurano investimenti in banda larga, trasporti, istruzione, competenze, sanità e rigenerazione urbana per un ammontare pari a decine di miliardi di sterline⁷⁴.

Ad oggi, tuttavia, le valutazioni si sono rivelate prevalentemente critiche. L'*Institute for Fiscal Studies* ha osservato che, pur trattandosi di un documento programmaticamente ambizioso, i progressi compiuti verso le dodici *missions* risultano assai limitati, con scarsi miglioramenti in settori chiave quali l'occupazione, l'istruzione primaria e la soddisfazione di vita; in alcuni casi, il divario tra le regioni si è addirittura ampliato⁷⁵. Un rapporto della Commissione per i Conti pubblici della Camera dei Comuni ha rilevato che, al settembre 2023, le autorità locali avevano impegnato solo 1,24 miliardi di sterline (poco più del 10%) dei 10,47 miliardi stanziati dai tre principali fondi di *levelling up*, numerosi progetti risultavano in ritardo e il Dipartimento per l'uguaglianza territoriale è stato costretto a prorogare le scadenze, sollevando dubbi sulla capacità di spesa e sulla trasparenza delle procedure⁷⁶. Parallelamente, l'*Institute for Government* ha segnalato che il successo della strategia richiede una chiara definizione degli obiettivi, una *governance* interdipartimentale forte, una collaborazione effettiva con

⁷³ *Levelling Up the United Kingdom White Paper*, 2022, disponibile su www.assets.publishing.service.gov.uk: «While talent is spread equally across our country, opportunity is not. Levelling up is a mission to challenge, and change, that unfairness. Levelling up means giving everyone the opportunity to flourish. It means people everywhere living longer and more fulfilling lives, and benefitting from sustained rises in living standards and well-being».

⁷⁴ *Ivi*.

⁷⁵ INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES, *Progress towards "levelling up" missions has been glacial – and on some measures the UK is going backwards*, London, 2023.

⁷⁶ HOUSE OF COMMONS, PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *Levelling up funding to local government*, Sixty-Third Report of Session 2022–23, London, The Stationery Office, 2023.

i governi devoluti e un solido sistema di evidenze e valutazione⁷⁷. La combinazione di ambizione politica e fragilità amministrativa, unitamente alla mancanza di un quadro finanziario pluriennale stabile, consente di spiegare perché la *levelling up strategy* non abbia, finora, prodotto i risultati attesi e perché il nuovo esecutivo, insediatosi nel 2024, abbia annunciato l'abbandono di gran parte del programma⁷⁸.

Il raffronto tra i tre sistemi consente di mettere in luce approcci tra loro differenziati al rapporto tra autonomia e solidarietà territoriale. Il federalismo cooperativo tedesco combina un'intensa perequazione finanziaria con la tutela dell'autonomia regionale, laddove la solidarietà come principio costituzionalmente affermato e i meccanismi di compensazione sono bilanciati da limiti che impediscono la completa livellazione delle capacità fiscali, preservando al contempo gli incentivi all'efficienza. La Spagna, per contro, adotta un modello asimmetrico, nel quale, accanto al regime comune, permangono regimi speciali che alimentano rivendicazioni identitarie; la solidarietà interterritoriale è formalmente sancita dalla Costituzione, ma la dipendenza dalle trasferenze statali e l'assenza di una redistribuzione equa delle risorse generano conflitti ricorrenti. Il sistema del Regno Unito presenta una ulteriore e differente configurazione, in cui la *devolution* è stata affiancata da programmi centralizzati di riequilibrio che, pur qualificandosi come politiche di *levelling up*, hanno mostrato limiti amministrativi e carenze, con esiti insoddisfacenti sotto il profilo della riduzione effettiva dei divari. La comparazione permette, altresì, di cogliere come il successo di un sistema dipenda in misura decisiva dalla capacità di integrare accentramento funzionale e cooperazione politica su più livelli: in Germania, la partecipazione dei Länder alle decisioni federali e la chiarezza delle regole sostengono la coesione; in Spagna, l'ambiguità del quadro normativo e l'asimmetria strutturale alimentano tensioni; nel Regno Unito, infine, la mancanza di un vero coordinamento tra governo centrale e territori limita l'efficacia delle politiche di riequilibrio.

L'analisi comparata suggerisce, in definitiva, alcune lezioni di rilievo per l'ordinamento italiano.

In primo luogo, la perequazione finanziaria deve essere concepita

⁷⁷ INSTITUTE FOR GOVERNMENT, "Levelling up" from the centre: Six tests for a government serious about reducing regional inequalities, London, 2023.

⁷⁸ H. ZEFFMAN, 'Levelling up' phrase to be erased, says minister, in www.bbc.com, 9 luglio 2024.

come dovere costituzionale orientato alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale, ma non può spingersi fino ad annullare integralmente le differenze né a disincentivare l'autonomia. Il modello tedesco mostra come una perequazione robusta possa convivere con incentivi all'efficienza, a condizione che siano previsti limiti e controlli.

In secondo luogo, appare opportuno evitare le criticità emerse nel sistema spagnolo, ove l'asimmetria strutturale e la forte dipendenza dai trasferimenti alimentano conflitti e squilibri; si rende pertanto necessario definire criteri chiari di finanziamento, assicurando che le regioni dispongano di risorse adeguate e che la solidarietà non si traduca in fenomeni di sovra-livellamento.

In terzo luogo, l'esperienza britannica evidenzia che le politiche di riequilibrio non possono fondarsi esclusivamente su programmi centralizzati, privi di un forte coinvolgimento dei territori e di un'effettiva *accountability*.

Per l'Italia, il regionalismo cooperativo delineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024 richiede dunque la coniugazione di coesione, responsabilità e flessibilità, ovvero il rafforzamento dei meccanismi di cooperazione interistituzionale, la garanzia effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni e la dotazione delle Regioni di risorse e competenze adeguate, così da evitare che l'autonomia degeneri in diseguaglianza e che la solidarietà si trasformi in mera centralizzazione. Solo attraverso un regionalismo cooperativo responsabilizzato (e responsabilizzante) sarà possibile incidere in modo effettivo sui divari territoriali e realizzare, su base nazionale, l'eguaglianza sostanziale.

7. Conclusioni

Il percorso argomentativo ricostruito conduce, in definitiva, a una conclusione difficilmente eludibile. Nel contesto costituzionale italiano il regionalismo cooperativo non si presenta come una mera opzione politico-istituzionale, bensì come l'unico orizzonte sistemico compatibile con il combinato disposto dei principi di unità, eguaglianza e solidarietà. La Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 192 del 2024, ha chiarito che l'art. 116, terzo comma, Cost. deve essere interpretato alla luce dell'intero assetto costituzionale e non consente forme di differenziazione tali da porre in pericolo l'unità della Repubblica; al contempo, ha ricondotto autonomia, solidarietà, eguaglianza e sussidiarietà entro un medesimo quadro assiologico, nel quale la differenziazione è ammissibile

solo se funzionalizzata al miglioramento della qualità dei servizi e allo sviluppo effettivo della persona, e non già a una redistribuzione meramente quantitativa di competenze e risorse. In questa prospettiva, il regionalismo viene correttamente configurato come strumento per la realizzazione della coesione territoriale e non come fattore di possibile disgregazione.

L'esperienza degli ultimi decenni ha, del resto, mostrato come un'autonomia priva di adeguate risorse finanziarie e di solidi strumenti cooperativi tenda a cristallizzare le disuguaglianze piuttosto che ridurle. La stessa sentenza n. 192 del 2024 delinea un perimetro di compatibilità nel quale l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e la coesione territoriale fungono da condizioni per la pienezza della cittadinanza, con la conseguenza che il regionalismo cooperativo – inteso come collaborazione istituzionale orientata a obiettivi condivisi di eguaglianza – deve assurgere a criterio ordinante dell'intera architettura repubblicana, in grado di informare tanto le dinamiche della differenziazione quanto la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei meccanismi perequativi.

Su tale sfondo, l'esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha introdotto nel sistema italiano un modello di governo marcatamente orientato alla politica dei risultati. Sotto la spinta del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, i Piani nazionali sono stati concepiti come programmi di medio periodo, *results-based*, composti da riforme e investimenti la cui erogazione finanziaria è condizionata al conseguimento di obiettivi verificabili. La condizionalità legata a *milestones* e *targets* ha richiesto la costruzione di strumenti di monitoraggio e valutazione più sofisticati e ha istituzionalizzato un dialogo continuo tra Commissione europea e Stati membri, dando vita a un metodo di governo euro-nazionale fondato su finanziamenti legati ai risultati, trasparenza e *accountability*. Al di là della contingenza emergenziale, ne risulta una modalità di *governance* orientata alla *policy* più che alle virtualità della mera produzione normativa, nella quale l'accento si sposta dall'elaborazione legislativa all'attuazione concreta e alla misurazione degli effetti sulle collettività interessate.

In Italia, il PNRR ha certamente rafforzato il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nella definizione e nel coordinamento delle politiche pubbliche, ma, ai fini di queste conclusioni, rileva soprattutto il mutamento di paradigma che esso ha contribuito a innescare, quali la concezione dell'azione pubblica in funzione di obiettivi misurabili; la valorizzazione del monitoraggio e della valutazione del ciclo delle politiche pubbliche; la considerazione della capacità amministrativa dei

territori come condizione di effettività dei diritti. Questa, che potremmo forse definire come “fase due” del regionalismo cooperativo post-PNRR, implica uno spostamento del baricentro dall’attenzione al riparto delle competenze all’attenzione ai risultati che dall’esercizio di quelle competenze scaturiscono, anche in vista delle future programmazioni europee (2028-2034), nelle quali è verosimile che prassi di *governance* orientate alla *performance* e alla responsabilità siano ulteriormente consolidate.

La giurisprudenza costituzionale e la prassi amministrativa hanno individuato nel principio di leale cooperazione il cardine dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali. Le sfide poste dal PNRR e, più in generale, dalla gestione di politiche pubbliche ad alta complessità suggeriscono, tuttavia, la necessità di andare oltre una lettura meramente procedurale di tale principio. La leale cooperazione, nella sua formulazione tradizionale, opera principalmente come regola di integrazione procedurale, imponendo consultazione e ricerca di soluzioni concordate; l’orientamento alla *performance* richiede di affiancarle un ulteriore criterio, qui definibile come di “responsabilità cooperativa”, intendendo con tale espressione un modello di responsabilità condivisa non solo rispetto ai processi decisionali, ma anche – e soprattutto – rispetto agli esiti delle politiche, garantendo che ciascun livello di governo risponda del contributo offerto (o negato) al conseguimento di obiettivi di coesione, riduzione dei divari e tutela effettiva dei diritti fondamentali.

Sul piano istituzionale, tale responsabilità cooperativa implica la definizione di indicatori condivisi, l’assunzione di impegni reciprocamente vincolanti e la previsione di meccanismi di valutazione e di correzione degli scostamenti rispetto ai traguardi prefissati. Sul piano politico, essa esige un mutamento di visione, giacché la cooperazione non può esaurirsi in sedi formali di confronto, ma deve tradursi in un’*accountability* effettiva nei confronti dei cittadini. Le esperienze estere esaminate in chiave comparata mostrano che, in assenza di una chiara *leadership*, di priorità politiche definite, di strutture intersettoriali adeguate e di una collaborazione effettiva con i livelli subnazionali, i programmi di riequilibrio tendono a produrre risultati modesti o deludenti.

In questa prospettiva, l’impostazione della politica di coesione oltre la programmazione 2021-2027 e oltre l’orizzonte temporale del PNRR diviene banco di prova decisivo. Gli elementi emersi nel corso del presente lavoro suggeriscono almeno quattro linee direttrici.

In primo luogo, la definizione di un sistema stabile di indicatori territoriali, omogenei e comparabili, che consenta di misurare divari, progressi

e impatto delle politiche non solo in termini di spesa, ma anche di capacità amministrativa, effettività dei diritti e sviluppo sostenibile. Senza strumenti condivisi di misurazione non vi è né trasparenza né *accountability*.

In secondo luogo, la trasformazione della cooperazione da pratica essenzialmente consultiva a meccanismo vincolante, in cui le sedi di coordinamento – cabina di regia, tavoli permanenti, piani di monitoraggio – siano accompagnate da obblighi reciproci e da poteri sostitutivi mirati, onde evitare quella “coesione a geometria variabile” di cui l’esperienza britannica della *levelling up strategy* offre un monito significativo.

In terzo luogo, la politica di coesione post-2026 dovrà assumere in modo esplicito il rafforzamento delle capacità amministrative e delle infrastrutture istituzionali dei territori più deboli come componente essenziale, e non accessoria, degli interventi: l’eguaglianza sostanziale presuppone amministrazioni territoriali in grado di progettare, attuare e mantenere politiche complesse, e ciò implica investimenti in personale, competenze, organizzazione e strumenti abilitanti.

In quarto luogo, la coesione dovrà essere concepita come processo continuo e non come sequenza di ondate straordinarie di finanziamento. Non può continuare a ignorarsi la circostanza per cui la riduzione dei divari territoriali esige un ciclo permanente di programmazione, attuazione e valutazione, sostenuto da risorse pluriennali e da un quadro normativo stabile.

Solo nell’orizzonte concettuale che consideri regionalismo cooperativo come struttura, responsabilità cooperativa come criterio, coesione come processo permanente sarà possibile tradurre in termini di effettività il mandato dell’art. 3, comma 2, Cost., connettendo in modo non meramente proclamatorio il richiamo all’eguaglianza sostanziale con la fruibilità effettiva dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale.

“Aree interne” e “sviluppo sostenibile”

Antonio Cantaro

SOMMARIO: 1. Il PNRR per le aree interne. Retorica e realtà. – 2. Ordinamento accentrato del finanziamento e *governance* ministeriale. – 3. Riconversione o rigenerazione? Il “caso” del turismo sostenibile. – 4. *Développement durable*. – 5. Costituzione, PNRR, politiche dell’Unione. – 6. Limiti ed aporie del “costituzionalismo volontarista”. – 7. Per una Costituzione con i piedi ben piantati per terra.

1. *Il PNRR per le aree interne. Retorica e realtà*

Accorciare le distanze territoriali. Se dicessimo che questa è la direzione verso la quale l’Italia, grazie alle risorse straordinarie messe in campo dal PNRR, si sta in questi anni muovendo saremmo presi per marziani. Con tutto il rispetto che, di questi tempi, è dovuto al pianeta di Elon Musk.

I divari territoriali non sono stati colmati e anzi nel nome del contrasto ai divari territoriali è stato reiterato il “paradigma” che li ha creati¹. Una reiterazione che non è imputabile alla “eterna legge” dell’eterogenesi dei fini secondo cui i fini che la storia realizza non sono quasi mai quelli che le classi dirigenti si propongono, ma altri di carattere non intenzionali, non voluti o addirittura contrari a quelli voluti. L’enorme distanza che c’è tra gli obiettivi retoricamente al centro del PNRR e la loro concreta implementazione non può non interrogarci. Siamo di fronte ad uno scarto troppo forte.

Certo pesa una storia plurisecolare². E, più specificamente, il progres-

¹ F. PALERMO, *Divari territoriali e asimmetrie: l’impatto del PNRR e di altre riforme sulla struttura del regionalismo italiano*, in questo volume.

² Una storia ambivalente, «caratterizzata dal rilievo culturale, sociale, economico e politico di una molteplicità di centri minori, comuni e province, principati e granducati, repubbliche e regni, signorie, borghi e villaggi tra loro in concorrenza e spesso in conflitto, ma anche capaci di interagire e influenzarsi reciprocamente (...), un mosaico articolato di sistemi locali che presentano caratteristiche diverse, spesso complementari, in ambito culturale economico e sociale (...), una molteplicità di territori minori, di città piccole e piccolissime con tradizioni forti, infrastrutture circoscritte, un radicamento sociale diffuso». E, tuttavia, «rispetto agli altri paesi europei l’Italia è diventata uno Stato unitario assai più tardi (...)» e in un modo incompleto che ha lasciato ampia parte di

sivo abbandono nel corso del '900 delle zone interne legato alla trasformazione che ha veicolato l'Italia dall'agricoltura all'industria. Un *trend* che negli ultimi decenni è stato alimentato dalla diffusa convinzione che l'abbandono dei piccoli centri costituisse il naturale prezzo da pagare alla crescita. Un *approccio svilupppista* – modernizzazione senza civilizzazione³ – che ha pesato anche quando la questione dei divari territoriali è stata messa a tema come questione nazionale (*questione meridionale*) e, ancor più, quando ha assunto tratti marcatamente economicistico-identitari (*questione settentrionale*)⁴.

Una questione, dunque, risalente che va esaminata con riferimento ad una pluralità di indicatori (economici, sociali, istituzionali) e di politiche pubbliche (lavoro, *welfare*, cultura). Ma se c'è una cartina al tornasole per misurare quanto è stata sin qui colta l'opportunità offerta dal *Next Generation Eu* e dalla sua attuazione tramite il PNRR questa è quella delle *aree interne*. Specchio di una caduta a picco dei nostri indici demografici, il cui abbandono sta facendo svanire una memoria senza la quale l'Italia è mutilata di una parte della propria identità (il “paesaggio” e “patrimonio” di cui parla l'art. 9 della Costituzione italiana). Territori che ancora custodiscono, oltre che un pezzo essenziale della storia del Paese, immense risorse di carattere ambientale e geografico: quasi il 60 per cento del suolo italiano dove vivono 13 milioni di persone, quasi un quarto della popolazione nazionale⁵.

Se, in via generale, il Piano di ripresa italiano “non vede” i territori, non offrendo una lettura trasversale delle ragioni sistemiche delle distanze tra essi⁶, la cecità per le aree interne è ancor più accentuata. V'è negli atti ufficiali scarsa traccia delle domande essenziali da cui è necessario muovere per contrastare il divario civile e sociale all'origine del loro *spopolamento*. Quanto tempo impiega un bambino per andare a scuola? Quanto tempo è necessario per raggiungere un pronto soccorso in caso di patologie *time-depending*? Quando arriva un treno, ammesso che un treno vi sia?

territori non integrati nel circuito economico nazionale (D. VIGLIONE, *Introduzione a La cultura e i territori. Valori, modelli e strumenti per lo sviluppo delle aree interne*, Rapporto 2025 di *italia decide*, Il Mulino, Bologna, 2025).

³ A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021.

⁴ A. CANTARO, *Introduzione*, in (a cura di) C. DE FIORES, D. PETROSINO, *Secessione*, Ediesse, Roma, 1996.

⁵ L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1, marzo 2025.

⁶ G. VIESTI, *Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia?* in *Il Mulino*, 8 marzo 2022.

Distanze nel *tempo* e/o nello *spazio* che fanno sì che le nostre *aree interne e marginali* siano, innanzitutto, *aree lontane* dai servizi essenziali necessari per godere di una *cittadinanza piena*. Aree che non sempre si trovano geograficamente «all'interno». Alcune di esse sono sul mare, il Sud del Salento, molte zone della Sicilia e della Sardegna, le piccole isole. Non tutte sono aree montane, anche se molte di esse sono anche montane. Non tutte sono aree rurali, anche se nelle aree interne le attività agricole occupano spesso un ruolo di primo piano. Non tutte sono aree povere, esistendo aree interne che sono floride mete turistiche, anche se è facile che in esse si annidino estesi fenomeni di povertà⁷. Non sempre, dunque, le “aree interne” come *oggetto statistico* sono aree interne come *fatto sociale*. E non sempre le aree che si spopolano e vivono condizioni di disagio e marginalità sono statisticamente aree periferiche e ultraperiferiche⁸.

2. Ordinamento accentrato del finanziamento e governance ministeriale

Di questa *articolata fenomenologia e morfologia* tengono assai poco conto documenti ed atti “programmatici” che compongono il PNRR. A partire dalla scelta di far confluire in un'unica strategia tutti i fondi disponibili (nazionali ed europei), laddove sarebbe stato necessario intervenire con *linee di finanziamento ad hoc* che tenessero conto tanto delle costanti associate a spopolamento e marginalità (pochi servizi, residenti che diminuiscono, opportunità che si diradano) quanto delle *differenziate forme* in cui il divario tra le diverse parti del Paese si manifesta. Di questo auspicabile *governo delle differenze* fondato su una rappresentazione unitaria e, al tempo stesso, differenziata delle marginalità, il PNRR tiene conto solo nel limitato senso di una scomposizione dei territori (marginali) in formali categorie territoriali (montagna, borghi, piccoli comuni, *green communities*, aree rurali) la cui “paternità” può essere rivendicata

⁷ L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne cit.*

⁸ M. BARONE, G. ZUCCA, *Quando e come si resta? Quando e come si torna?* in M. BARONE, C. FICCADENTI, C. LALLO, G. ZUCCA (a cura di), *Il contrasto allo spopolamento delle aree interne tra welfare e società civile*, Report di ricerca (marzo 2024) dell'Università degli Studi del Molise e dell'IREF – Istituto di Ricerche Educative e Formative, Inneschi, Roma, 2026. Il report, analiticamente ricco e concettualmente perspicuo, problematizza consolidati approcci al tema delle aree interne e marginali e meriterebbe una considerazione e discussione che esula dall'economia di questo scritto. Ad esso, comunque, rinviamo per una analisi ragionata e aggiornata delle fonti statistiche e dell'ampia letteratura sul tema.

da tanti e che facilmente apre, perciò, la strada ad una frammentazione della spesa in tante micro-progettualità campanilistiche⁹.

A questa frammentazione fa da *pendant* la trappola del *finanziamento fondato sulla messa a bando delle diverse attività*. Il metodo vorrebbe premiare il cosiddetto principio della premialità come reazione al criterio del finanziamento «a pioggia». Ma si tratta di un metodo che facilmente finisce per lasciare indietro proprio quei territori che più ne avrebbero bisogno, quei territori che si trovano in difficoltà anche per mancanza di quel *know how* che vorrebbero acquisire e che è, al tempo stesso, il presupposto necessario per vincere il bando. È, appunto, il caso delle aree interne in senso stretto, dove le caratteristiche di isolamento e spopolamento sono fonte di una strutturale carenza di “capitale sociale”: affidare tutto ai bandi non solo riproduce le condizioni di disuguaglianza cui i bandi dovrebbero rimediare, ma innesca un’*inversione tra fini e mezzi*.

Per rispondere in modo efficace ai bandi occorrerebbe, infatti, avere già colmato il divario (in termini di massa critica, capacità di innovazione, personale tecnicamente preparato) che con il bando si intende colmare. Una *spirale senza fine* che fa sì che le proposte provenienti dalle micro-realtà non sono in grado di raggiungere il livello richiesto per la competitività dell’iniziativa¹⁰. Nei Comuni delle aree interne in cui prevalgono dimensioni piccole o piccolissime (oltre la metà dei Comuni italiani si trova nelle aree interne) l’impatto della riduzione del personale e del mancato *turn over* ha effetti amplificati. E la soluzione del problema non può essere quella dell’assunzione a termine di facilitatori o esperti di politiche territoriali. Proprio perché prive di quel tessuto ‘spontaneo’ che si attiva nei grandi centri, le aree interne avrebbero bisogno, per rilanciarsi, di contare su una Pubblica amministrazione efficiente, preparata e dedicata in modo stabile al proprio sviluppo. L’assenza, poi, di un vero e proprio settore privato rende queste aree particolarmente esposte a interventi «predatori» da parte di imprese prive di un radicamento sul territorio ed interessate esclusivamente alle risorse finanziarie messe a bando. Cosicché, gli interventi finiscono molto spesso per restare confinati in

⁹ G. CARROSO, *Disuguaglianze territoriali e politiche sensibili ai luoghi. Genesi, caratteri e impatto della Strategia Nazionale per le Aree Interne*, in <https://edizionicafofscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-991-7/978-88-6969-991-7-ch-09.pdf>, 2025.

¹⁰ La logica della procedura competitiva per la selezione dei progetti da finanziare sovrasta la (costituzionale) finalità “redistributiva”: ad aggiudicarsi la grande parte dei bandi sono gli enti territoriali già dotati di infrastrutture e di maggiore capacità amministrativa (F. LOSURDO, *Economia circolare e doveri intergenerazionali di solidarietà*, in questo volume).

una sfera di *mera ristrutturazione* e non di un'autentica *rigenerazione* che esigerebbe fosse strutturalmente affrontato nel medio-lungo termine il *deficit* di lavoro (stabile) e di (autentica) cittadinanza¹¹.

Dietro la scelta efficientistica e accentratrice della formale unitarietà e razionalità dell'ordinamento del finanziamento v'è una rappresentazione delle aree interne come micro-luoghi lontani dai 'virtuosi' processi di modernizzazione e innovazione della nazione. Micro-luoghi che, per uscire dalla marginalità a questo traino dovrebbero agganciarvisi in modo imitativo.

Esemplare proiezione sul piano procedurale-istituzionale di questo angusto indirizzo è la mancata concertazione nella *fase di progettazione* del Piano tra lo Stato e gli enti territoriali¹², in particolare i Comuni che pure sono individuati come i protagonisti della *fase di gestione* dei progetti e dei connessi finanziamenti¹³. Una *governance ministeriale* particolarmente negativa per le aree interne nella misura in cui lo sguardo dal centro postula che ad esse si debba guardare sulla base di una idea di sviluppo economico concepito in chiave prevalentemente, se non esclusivamente, reddituale-occupazionale. Una crescita economica che, anche quando ci fosse, difficilmente sarebbe in grado di produrre una *rigenerazione socio-demografica* di un intero territorio.

Da questo punto di vista, emblematiche appaiono le modalità di distribuzione delle risorse per la linea A del Bando Borghi¹⁴ ove, seguendo il motto «*the winner takes it all*», si è destinata una straordinaria mole di

¹¹ L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne*, cit.

¹² F. PALERMO, *Divari territoriali e asimmetrie*, cit.: “La governance e la gestione del piano hanno avuto una impostazione dirigistica dal centro che ha ridotto i margini di intervento differenziato degli enti territoriali”.

¹³ F. LEONZIO, *PNRR ed aree interne: impatto e criticità di un modello di sviluppo territoriale sbiadito*, in *italian papers on federalism* Rivista giuridica on-line CNR ISSIRFA, n. 2, 2025, cui si rinvia per un'esemplare e compiuta disamina della visione strategica del PNRR e dei suoi limiti.

¹⁴ La retorica di quanto sia buono, bello e giusto tornare a vivere nell'Italia dei piccoli paesi (*borgomania*), è alimentata da un'immagine fittizia ed estetizzante dei piccoli centri che precipita nella elaborazione di 'politiche' che si appiattiscono nella dimensione turistica. Una manifestazione di questa retorica è, appunto, il Bando Borghi promosso dal Ministero della cultura nell'ambito del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza con il quale è stato destinato un miliardo di euro a progetti di “rigenerazione” dei piccoli centri. È stata la prima linea del Bando a sollevare le maggiori polemiche in quanto concentrava 420 milioni di euro su 21 progetti pilota, uno per regione, con un investimento singolo di 20 milioni di euro. Considerando anche i comuni finanziati con la seconda linea del bando (229) si arriva a un totale di 250 borghi a fronte degli oltre 1800 comuni classificati come periferici e ultraperiferici (M. BARONE, G. ZUCCA, *Quando e come si resta?*, cit.).

risorse a singole realtà municipali, un intervento di *ristrutturazione essenzialmente turistica* che premia alcuni «gioielli» tra i borghi italiani senza margini per la definizione di più trasversali e strutturali progetti intercomunal¹⁵. Mentre la scelta di espungere dal PNRR la misura dedicata alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, ormai sganciata dalla scadenza del 2026, è la spia di un'evidente difficoltà di attuazione degli investimenti¹⁶.

3. *Rigenerazione o riconversione? Il "caso" del turismo sostenibile*

La ristrutturazione/riconversione delle aree marginali è cosa assai diversa dalla loro rigenerazione socio-demografica e identitaria. È la riproposizione e il precipitato su micro scala della *narrazione dello sviluppo sostenibile* e delle sue "formule magiche" (resilienza, adattamento)¹⁷. Un paradigma ambiguo, 'ontologicamente' oscillante tra mitigazione del modello di sviluppo dato e l'enfatica evocazione di una sua radicale trasformazione¹⁸.

La ristrutturazione/riconversione si preoccupa di attivare politiche (finanziarie, infrastrutturali, dei servizi) volte a massimizzare l'«attrattività» di aree per collocazione potenzialmente già «competitive» e che, in tempi brevi, possono – si auspica – essere «messe a reddito»¹⁹. È a queste aree che sono prioritariamente indirizzati i fondi per la "cultura" e per la "natura" rappresentate – in virtù dei "valori positivi" che evocano nel dilagante immaginario consumistico – come formidabili "driver" di un *turismo sostenibile*. Un'offerta di risorse che solo superficialmente fa leva sull'*antico habitat* delle comunità (colture, saper fare, tradizioni): cultura e natura vi appaiono, piuttosto, quali *beni individuali* offerti alla fruizione di mercato, assai spesso un *singolo bene* (come del resto avviene anche per i beni culturali dei centri storici delle grandi città).

La *lingua* e la *deontologia* di questa retorica dello sviluppo sostenibile delle aree interne e marginali è, per estensione, quella neoliberale del cosiddetto *capitale umano*. Le antiche aree interne, al pari dell'"antiquata" forza lavoro, rappresentate come *capitale: naturale, culturale, sociale*. Aree afflitte – si dice – da vulnerabilità strutturali ma che, tuttavia, custodiscono – si aggiunge – un patrimonio materiale e immateriale sot-

¹⁵ L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne cit.*

¹⁶ F. LEONZIO, *PNRR ed aree interne, cit.*

¹⁷ A. CANTARO, *Postpandemia, cit.*

¹⁸ F. LOSURDO, *Economia circolare e doveri intergenerazionali, cit.*, in questo volume.

¹⁹ A. FINOCCHIARO, *Prefazione a La cultura e i territori, cit.*

toutilizzato e ricco di potenzialità. Paesaggio, cultura, biodiversità che l'*ethos dell'adattamento* è in grado di far rivivere nella forma di *capitale territoriale* capace di trasformare le *fragilità* (le distanze spazio-temporali dai centri dell'economia finanziaria e tecnologica) in *opportunità*, assicurando alle comunità che le abitano un *presente e un futuro resiliente*. L'ammiccante, sottesa, retorica del “tu puoi”: *you can*.

Gli interventi del PNRR si collocano entro questo “orizzonte di senso”. La narrazione secondo cui *green economy*, bioeconomia, economia circolare, economia digitale permettono di andare oltre la *religione estrattivistica del capitalismo industriale*, senza rinunciare alla *religione del mercato e dello sviluppo quantitativo* (Pil e commessi indicatori macroeconomici). Un capitalismo propulsore di una ‘nuova’ *religione della crescita* (ecologica) che interiorizza il rispetto della natura e della qualità della vita²⁰. Grazie ad una *rivoluzione tecnologica* che, accelerando diffusione del telelavoro e smaterializzazione delle comunicazioni, è simpatetica con l'ambiente e i ritmi vitali degli uomini, anche di quelli che vivono nelle aree interne.

Vaste programme ‘politeista’ che rappresenta i conflitti tra le “religioni” dei nostri tempi – quella mercatista e quella ecologica – come conflitti che una *governance* lungimirante e razionale è in grado di comporre, mostrando concretamente che la tutela dell'ambiente fa bene alla crescita e l'incentivazione della crescita fa bene all'ambiente. Una declinazione dello *sviluppo sostenibile* che si nutre a monte della convinzione che la mancata tutela in passato dell'ecosistema sia dipesa dai «modi d'essere storicamente datati» delle attività produttive, dei trasporti, delle fonti di energia. Una divaricazione che oggi grazie alle “transizioni gemelle” (digitale ed ecologica) è – si postula – destinata a trasformarsi in virtuosa convergenza nella misura in cui le (limitate) risorse naturali vengono reintegrate o sostituite mediante attività umane e innovazione²¹. Un *mix* di fideismo mercatista, tecnologico, tecnocratico²².

Questa ardita e ambigua declinazione dello sviluppo sostenibile è quella che nel PNRR fa da sfondo al superamento dei *divari territoriali*. Rappresentati come un *ostacolo alla crescita economica* del Paese, in particolare del Mezzogiorno per il cui sistema produttivo si auspica una “convergenza” con quello del Centro-Nord. Con la conseguenza, tutt'altro

²⁰ A. MORELLI, *Transizione ecologica*, cit.

²¹ A. MORELLI, *Transizione ecologica*, cit.

²² A. CANTARO, *Europa oggi, sotto il vestito niente? Il “caso” della politica climatica ed energetica*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2, 2022.

che imprevedibile, che nella fase di implementazione i progetti diretti al superamento dei divari finiscono concretamente per concentrarsi (come già rilevato) nei territori più attrezzati a intercettare nuovi investimenti e marginalizzano ulteriormente quelli privi di adeguate risorse imprenditoriali, infrastrutturali, istituzionali.

Date queste premesse, non sorprende la scarsa attenzione verso *la madre di tutte le questioni*: l'acuirsi dell'*inverno demografico* in cui da un decennio è precipitato il nostro Paese e la disattenzione per lo spopolamento di larga parte delle zone interne e marginali. Più che disattenzione, rassegnazione ad uno "spopolamento irreversibile" delle aree refrattarie alla declinazione neoliberale della sostenibilità. Un destino – lo "spopolamento irreversibile" – messo nero su bianco – nel nuovo Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne, pubblicato ad aprile 2025 dal Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud.

La formula ha suscitato critiche di amministratori e ricercatori che ne hanno contestato sia l'impostazione che le conseguenze. L'Unione Nazionale dei Comuni Montani ha chiesto di rimuovere la formula, adombrando il "sospetto" che possa diventare uno strumento per legittimare inattività e abbandono. Oltre centocinquanta, tra docenti universitari, sindaci, urbanisti, operatori culturali hanno sottoscritto un appello pubblico contro la logica dell'"irreversibilità" che – si è detto – equivale a «un accompagnamento alla buona morte, un'eutanasia».

Non siamo, tuttavia, di fronte ad un mero incidente di percorso. L'"incidente" è frutto di un orientamento che non vede che tutte le aree interne possono rappresentare, anche quando non "produttive", un prezioso patrimonio di civiltà, sicurezza, coesione, prevenzione e contrasto a eventi climatici ed ambientali estremi. Un orientamento che 'prescrive' di investire sui territori solo quando questi possano funzionare come marchi di un prodotto da vendere (*brand*) a simulacri di capitalismo e auto-imprenditorialità, carne da macello per paradisi "esotici", *location* per "eventi" mordi e fuggi. Un orientamento preoccupato del risultato "pratico" da raggiungere (profitti, redditi) e che in nome del valore supremo della *performance* esige *adattamento* e *resilienza*. Ma che rimuove i guasti profondi (precarietà, bassi salari, rendita) che questa "etica" produce in termini di ulteriore spopolamento demografico e comunitario. Il prezzo che si paga quando, invece di affrontare le ragioni remote e prossime all'origine della marginalità di un territorio, di un borgo, di una città, ci si spalma sopra della vernice colorata. In particolare, nel nostro Paese, l'illusione di tutti i discorsi sul turismo come risorsa e traino della

crescita: settore, peraltro, quantomai vulnerabile alle fluttuazioni della domanda interna ed estera.

4. Développement durable

La declinazione neoliberale dello sviluppo sostenibile rimuove il “fatto” che l’odierna *costituzione economica materiale* continua ad essere agita dalla *ragione globalista dell’espulsione* e dello sradicamento d’interesse popolazioni, territori e comunità dai loro mondi vitali. Ragione che è alla base anche dello spopolamento degli Appennini e delle nostre zone interne, oltre che della trasfigurazione dei nostri centri storici, dello sradicamento di ogni attività artigianale a vantaggio di una ristorazione povera e di un’industria dell’accoglienza di bassa qualità.

La *legge brutale dell’espulsione* è la *grundnorm* del capitalismo globalizzato. Una legge che non vede che l’economia non è solo il luogo dello scambio di beni e servizi. Che a monte dello scambio ci sono imprese, produttori, territori, lavoratori, comunità che hanno un’idea ‘sogettiva’ del giusto prezzo e per le quali è giusto quel prezzo che rispetta le ‘leggi sociali e umane’ che consentono la riproduzione della loro esistenza ‘materiale’ e ‘spirituale’. Secondo quanto postula la nostra Carta fondamentale, limpido specchio di una stagione lontana dai postulati del globalismo: «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa». Un’idea di giustizia di tutta un’epoca, quella dello Stato sociale, che ha avuto una portata più generale, al di là della storica rivendicazione operaia della giusta retribuzione del lavoro alla quale pensavano i nostri padri costituenti.

Il mondo delle costituzioni keynesiane dei “trenta gloriosi” era, invece, guidato da una logica volta all’inclusione sociale nel vivo delle realtà economiche, grazie alla produzione di massa, alla costruzione di grandi infrastrutture e di attrezzati quartieri suburbani. Il mondo neoliberale dei successivi “cinquanta ingloriosi” postula, viceversa, che è sviluppo solo quello che serve le grandi *corporation* e che «qualsiasi cosa tagli la strada alla loro corsa al profitto» debba «venir messo da parte, espulso»²³.

Cambiare le *regole del gioco* (la transizione ecologica e digitale) senza

²³ S. SASSEN, *Espulsione. Brutalità e complessità nell’economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2018.

cambiare le *finalità ultime del gioco* (la crescita illimitata) è un modo per stare aggrappati agli imperativi del modo di produzione dell'ultimo mezzo secolo, il modo di produzione neoliberale. È un modo per “guadagnare tempo”²⁴. La traduzione italiana del francese *développement durable*, nella sua apparente ingenuità, è illuminante. Mettendo l'accento sulla “durabilità” restituisce perfettamente la modestia dell'orizzonte dello sviluppo sostenibile nella declinazione neoliberale²⁵. Prolungare «il modello di sviluppo conosciuto» nel presupposto che non ci sia, oltre esso, altro futuro. *There is no alternative*. L'ideologia illusoria e consolatoria che la quadratura del cerchio è possibile, che tutto ciò che oggi è profittevole è anche sinonimo di “vita buona”. Quella *retorica dello sviluppo sostenibile* che evoca nelle “anime belle” nobili sentimenti di altruismo, di generosità, di “buone pratiche”, di lungimirante responsabilità per le sorti dell'ecosistema, per i “diritti” delle generazioni future.

Una *formula magica* presente, in accoppiata con le parole resilienza e adattamento, in ogni discorso ‘pubblico’. Da quello burocratico dell'esercito dei funzionari del *risk management* a quello ‘appassionato’ dei divi di Hollywood i cui, succinti e costosissimi capi di abbigliamento, sono tutti rigorosamente prodotti in modo sostenibile. L'inganno che sia a portata di mano – “dipende da te” – l'obiettivo di rendere sostenibile il modello di sviluppo che è all'origine delle sempre più frequenti, quotidiane, catastrofi ambientali e climatiche.

Il manifesto di questa cattiva coscienza sono le campagne ‘promozionali’ della transizione ecologica, energetica e digitale dell'Ue, i “doveri” postulati da queste campagne in nome della *Green economy* e della *Sharing Economy*. La modernizzazione che indossa il vestito dei “buoni sentimenti” delle giornate di festa. Passare una sottile mano di verde e una spessa mano di nuove tecnologie che renda ancora desiderabile il paradigma economico-antropologico della crescita illimitata, del poter fare senza limiti. La *performance*, la massima divinità dei giorni nostri.

²⁴ W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.

²⁵ M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *RivistaAic*, n. 2, 2023. Come rilevato, anche nella letteratura italiana, il termine “durabilité”, risulta più espressivo di quello inglese di “sustainability” (T. GROPPi, *Sostenibilità e costituzioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016 Il Mulino, Bologna).

5. Costituzione, PNRR, politiche dell'Unione

La Costituzione italiana non si preoccupa della “durabilità” dello sviluppo. La Costituzione italiana mette su precisi binari, sin dalle sue prime disposizioni, il tema degli *squilibri socio-territoriali*. Il principio di eguaglianza sostanziale postula che è *dovere della Repubblica* garantire a tutti i cittadini condizioni di vita dignitosa, anche dal punto della *salubrità dei luoghi e dell'ambiente* in cui si svolge la loro esistenza. Evocando, anche su questo piano, un *intervento attivo e trasformativo del modello di sviluppo*, come nitidamente emerge dall'insieme delle norme che compongono la costituzione sociale, economica, fiscale.

Non desta, perciò, meraviglia, che la *codificazione formale del principio di sostenibilità* sia stata da tanti letta entro l'impegnativo orizzonte di senso dei principi fondamentali²⁶ e che, contestualmente, si sia auspicato un ritorno dello *Stato costituzionale interventista*²⁷ quale veicolo di uno *sviluppo sostenibile in senso forte*²⁸. Preludio, in termini giuridico-costituzionali, all'edificazione di un *ordinamento oggettivo dell'ambiente* nel quale, al pari dell'ordinamento della salute, la sua tutela assurge al rango di metro sulla base del quale riscrivere l'intera grammatica dei diritti e dei doveri pubblici, comunitari, individuali. Sino al punto, nelle impostazioni più “profonde” (eco-centriche o anti-antropocentriche: *deep ecology*), di attribuire soggettività giuridica a entità naturali. Mentre in quelle più “superficiali” (*shallow ecology*) questa soglia non viene superata e ci si limita a enucleare principi, più o meno stringenti, per le politiche pubbliche e per le condotte dei consociati (principio di precauzione, di

²⁶ La l. cost. n. 1 del 2022 ha novellato l'art. 41, c. 2 e c. 3 Cost ha ribadito la legittimità costituzionale della finalità della funzione di indirizzo e coordinamento «a fini sociali» e la ha arricchita con le parole «e ambientali», oltre ad avere aggiunto all'art. 9 Cost. un comma dedicato alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

²⁷ Critica questa narrazione, con argomenti analiticamente e sistematicamente persuasivi, M. BENVENUTI, *Tendenze vecchie e nuove dell'intervento pubblico nell'economia, ovvero il Piano nazionale di ripresa e resilienza come parentesi*, in *diritto costituzionale*, n. 3, 2024 al quale si rinvia per gli essenziali riferimenti bibliografici.

²⁸ Le declinazioni forti di sviluppo sostenibile muovono dal presupposto che l'umanità è entrata in un'epoca geologica in cui il principale fattore di degrado della vita sulla Terra è l'attività umana. Quello stadio che va sotto il nome di *antropocene* e che esige l'affermazione del valore intrinseco della natura e della centralità della biosfera, indipendentemente e prima di una individuazione dell'utilità delle risorse ambientali rispetto alle attività dell'uomo. Questa consapevolezza postula un cambio di passo in molti ambiti dell'organizzazione della vita economica e sociale.

prevenzione). Principi che, si sottolinea da parte dei fautori della *shallow ecology*, segnerebbero, comunque, un passaggio dall'antropocentrismo dei diritti (l'ambiente come valore-risorsa, sia in senso materiale, sia in senso estetico, interamente nella disponibilità degli uomini) ad un antropocentrismo dei doveri. Lasciandosi, così, alle spalle l'egoistica pretesa di un diritto soggettivo all'ambiente a vantaggio di un ordinamento solidaristico nel quale la sua tutela è assunta a presupposto e preconditione per l'esercizio di qualsivoglia diritto.

La letteratura più avvertita ha, tuttavia, avvertito – anche criticamente con il “costituzionalismo volontarista” (v. *infra* par. 6) – che il “ritorno” dello Stato interventista e la connessa edificazione di un ordinamento oggettivo dell'ambiente si stava materialmente realizzando entro un più blando orizzonte di senso: entro un'etica dello sviluppo primariamente preoccupata della “durabilità” più che della “sustainability”²⁹ ed entro un più generale trend di de-costituzionalizzazione e agnosticismo costituzionale.

La complessiva filosofia che sottostà all'intervento pubblico nel PNRR e la sua concreta implementazione confermano la fondatezza di questo giudizio e la parallela “profezia” che gli interventi del PNRR contengono un modello tutt'altro che ambizioso dei rapporti tra lo Stato ed economia. Non tanto e non soltanto per il loro limitato orizzonte temporale, quanto soprattutto per il fatto che gli strumenti di intervento predisposti sono largamente ascrivibili al modello di un governo degli incentivi³⁰ che incide solo indirettamente e temporaneamente sull'attività economica. Una «programmazione “indicativa” e non vincolante per gli operatori economici che (...) restano (...) liberi di determinare come, dove, cosa e quanto produrre»³¹. Un'azione incentrata sull'erogazione di sussidi all'impresa privata e alle famiglie che fa sì che «l'interesse pubblico si sfrangia e si disperde in una serie di interessi intermittenti e pulviscolari»³².

Un intervento pubblico di tipo adattativo, se non “passivo”³³, come esemplarmente testimoniano gli interventi diretti alla riduzione dei divari

²⁹ A. CANTARO, *Los deberes en la postpandemia*, in F. BALLESTER LAGUNA (a cura di), *El impacto de la normativa covid 19 en los derechos fundamentales, una mirada retrospectiva*, Valencia, Tirant La Blanch, 2025.

³⁰ M. BENVENUTI, *Tendenze vecchie e nuove dell'intervento pubblico nell'economia*, cit.

³¹ E. BRUTI LIBERATI, *Industria*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 661-662.

³² M. BENVENUTI, *Tendenze vecchie e nuove dell'intervento pubblico nell'economia*, cit.

³³ A. BARBA, M. PIVETTI, *Il “Piano di ripresa” tra interessi collettivi e interessi privati*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2021.

territoriali. Una logica destinata ad essere ulteriormente alimentata dai recenti orientamenti della Commissione europea in materia di transizione ecologica, competitività, semplificazione ambientale, deregolazione che mettono dichiaratamente in conto una contrazione delle tutele climatico-ambientali. Una contrazione ‘addolcita’ dalla ‘retorica ecologista’ del *Rapporto Draghi sul futuro della competitività* per il quale l’aumento della produttività costituisce un obiettivo da perseguire privatisticamente (integrazione del mercato dei capitali, delle comunicazioni elettroniche e dell’energia) ma che non può essere disgiunto dalla decarbonizzazione e dalla transizione all’economia circolare, rappresentate – in linea con la filosofia del *Next Generation* – come ineludibile premessa e pre-condizione dello sviluppo.

Questa sia pur ambivalente narrazione – la “*competitività sostenibile*” – è sensibilmente attenuata negli “Orientamenti politici per il mandato della prossima Commissione europea nel periodo 2024-29”. Nella *Bussola per la Competitività*, adottata dalla Commissione europea il 29 gennaio 2025, la preoccupazione per la perdita del “capitale naturale” e i danni all’ecosistema, virtualmente posti a fondamento della transizione ecologica, scolorano sensibilmente. La riduzione delle emissioni è obiettivo da perseguire garantendo innanzitutto “prosperità” e “crescita economica” e scompaiono i riferimenti all’indebitamento e alla condivisione del debito (presenti nel Rapporto Draghi): l’accento è posto, non casualmente, sulla semplificazione degli oneri burocratici, sulla necessità di un “Patto per l’industria sostenibile” (*Clean industrial deal*), sull’istituzione di un fondo per la competitività.

I successivi passi e atti esplicitano che la fondamentale preoccupazione della Commissione è quella della riduzione dei costi dell’energia (il Patto per l’industria pulita, adottato con una Comunicazione della Commissione del 26 febbraio 2025) da perseguire non solo tramite incentivi, assistenza tecnica, una nuova disciplina degli aiuti di Stato, ma anche tramite una drastica riduzione degli oneri amministrativi delle imprese (qualificati come un “fardello” da cui “liberarsi” per rendere più attrattivo il mercato europeo), posticipazione dell’applicazione delle norme sul dovere di diligenza delle imprese, rinvio e riduzione degli obblighi in tema di rendicontazione ambientale.

A fronte delle difficoltà concrete di attuazione della cosiddetta *transizione pulita*, assistiamo ad un “ritorno” alla logica totalitaria della competitività, con connesso arretramento delle politiche e delle normative in materia di protezione dell’ambiente e di riduzione dei rischi di devasta-

zione ambientale. Una “semplificazione” che si traduce in deregolazione che riduce i livelli di tutela di lavoratori e vittime del degrado ambientale e danneggia anche le aziende che hanno investito risorse significative per adeguarsi ai requisiti di sicurezza e salubrità³⁴.

La transizione ecologica e digitale, nella sua attuale declinazione, finisce così per accentuare le disuguaglianze, concentrare i benefici nei territori più attrezzati a intercettare i nuovi investimenti, marginalizzare ulteriormente quelli privi di risorse umane, infrastrutturali e istituzionali adeguate. Non si può rendere ecologico il sistema socioeconomico senza intervenire a monte dei fattori che incentivano la differenziazione territoriale dello sviluppo. Senza questo intervento a monte l'effetto concreto è che la maggior parte degli investimenti si dirigono all'ammodernamento tecno-ecologico dei processi produttivi esistenti, mentre nei territori ai margini si promuovono per lo più «politiche di conservazione ambientale, per proteggere la riserva di natura funzionale alle città, e politiche estrattive, per mettere a valore questa riserva di natura», senza alcuna attenzione per le preesistenti disuguaglianze distributive e per le specifiche identità socio-culturali.

È ciò che sempre più sta avvenendo “grazie” anche all’“agnosticismo costituzionale” del PNRR. L'allocazione degli investimenti non è decisa *ex ante*, in base ai fabbisogni dei diversi contesti territoriali, ma *ex post*, nella fase di assegnazione dei progetti, tramite la ricognizione dei requisiti richiesti a tal fine.

6. Limiti ed aporie del “costituzionalismo volontarista”

A questo “tradimento” della transizione ecologica concorrono anche le filosofie eco-centriche più radicali quando rimuovono il vero nome dell'antropocene. *Capitalocene*.

Il denunciato *sviluppo insostenibile* non è imputabile ad una astratta umanità, ma a concreti poteri economici responsabili di avere esasperato all'ennesima potenza la vulnerabilità dell'eco-sistema. Tutti quei poteri che quotidianamente ‘veicolano’ la *shumpeteriana* legge della distruzione creativa del capitalismo, la ‘universalizzano’, fanno assurgere il *principio di prestazione* – la performance – a principio generale di funzionamento dell'intera vita sociale.

³⁴ V. DE SANTIS, *La transizione ecologica “tradita” (?)*. *Orientamenti politici dell'Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione, in federalismi.it.*, 7 maggio 2025.

Questa rimozione si traduce, come già sottolineato, in un modesto e illusorio “guadagnar tempo” da parte delle c.d. punte “avanzate” del modo di produzione neoliberale. Da una parte, tramite una esternalizzazione dello sviluppo insostenibile a quelle parti del mondo *ex* coloniale che hanno intrapreso un sentiero di crescita e di secolare emancipazione dalla povertà. Dall'altra, tramite una internalizzazione della distruzione creativa, una messa a profitto senza precedenti, grazie anche all'accelerazione della rivoluzione digitale, dell'intero tempo di vita dell'umano, della sua ‘vita biologica’, della sua natura e della sua cultura. Della *vita attiva* in tutte le sue declinazioni³⁵.

Capitalizzazione dell'umano, umanizzazione del capitale. L'impresa fordista che uscendo dai cancelli della fabbrica vuol fare di tutta la vita sociale una grande, immensa, fabbrica. *Società fabbrica, Uomo fabbrica.* Una tragedia pari a quella, ad essa collegata, della distruzione dell'eco-sistema. Distrutturante, come il banale e dilagante verbo della nostra epoca, l'illusorio antidoto del “pensare positivo”. Laddove per tornare a pensare veramente dovremmo riabilitare il pensiero tragico, l'unico autenticamente costituente, l'unico in grado di rimettere al centro il tema di un nuovo ordine e di un modello di sviluppo autenticamente altro.

Le filosofie eco-centriche non aiutano in questa direzione quando attingono il nostro “dover essere” esclusivamente dall’“essere” della natura, dai suoi armonici scopi mutilati dall'individualismo possessivo del “borghese” e da quello ossessivo, ancor più pernicioso, dell'uomo neoliberale. È possibile che questi scopi della natura ci siano. E, tuttavia, per ricominciare veramente, per dar dire vita a un ordine che metta al centro un nuovo tipo di sviluppo, abbiamo bisogno di attingere il nostro “dover essere” da una qualche condizione del nostro “essere” che coniughi cultura e natura. Quella filosofia dell'ascoltare e prendersi cura delle umane vulnerabilità uscita sconfitta – solo temporaneamente, è il mio auspicio – nel tempo della Pandemia.

In nome di cosa? In nome di un *costituzionalismo diversamente antropocentrico*. Perché il punto di vista con il quale guardiamo la natura, l'ambiente, l'ecosistema non può che essere quello di uomini situati che si battono per la liberazione dalla miseria economica e sociale non meno che dalla liberazione della miseria ambientale. Se questo è quello a cui pensa Luigi Ferrajoli³⁶, sottoscrivo senz'altro. La “marxiana” esortazione a

³⁵ A. CANTARO, *Los deberes en la Postpandemia*, in F. BALLESTER LAGUNA, *op. ult. cit.*

³⁶ L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra*, in *Teoria politica*, n. 10, 2020.

“cambiare lo stato delle cose” non può non incontrare il mio favor quando Ferrajoli enfatizza l’urgenza, sull’onda delle sfide aperte dalla pandemia e dalle nuove guerre globali, di dar vita ad un movimento diretto a promuovere una *Costituzione della Terra*. Una Costituzione che ponga rimedio alla «asimmetria tra il carattere globale degli odierni poteri selvaggi dei mercati e il carattere ancora prevalentemente locale della politica e del diritto».

Quello che mi lascia perplesso è che il fondamento di legittimazione di questa auspicata *nuova stagione del costituzionalismo globale* possa essere rintracciato *tout court* nel «valore razionale della solidarietà», nella sua intrinseca idoneità a tenere insieme gli interessi di tutti. Non vedo in giro, in Occidente, «la comune consapevolezza della necessità della costruzione di una sfera pubblica globale» incaricata «di colmare il vuoto di diritto pubblico» tramite una cogente disciplina delle garanzie dei diritti fondamentali che sottragga alla disponibilità del mercato e delle nazioni i beni comuni (salute, acqua potabile, foreste, mari, ghiacciai, informazione) e ne affidi la tutela «a un servizio sanitario mondiale, a un’organizzazione mondiale dell’istruzione e del lavoro, a un demanio planetario, a un fisco globale».

La “razionalità della solidarietà” abbisogna di radici, di essere fondata sulla convinzione dei popoli, dei loro bisogni e desideri, delle loro vocazioni. La ferrajoliana Costituzione della Terra, emancipata dall’*ethos* normativo-volontaristico che la connota, va calata nella concreta cultura e storia delle nazioni se vuol guadagnare in credibilità, efficacia, realismo.

7. Per una Costituzione con i piedi ben piantati per terra

Il “manifesto” politico di questa *Costituzione con i piedi ben piantati per terra* è limpidamente contenuto nel (pur breve e lapidario) discorso pronunciato dal Presidente del Brasile Luiz Inácio Lula da Silva davanti all’ottantesima Assemblea generale delle Nazioni Unite all’apertura del *Climate Summit*, lo scorso 24 settembre. Il giorno prima che Donald Trump pronunciasse un discorso dai toni aggressivi e predatori, di ripetuti assalti all’Onu, all’Europa, alla sfida climatica, che gli oligarchi della tecnologia avrebbero senz’altro sottoscritto³⁷.

³⁷ Il Presidente Usa si è già ritirato da diversi organismi dell’ONU quali l’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), l’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite. L’amministrazione Trump ha finora tagliato 1 miliardo di dollari di contributi

La *dottrina Lula*³⁸ – un nuovo *eccezionalismo sudamericano* che postula un *multilateralismo* libero da armi di distruzione di massa e rispettoso del pluralismo politico e culturale delle nazioni – contrappone alle forze che “agiscono come milizie fisiche e digitali” una *governance alternativa* basata sul *rispetto dei diritti dei popoli*. Una *dottrina anti-imperiale* che reclama che la voce dei Sud del mondo venga “ascoltata”, che vengano riabilitate le democrazie, che le Nazioni Unite tornino alla loro originaria missione. Se “l’unica guerra da cui tutti possono uscire vittoriosi è quella che stiamo combattendo contro la fame e la povertà non resta che affidarsi ad una politica internazionale fondata sugli ideali dell’aspirazione alla pace e alla prosperità” che “ispirarono i fondatori dell’Onu a San Francisco” e che oggi “sono minacciati come mai prima nella sua storia” da una pratica dell’ordine segnata dal codice “della politica di potenza”³⁹.

La *politica di potenza* – sottolinea Lula in dichiarata sintonia con la francescana enciclica *Laudato si*⁴⁰ – è all’origine non solo della crisi del multilateralismo, dell’indebolimento della democrazia, della corsa agli armamenti ma anche di una *crisi climatica* largamente determinata “da uno *standard* di vita raggiunto dai paesi ricchi al costo di duecento anni

finanziari all’ONU tramite una revoca del Congresso e sta cercando di ottenere tagli per un altro miliardo di dollari. La proposta di bilancio del presidente americano per il 2026 prevede la sospensione del contributo obbligatorio annuale al bilancio ordinario delle Nazioni Unite, l’azzeramento dei fondi per il mantenimento della pace per oltre 1 miliardo di dollari, il taglio dei contributi volontari alle Nazioni Unite di 1,2 miliardi di dollari. Complessivamente tagli per oltre 4 miliardi di dollari, oltre quelli previsti per i fondi destinati ai rifugiati e alla migrazione.

³⁸ *La doctrine Lula contre les forces antidémocratiques aux Nations Unies : discours intégral*, in <https://legrandcontinent.eu/fr/2025/09/23/la-doctrine-lula-contre-les-forces-antidemocratiques-aux-nations-unies-discours-integral/>.

³⁹ Dal palco dell’assemblea generale delle Nazioni Unite Lula si è fatto portavoce delle istanze del Sud globale per una riforma integrale dell’Onu, a partire dal suo Consiglio di sicurezza, puntando il dito contro il cuore del problema, il diritto di veto. Lula si è così assunto il ruolo di portavoce della *sovranità nazionale* contro le pretese delle grandi potenze. “Trump è il presidente degli Stati Uniti, non l’imperatore del mondo”. Messaggio politico e morale inequivocabile. Nessun Paese, per quanto potente, può arrogarsi il diritto di decidere per tutti, di imporre il proprio volere come legge universale: vanno rispettate le voci dei popoli che chiedono autodeterminazione.

⁴⁰ “Quest’anno – sottolinea il Presidente Brasiliano nel suo discorso – il mondo ha perso due figure eccezionali: l’ex presidente uruguayano Pepe Mujica e Papa Francesco. Entrambi incarnavano come nessun altro i migliori *valori umanistici*. Le loro vite sono strettamente intrecciate con gli otto decenni di esistenza dell’ONU. Se fossero ancora tra noi, probabilmente userebbero questa piattaforma per ricordare che l’autoritarismo, il degrado ambientale e la disuguaglianza non sono inevitabili (...)”.

di emissioni”. Un migliore accesso alle risorse e alle tecnologie non è una questione di carità, ma di *giustizia sociale e ambientale*: “la corsa ai minerali critici, essenziali per la transizione energetica, non può riprodurre la logica predatoria che ha caratterizzato gli ultimi secoli”.

Un aggiornato *paradigma anti-estrattivista*⁴¹ che poco concede alla retorica e si concentra – come per la riforma del sistema commerciale multilaterale⁴² – su impegni precisi⁴³. “Negli ultimi due anni il Brasile – ha

⁴¹ Il modello estrattivista “rimanda a quella dimensione coloniale di organizzazione politica e sociale, che ha permesso al Nord di svilupparsi attraverso la predazione del Sud del mondo e che si fa risalire alla “Conquista” e alla consumazione del primo genocidio moderno dettato da interessi economici globali (M. CARDUCCI, *Estrattivismo*” e “*nemico nell’era “fossile” del costituzionalismo*”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2019, p. 63 e il recente, ampio e perspicuo contributo, di M. GOLDONI, *Costituzionalismo e vincoli geoeconomici. Il modello estrattivista*, in A. GUAZZAROTTI (a cura di) *Geopolitica e Costituzione*, in *Diritto Costituzionale*, N. 1, Vol. VIII, aprile 2015, p. 108 ss.

⁴² Lula ha rilanciato il tema del rafforzamento della WTO, l’Organizzazione Mondiale del Commercio, contro le misure commerciali unilaterali e protezionistiche. I dazi doganali imposti dall’amministrazione Trump hanno duramente colpito il Brasile. La reazione del governo brasiliano è stata ferma. Il presidente Lula ha denunciato l’iniziativa come un’ingerenza nella sovranità nazionale e un attacco inaccettabile, guadagnando in popolarità anche tra settori critici della sua amministrazione. Il fattore scatenante della nuova tensione con Washington è il rafforzamento dei legami economici e diplomatici tra Brasile e BRICS, in particolare la Cina. Negli ultimi mesi Brasilia ha intensificato la cooperazione con Pechino: Lula e Xi Jinping hanno firmato oltre 30 accordi bilaterali, che spaziano dall’intelligenza artificiale alle infrastrutture portuali, al settore minerario. La Cina è oggi il principale partner commerciale del Brasile che sostiene apertamente il multilateralismo e critica esplicitamente il protezionismo americano e la centralità del dollaro. Lo scontro con gli Stati Uniti non è solo una *disputa commerciale*, ma una *frattura ideologica* tra due visioni del mondo e dell’ordine internazionale: quella multilaterale e inclusiva di Lula contro l’unilateralismo e il transnazionalismo di Trump.

⁴³ Lula ha posto il veto su 63 articoli dei 398 della “*Lei da Devastação*”, la legge della devastazione, com’era stata ribattezzata dalle ong ambientaliste. Una legge approvata prima al Senato e poi alla Camera dei Deputati dalla maggioranza conservatrice che domina il Congresso brasiliano con il sostegno della lobby dei grandi imprenditori agricoli. Poi la parola è passata a Lula, che aveva davanti tre strade: firmare il testo, respingerlo in blocco (esponendosi al rischio di ricorsi legali), oppure apportare modifiche mirate. Quei 63 articoli sui quali ha posto il veto erano il “cuore” del provvedimento, che con il pretesto di snellire la burocrazia favoriva gli interessi dell’*agrobusiness* e dell’industria mineraria calpestando il rispetto dell’ambiente. Come il comma che avrebbe consentito ai progetti considerati di “impatto ambientale medio” di ottenere licenze (agricole, minerarie, energetiche, infrastrutturali) attraverso un’autocertificazione *online* di “conformità ai requisiti”, saltando qualsiasi studio preliminare. O come l’altro punto che escludeva la maggior parte delle comunità indigene dall’avere voce in capitolo sulla concessione delle licenze nei loro territori. «Con il veto parziale apposto da Lula, la legge mantiene protezioni speciali per diversi

ricordato Lula – ha già dimezzato la deforestazione nella regione. Per sradicarla, dobbiamo garantire condizioni di vita dignitose ai suoi milioni di abitanti. Promuovere lo sviluppo sostenibile è l’obiettivo del *Fondo “Foreste Tropicali per Sempre”* che il Brasile intende lanciare per compensare i Paesi che preservano le proprie foreste. È giunto il momento di passare dalla fase di negoziazione a quella di attuazione. Il mondo deve molto al regime creato dalla Convenzione sul clima. Ma è necessario porre la lotta contro il cambiamento climatico al centro dell’ONU, affinché riceva l’attenzione che merita. Un Consiglio collegato all’Assemblea generale, dotato della forza e della legittimità necessarie per monitorare gli impegni, darà coerenza all’azione per il clima, un passo fondamentale verso una riforma più completa dell’Organizzazione, che preveda anche un Consiglio di sicurezza ampliato per entrambe le categorie di membri”⁴⁴.

L’ordine internazionale, per la dottrina Lula, non può, insomma, essere un “gioco a somma zero”, ma un ordine sempre più multipolare, multilaterale, aperto al protagonismo dell’Unione Europea, dell’Unione Africana, dell’ASEAN, del CELAC, dei BRICS, del G20, degli oltre 200 membri che oggi compongono l’ONU. E il Presidente Brasiliano è consapevole che uno sviluppo autenticamente sostenibile esige altresì comportamenti coerenti e responsabili sul piano interno. A cominciare dal suo Paese.

Il timore che l’Amazzonia – ecosistema prezioso ma esposto da un lato agli effetti del cambiamento climatico (siccità, incendi) e dall’altro dall’intervento dell’uomo⁴⁵ – possa scomparire in un futuro più o meno prossimo è largamente condiviso. Il governo brasiliano coerentemente con il suo impegno con la giustizia sociale e ambientale ha detto no al principio della regionalizzazione, alla possibilità per singoli stati e comuni di disporre regole più blande sul “potenziale inquinante” rispetto agli standard nazionali. E ha, altresì, detto no al mantenimento dello status

territori indigeni e la Foresta Atlantica» ha dichiarato Marina Silva, ministra dell’ambiente. «Il nostro obiettivo è garantire che il Brasile possa inaugurare un nuovo ciclo di prosperità, in cui l’economia non combatte con l’ecologia, ma fa parte della stessa equazione»

⁴⁴ Il Brasile ospiterà a novembre la COP30 (Conferenza delle Parti sul cambiamento climatico) a Belém nello Stato amazzonico del Pará. Lula ha richiamato la necessità di riportare la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento climatico (UNFCCC) nel cuore dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con un nuovo Consiglio all’interno dell’Assemblea stessa (come quello di Sicurezza) avente il potere di monitorare la coerenza dell’implementazione dell’Accordo di Parigi, una “riforma fondamentale” in direzione di un *multilateralismo climatico*.

⁴⁵ Deforestazione: 28mila kmq persi solo nel 2024, secondo la *Global Forest Review* del *World Resources Institute*.

di protezione speciale per la Foresta Atlantica, impedendo così il taglio indiscriminato della foresta nativa.

La posta in gioco è altissima. La foresta pluviale amazzonica è la più grande del mondo (oltre 6 milioni di chilometri quadrati) e ospita il 10% delle specie vegetali e animali del mondo. Impedirne la scomparsa è l'imprescindibile banco di prova di uno sviluppo autenticamente sostenibile. Ne è consapevole la Corte Internazionale di Giustizia, il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite, che in un parere dello scorso 23 luglio ha stabilito che gli Stati hanno una responsabilità legale internazionale nella lotta al cambiamento climatico. Vale a dire che le nazioni hanno "l'obbligo di proteggere l'ambiente dalle emissioni di gas serra e di agire con la dovuta diligenza e cooperazione per adempiere a tale obbligo". E che gli Stati che violano gli impegni, compreso quello sottoscritto con l'Accordo di Parigi, di contenere l'aumento del riscaldamento globale entro la soglia di 1,5° C rispetto ai livelli preindustriali, incorrono in responsabilità legali e possono essere condannati a cessare la condotta illecita e chiamati a risarcire il danno provocato⁴⁶.

Trovare un punto di equilibrio tra opportunità economico-sociali e il dovere etico-politico di impedire danni irreversibili all'ambiente è la sfida che la dottrina Lula ha lanciato al mondo e a sé stessa. *Una Costituzione della Terra con i piedi ben piantati per terra*. Per accorciare tutte le distanze – sociali, territoriali, ambientali – a partire da quelle, cruciali, tra i Nord e i Sud del Mondo.

⁴⁶ A. GAIARDONE, *I veti di Lula alla "legge della devastazione"*, consultabile in <https://ilbolive.unipd.it/it/news/societa/veti-lula-legge-devastazione>.

SEZIONE I

GOVERNANCE *DEL PNRR*: *LA COESIONE “TORNA AL CENTRO”?*

Divari territoriali e asimmetrie: l'impatto del PNRR e di altre riforme sulla struttura del regionalismo italiano

Francesco Palermo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il punto di innesto. – 3. La *governance* del PNRR e le Regioni. – 4. PNRR e dintorni: l'impatto delle emergenze sui sistemi territoriali. – 5. Autonomia come risposta. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è il documento che determina l'indirizzo politico per l'impiego delle risorse finanziarie messe a disposizione degli Stati membri dell'Unione europea dal Programma *Next Generation EU*, e più in particolare dagli strumenti previsti nel *Recovery and Resilience Facility* (RRF). Il Piano nazionale italiano (il più corposo tra quelli di tutti gli Stati membri, che mobilita investimenti per 230 miliardi di euro, considerando anche le risorse del fondo complementare) si fonda su tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Quest'ultima prevede a sua volta tre priorità principali: parità di genere, valorizzazione dei giovani e superamento dei divari territoriali. Il Piano afferma espressamente che “il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutte le componenti del PNRR”¹, con ciò da un lato definendo il significato del superamento dei divari territoriali (riferiti un po' superficial-

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, 2022, p. 15. Per quanto il 40% dei fondi stanziati sia destinato al Mezzogiorno, il Piano intende favorire uno sviluppo armonico dei territori e non una mera compensazione tra zone più ricche e più povere, e l'approccio è dunque tendenzialmente olistico e di sistema, che guardi anche agli squilibri tra aree montane e pianeggianti, tra centri urbani e aree rurali. Il vincolo del 40% di fondi da destinare al Sud è stato previsto dall'art. 2 del d.l. n. 77/2021 (c.d. decreto Governance PNRR), introdotto in sede di conversione. Si prevede che le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del PNRR devono assicurare che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno.

mente al solo Mezzogiorno) e dall'altro estendendone la portata a tutte le azioni compiute nel quadro del PNRR, dalla digitalizzazione agli asili nido, dalle infrastrutture idriche alla scuola, dall'impiego dei fondi strutturali alle misure per disabilità, dai trasporti all'offerta di attività sportive.

La gestione del PNRR, con la sua straordinaria mobilitazione di risorse finanziarie, ma anche di altre riforme tematicamente collegate quali la digitalizzazione, hanno certamente impattato sul sistema delle autonomie, riducendo, per constatazione ampiamente condivisa dagli osservatori, l'autonomia legislativa, amministrativa e programmatica delle Regioni². Del resto, da sempre la mobilitazione di ingenti risorse finanziarie destinate alla spesa pubblica tende a favorire un aumento del peso delle istituzioni centrali, dal New Deal statunitense³ al Fondo per l'unità tedesca e ai patti di solidarietà post-unificazione⁴.

Agli enti territoriali nel loro complesso (regioni, province, città metropolitane, comuni) è stata affidata la gestione di circa il 40% delle risorse europee assegnate all'Italia (circa 66 miliardi di euro), e tra questi gli attori principali sono i comuni e le città metropolitane, con circa 40 miliardi di euro di investimenti⁵. Se ciò da un lato si spiega con le competenze per la gestione e la manutenzione delle infrastrutture che il piano finanzia, quali asili nido, progetti di rigenerazione urbana, investimenti per la cultura e il turismo e progetti per il sociale, appare evidente lo squilibrio anche in termini finanziari tra lo Stato e il complesso degli altri enti territoriali e tra questi e le Regioni. Uno squilibrio peraltro in linea con il dato complessivo della spesa pubblica, al netto della sanità⁶.

² Cfr. F. BILANCIA, *PNRR, emergenza, fattore tempo e normalizzazione della crisi del regionalismo*, in *Ist. fed.*, 1, 2024, p. 8.

³ Per tutti J.J. WALLIS, W.E. OATES, *The Impact of the New Deal on American Federalism*, in M.D. BORDO, C. GOLDIN, E. WHITE (eds.), *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, University of Chicago Press, 1998, pp. 155 ss.

⁴ M. BÖIK, C. LORKE, *Aufschwung, Abbau, Anpassung? Eine kleine Geschichte des „Aufbau Ost“*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 46, 2019, pp. 32 ss.

⁵ P. Antonelli, *Autonomie territoriali, sistema camerale e Pnrr: quale contributo allo sviluppo dei territori? Esperienze e prospettive*, in Corte dei Conti, *Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del Pnrr e dei Piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti*, Quaderno 3, 2022, p. 45.

⁶ Ragioneria generale dello Stato, *La spesa statale regionalizzata. Stima provvisoria 2023*, Roma 2025.

2. Il punto di innesto

Il PNRR è la risposta economico-progettuale all'emergenza pandemica, ed era probabilmente inevitabile che risentisse, nella sua organizzazione e attuazione, della medesima logica che ha ispirato tutta la gestione della pandemia, quella dell'eccezionalismo emergenziale. Del resto, tutti gli strumenti della *Recovery and Resilience Facility* europea sono ispirati alla necessità di far fronte alle implicazioni della crisi economico-sociale seguita alla pandemia da Covid-19⁷ e, per quanto declinati diversamente e con priorità diverse nei vari Paesi, hanno obiettivi comuni e soprattutto prevedono un rigido sistema di *compliance* e di verifica del rispetto degli obiettivi e degli investimenti⁸. In questo modo, i governi centrali degli Stati membri sono responsabili nei confronti dell'Unione europea e soggetti a sanzioni anche significative, e prevedono pertanto ovunque una cabina di regia nazionale che coordini le azioni svolte dai diversi livelli territoriali⁹.

Questo approccio è particolarmente visibile in Italia¹⁰, dove il Piano si innesta su una gestione già fortemente centralizzata della pandemia¹¹ e, prima ancora, su un sistema di relazioni intergovernative tendenzialmente sospettoso nei confronti della differenziazione regionale¹². Dopo l'approvazione del funzionamento del dispositivo con

⁷ Cfr. F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, vol. 47, no. 1, 2025, pp. 85 ss.

⁸ Cfr. per un primo confronto Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, *La valutazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza*, Roma, 2021.

⁹ V. per tutti l'ottimo dossier tedesco del Ministero federale per le Finanze (che funge da cabina di regia) su organizzazione e obiettivi del *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan* (DARP), in: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html>.

¹⁰ Sul ricorso agli stati di emergenza in ordinamenti federali e non (mostrando come gli ordinamenti federali tendano a utilizzare di meno lo strumento) cfr. F. PALERMO, *Emergency Constitutionalism, Federalism and Pluralism*, in M. BELOV (ed.), *Constitutional Polycrisis and Emergency Constitutionalism*, Palgrave, Cham, 2025 (ch. 8).

¹¹ Per una analisi in chiave comparata sia consentito il rinvio a F. PALERMO, *La gestione della pandemia nei sistemi centralizzati e in quelli federali*, in G. AMATO, P. VINEIS (dir.), *XXI secolo, il mondo sospeso. Gli anni della pandemia*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 2022, pp. 197 ss. Cfr. anche E. ALBER et al., *Italy's functional 'health federalism' and dysfunctional cooperation*, in N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, London-New York, Routledge, 2022, pp. 15 ss.

¹² N.P. ALESSI, F. PALERMO, *Intergovernmental Relations and Identity Politics in Italy*, in Y. FESSHA, K. KÖSSLER, F. PALERMO (eds.), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Palgrave, Cham, 2022, pp. 183 ss.

regolamento¹³, il maggiore investimento della storia recente è stato approvato, per l'Italia, con una decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021¹⁴ (e successive modificazioni) e attuato sul piano interno con decreti-legge¹⁵.

Del resto, l'intera gestione della pandemia è stata ampiamente basata su regole emergenziali e derogatorie rispetto al sistema delle fonti. Come noto, la costituzione italiana presenta un basso grado di razionalizzazione del diritto dell'emergenza¹⁶, e la pandemia è stata gestita interamente attraverso strumenti disponibili da maggioranze occasionali (a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza, disciplinato in una legge ordinaria, il codice della protezione civile, che consente l'assunzione statale di funzioni ordinariamente spettanti alle Regioni, fino alla decretazione d'urgenza¹⁷), e spesso di difficile impugnabilità (per la mancanza del ricorso costituzionale individuale diretto e per il frequente utilizzo di atti amministrativi come i DPCM)¹⁸.

Emerge da questo approccio – oltre al problema delle fonti e agli squilibri che questo ha comportato in termini di garanzia del pluralismo – la concezione che l'ordinamento ha del proprio assetto territoriale, cioè quella che potrebbe definirsi la costituzione materiale del regionalismo italiano, esemplificata dalla sentenza n. 37/2021 della Corte costituzionale. In tale pronuncia la Corte ha stabilito che le Regioni non possono intervenire con proprie leggi in ambiti legati al contrasto alla pandemia, perché la competenza esclusiva statale in tema di “profilassi internazionale” (art. 117 c. 2 lett. Q. cost.) consente nella sostanza di assorbire in capo allo Stato qualunque funzione. In presenza di azioni statali in quest'ambito, le Regioni non possono dunque esercitare le proprie competenze costituzionalmente previste¹⁹. Un approccio non dissimile da quello seguito dalla Corte al tem-

¹³ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹⁴ Più precisamente, il PNRR è un allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 (fasc. 2021,168) e successive modifiche.

¹⁵ DL 77/2021 e successivi (DL 80/2021, DL 152/2021, DL 36/2022, DL 13/2023, DL 19/2024, DL 160/2024).

¹⁶ Cfr. V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023.

¹⁷ Su cui v. G. M. SALERNO, A. IACOVIELLO, *The law passed in Italy to manage the Covid-19 pandemic: implications for the division of competences between the State and the Regions*, in IPOF 3, 2022, pp. 61 ss.

¹⁸ E. ALBER et al., *Affrontare la pandemia. Il “federalismo sanitario” funzionale dell'Italia e la cooperazione disfunzionale*, in IPOF 2, 2021, pp. 52 ss.

¹⁹ G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costitu-*

po dell'emergenza finanziaria, quando l'intervento unilaterale del potere centrale rispetto al riparto delle risorse tra Stato, Regioni ed enti locali è stato ritenuto giustificato dalla situazione eccezionale²⁰.

In altre parole: in condizioni di emergenza il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni può essere temporaneamente sospeso. Non solo: l'accertamento di un'emergenza è disponibile da parte della maggioranza semplice del Parlamento e la sua gestione è delegabile interamente al Governo. Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni può divenire, nella sostanza, una parte temporaneamente flessibile della costituzione, se solo il Governo dichiara l'esistenza di un'emergenza di rilievo nazionale. E in generale, anche in condizioni ordinarie, le competenze "trasversali" dello Stato (come la profilassi internazionale, ma anche, ad esempio, l'ordinamento civile o l'armonizzazione dei bilanci pubblici) possono facilmente giustificare un accentramento di competenze in capo allo Stato, con il costante avallo della giurisprudenza costituzionale.

Quelli assunti per la gestione della pandemia sono stati provvedimenti di emergenza ma anche provvedimenti "nell'emergenza", cioè adottati non già con il fine puntuale di affrontare specifici problemi urgenti, ma nell'ambito di un più ampio contesto segnato da condizioni emergenziali. Le conseguenze di tale approccio sono state diverse, dall'amministrativizzazione dei provvedimenti anche laddove avessero carattere legislativo (dunque lontani dalla funzione programmatica che dovrebbe essere tipica della legislazione)²¹ alla esecutivizzazione del potere (anche sul piano regionale), che si concentra nelle mani degli esecutivi e, al loro interno, dei loro presidenti, a scapito della funzione dei legislativi sostanzialmente spogliati della loro funzione normativa e di controllo²². Nella pandemia, l'eccezione è divenuta la regola della normazione, accentuando una tendenza presente da ben prima della crisi pandemica, con la

zionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione", in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, pp. 102 ss.

²⁰ M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016. Cfr. altresì i dati quantitativi riportati e analizzati in A. FILIPPETTI, S. RONDINELLA, F. TUZI, *The Italian Constitutional Court and Recentralization along the Pendulum of Regionalism*, in *Constitutional Political Economy*, vol. 36(1), 2025, pp. 95 ss.

²¹ V. ancora F. BILANCIA, *PNRR, emergenza, fattore tempo e normalizzazione della crisi del regionalismo*, cit., p. 10.

²² Con specifico riferimento alla governance del PNRR cfr. G.M. SALERNO, A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in *IPOF* 2, 2022, pp. 1 ss.

graduale trasformazione del decreto-legge in strumento di legislazione ordinaria. Ancora una volta, la pandemia non ha fatto altro che acuire fenomeni già presenti.

3. *La governance del PNRR e le Regioni*

Stante questo contesto complessivo, sarebbe stato difficile immaginare che gli strumenti di accompagnamento verso l'uscita dalla crisi pandemica potessero seguire una logica molto diversa. Il PNRR, il principale di questi strumenti, ontologicamente collegato all'emergenza pandemica in quanto strumento per superarla, si è innestato in un tessuto già scarsamente improntato a una cultura dell'autonomia²³, già uso al ricorso spropositato a fonti improprie ed emergenziali²⁴, con in più la necessità di garantire la realizzazione di numerosi e complessi progetti in tempi strettissimi²⁵. Tutto questo ha comportato una *governance* imperniata sul potere (esecutivo) centrale e una gestione nei fatti ancora più 'centralista' di quanto la norma prevedesse.

La premessa di tale approccio è posta in modo chiaro dall'art. 1 c. 3 del decreto-legge 77/2021 (*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza), che riporta la materia nell'alveo della competenza statale esclusiva. Vi si legge infatti che "Le disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate *nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea* di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (corsivi aggiunti).

²³ R. TONIATTI (cur.), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, Università degli Studi, 2018. Cfr. anche M. BURGESS, *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford Univ. Press, 2012.

²⁴ D. SARMATI, *Attuazione del PNRR mediante decreti-legge e materie di competenza regionale: riflessi sul sistema delle fonti e sul regionalismo italiano*, in *Ist. Fed.*, n. speciale 2024, pp. 59 ss.

²⁵ Afferma correttamente D. SARMATI, *Attuazione del PNRR*, cit., p. 90, che il richiamo ai "tempi imposti dall'Europa" finisce per operare come una sorta di generale ricorso al principio (invero non particolarmente rispettoso dei criteri del costituzionalismo) secondo cui "il fine giustifica i mezzi".

Partendo da una premessa quasi incontrastata nel discorso politico e in dottrina, secondo cui in nome dell'interesse nazionale deve inevitabilmente prevalere l'indirizzo politico espresso dagli apparati statali rispetto a quelli delle autonomie²⁶, la disciplina sulla gestione e l'attuazione del PNRR arriva a configurare quella che è stata efficacemente definita “una sorta di ‘sospensione’ (o, forse, solo una ‘moratoria’ fino al 2026) delle prerogative costituzionali che – almeno sulla Carta – dovrebbero spettare alle Regioni e alle Province autonome”²⁷.

Sotto il profilo organizzativo, la *governance* delineata dal DL 77/2021 ha fin da subito avuto un impianto verticistico e *top down*, con strutture incardinate nel governo centrale²⁸: una Cabina di regia politica, presieduta dal Presidente del Consiglio, e supportata da una Segreteria tecnica con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento (artt. 2 e 4); un Tavolo permanente consultivo per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3)²⁹; una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, col compito di suggerire modalità di superamento degli ostacoli alla realizzazione del Piano (art. 5); un Servizio centrale (ora Ispettorato generale) per il PNRR istituito presso la Ragioneria generale dello Stato con compiti di “coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR” (art. 6). Questa struttura originaria è stata successivamente modificata con i DL 13/2023 e 19/2024, che hanno istituito presso la Presidenza del Consiglio la Struttura di missione PNRR³⁰, che è divenuto l'organismo incaricato delle funzioni più significative e strategiche, tra cui assicurare il supporto al Governo “per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento” per l'attuazione del Piano (art. 2 DL 13/2023). La Struttura di missione ha assorbito altresì le funzioni della Segreteria tecnica. Per quanto qui di interesse, va segnalato inoltre che il DL 13/2023 ha soppresso il Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale, prevedendo la partecipazione alla Cabina di regia

²⁶ Amplius N. LUPO, *Il nuovo “metodo di governo” delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (cur.), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, il Mulino, Bologna, 2024, specie pp. 27 ss.

²⁷ Così M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale “sospesa”: tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, in *Ist. Fed.*, numero speciale 2024, p. 18.

²⁸ R. CARIDÀ, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le Regioni*, in *IPOF* 2, 2022, pp. 42 ss.

²⁹ Successivamente abrogato, v. *infra*.

³⁰ Art. 2 DL 13/2023.

di una serie di rappresentanti delle categorie economiche e, soprattutto, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (oltre che del Presidente dell'UPI e di quello dell'ANCI).

Tale modifica, apportata dopo due anni di operatività del PNRR, ha dunque introdotto un leggero miglioramento nella partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla *governance* del Piano, per quanto non sia dato di riscontrare risultati significativi di questo cambiamento in termini di crescita dell'influenza delle Regioni nelle decisioni assunte³¹. Il perno della *governance* del PNRR resta infatti la Struttura di missione, i cui compiti di coordinamento, gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo sono stati ulteriormente rafforzati con la decretazione più recente³². Esiste altresì un Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (Nucleo PNRR Stato-Regioni), istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio³³.

In definitiva, la complessa struttura organizzativa per la gestione e l'attuazione del Piano ha mostrato nel corso del tempo una progressiva, apertura nei confronti del coinvolgimento delle Regioni (e in parte degli altri enti territoriali), ma si è trattato di forme di partecipazione minimali, che non hanno intaccato l'impostazione fortemente verticistica delineata fin dall'inizio. Sono le amministrazioni centrali a coordinare, monitorare, rendicontare e controllare le attività di gestione del Piano³⁴, mantenendone la piena responsabilità.

Le Regioni sono così divenute meri soggetti attuativi degli obiettivi delineati nelle missioni in cui si struttura il Piano³⁵, e potenziali ostacoli alla sua attuazione entro i tempi previsti. La concertazione si è tramutata in informazione, pur intervenendo il Piano in pressoché tutti gli ambiti di competenza regionale³⁶. Come ampiamente sottolineato in dottrina, l'ordinamento avrebbe invece previsto (imposto?) altre modalità di re-

³¹ V. senso critico M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, pp. 179 ss.

³² Cfr. in part. art. 4 DL 17/2024.

³³ DL 152/2021.

³⁴ Così si esprime l'art. 8 c. 1 DL 77/2023.

³⁵ G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *IPOF* 2, 2022, pp. 171 ss.

³⁶ Cfr. sul punto S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (cur.), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 237 ss.

lazione tra il centro e le Regioni, in particolare per ciò che attiene alla formazione degli atti legislativi statali – tanto più in materie di competenza o almeno di interesse regionale – e per l'esercizio di funzioni amministrative in ambiti disciplinati dalla legge statale³⁷. Il coinvolgimento vi è stato, sia pure come atto di cortesia istituzionale o, dove previsto, come atto dovuto, mentre l'apporto delle Regioni nelle due fasi (assunzione delle decisioni e loro attuazione in via amministrativa) è stato piuttosto circoscritto. La Conferenza Stato-Regioni è stata chiamata ad esprimere il necessario parere durante la fase di conversione dei decreti-legge adottati in tema di PNRR, e alle intese obbligatoriamente previste è stato imposto il meccanismo cd. della “ghigliottina”³⁸, per il quale, se un'intesa prevista dalla legge non è raggiunta entro 30 giorni, il Consiglio dei Ministri può procedere comunque, dandone semplice motivazione. È stato altresì consentito a ciascuna Regione e Provincia autonoma di presentare un cd. Progetto bandiera³⁹, con lo scopo di valorizzare l'autonomia progettuale delle Regioni e di promuovere la collaborazione “sistemica e istituzionale” tra Governo e Regioni. Tuttavia, anche questi progetti non sono frutto di decisioni autonome ma di un coordinamento dall'alto tra le diverse amministrazioni, facendo delle Regioni dei meri “interlocutori una tantum”, ai quali “non si concedono adeguati margini di autonomia decisionale sulla gestione delle risorse cui è connessa la realizzazione degli obiettivi stabiliti”⁴⁰.

Tale approccio *top down*, nell'organizzazione e nella gestione, l'utilizzo di strumenti non legislativi⁴¹ e una certa rassegnazione delle Regioni al ruolo di “soggetti attuatori” di decisioni alla cui definizione hanno partecipato assai poco, si ripercuotono anche sulla scarsità di contenzioso costituzionale sul punto. La pronuncia più significativa sul punto è probabilmente la sent. 6/2023, con cui la Corte costituzionale, nel respingere le doglianze delle Regioni Toscana e Friuli Venezia Giulia per violazione del principio di leale cooperazione, ha stabilito che la rilevanza strategica di misure adottate nel quadro del PNRR (nel caso di specie in tema di porti, materia di competenza concorrente) giustifica il ricorso a un parere obbligatorio ma

³⁷ Cfr. M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale “sospesa”*, cit., p. 23 e 32 ss.

³⁸ Cfr. d.lgs. 281/1997.

³⁹ Art. 33 c. 3 lett b) DL 152/2021, poi concretizzato in un Protocollo di intesa del 20 aprile 2022 tra il Ministro per gli Affari Regionali e i ministeri titolari di missioni PNRR.

⁴⁰ Così M. BERGO, M. CECCHETTI, *Il PNRR e l'autonomia regionale “sospesa”*, cit., p. 42.

⁴¹ D. SARMATI, *Attuazione del PNRR*, cit., pp. 59 ss.

non vincolante. La scelta degli strumenti di collaborazione deve dipendere infatti dagli interessi coinvolti e “[d]all’intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte”⁴², chiudendo così la porta a rivendicazioni regionali per il rispetto delle regole ordinarie sull’acquisizione dell’*intesa*⁴³. Una tendenza confermata anche in altre pronunce⁴⁴, per quanto in rari casi particolarmente eclatanti di estromissione delle Regioni, la Corte abbia riconosciuto la necessità di ricorrere all’*intesa*⁴⁵.

La gestione e l’attuazione del PNRR ha in definitiva accentuato e reso particolarmente evidente un processo di marginalizzazione delle Regioni che era già in corso. Come ampiamente riconosciuto dalla dottrina⁴⁶, la natura eccezionale e urgente (della gestione della pandemia e) dell’attuazione del PNRR, unita all’impostazione che assume acriticamente la spettanza in via esclusiva allo Stato (e alla burocrazia centrale) della definizione dell’interesse nazionale, anziché renderla frutto di un processo concertato nel quadro della Repubblica delle autonomie, non poteva lasciar presagire nulla di diverso. Ed anzi, come avvenuto per la gestione dell’emergenza pandemica, anche con il PNRR, a fronte di una impostazione che inizialmente escludeva del tutto le Regioni, con il rodaggio del meccanismo si sono aperti (minimi) spiragli di coinvolgimento regionale nella decisione e nell’attuazione delle misure. Ciò non ha tuttavia in alcun modo cambiato la natura delle Regioni quali meri “soggetti attuatori”

⁴² Sent. 6/2023, punto 7.4 del considerato in diritto.

⁴³ Come è stato opportunamente ricordato, “il sistema delle Conferenze [...] non pare in grado di “proteggere” gli spazi di autonomia, garantiti dalla Costituzione agli enti sub-statali, dalla propensione dei poteri centrali a riassorbire/assorbire competenze decentralizzate; in effetti la “leale collaborazione”, stella polare del sistema conferenziale, può dirsi complessivamente insufficiente come «principio ordinatore» fondante dei rapporti Stato-Regioni”. Così A. LERRO, *Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali*. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?, in *IPOF* 2,2022, pp. 143 ss.

⁴⁴ V. sent. 70/2023, in cui si afferma che la gestione unitaria del PNRR è giustificata “teleologicamente”, così sostanzialmente giustificando una presunzione di legittimità dell’azione unilaterale dello Stato, salva (difficile) dimostrazione del contrario da parte delle Regioni.

⁴⁵ È il caso della sent. 31/2024, con cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 33 c. 5-ter del dl 13/2023 nella parte in cui non richiedeva l’acquisizione dell’*intesa* della Regione Puglia nell’adozione dei decreti interministeriali per la realizzazione delle opere infrastrutturali in vista dei Giochi del Mediterraneo da tenersi a Taranto.

⁴⁶ Cfr. anche C.B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *federalismi.it*, n. 24,2022, pp. 50 ss.

della volontà centrale, anche in materie di loro competenza, né la drastica compressione dei loro diritti di partecipazione.

4. *PNRR e dintorni: l'impatto delle emergenze sui sistemi territoriali*

Come accennato, il PNRR non ha fatto altro che accentuare un processo di accentramento già in corso da molto tempo, almeno dalla modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001, e visibile anche in altri ambiti. Alla prova dei fatti, la riforma del Titolo V ha infatti condotto ad una sostanziale eterogenesi dei fini. Dopo timide aperture iniziali, volte essenzialmente ad invitare i legislatori statali e regionali a “prendere sul serio” la riforma, a partire dalla fine del 2003 la prassi prima e la giurisprudenza costituzionale poi sono diventate via via sempre più rigide ed attente a salvaguardare le esigenze di carattere unitario dell’ordinamento, finendo per svuotare di contenuto le maggiori competenze delle Regioni, aiutate da una accettazione complessiva della situazione da parte di Regioni e Stato, che hanno spesso continuato ad operare come se la riforma non ci fosse stata, con la prosecuzione della prassi centralista statale e con scarso coraggio istituzionale delle Regioni. La giurisprudenza costituzionale ha così in poco tempo mutato il suo ruolo da tendenziale alleato delle Regioni (prima del 2001) a uno dei principali “nemici” delle autonomie (dopo la riforma), impiegando tecniche diverse, dall’identificazione degli interessi prevalenti all’interpretazione estensiva delle materie trasversali di competenza esclusiva statale⁴⁷.

Su questo terreno, già poco propenso alla valorizzazione delle autonomie, si è andata progressivamente diffondendo l’invocazione sempre più facile e frequente da parte del legislatore statale dalle emergenze (economica, pandemica, in passato terroristica, ma poi anche soltanto l’urgenza, la necessità, o semplicemente il sospetto verso la differenziazione, vista di per sé come un fenomeno emergenziale) come giustificazione dell’accentramento di poteri, decisioni e processi.

È noto che l'emergenza è il peggior nemico delle costituzioni, che tendono a disciplinare poco il fenomeno⁴⁸ e che sono per questo costantemente

⁴⁷ Cfr. già F. BENELLI, *La “smaterializzazione delle materie”*. *Problemi teorici e interpretativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006. Più recentemente A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie*, in *Ist Fed.*, 1, 2021, pp. 42 ss. e D. SARMA-TI, *Attuazione del PNRR*, *cit.*, specie pp. 82 ss.

⁴⁸ E. BULMER, *Emergency Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer

esposte, in situazioni di difficoltà, a fenomeni di centralizzazione dei poteri, in senso orizzontale (dai parlamenti ai governi)⁴⁹ e verticale (dalla periferia al centro)⁵⁰. In un contesto che va caratterizzandosi per la presenza di crisi multiple e concomitanti (il fenomeno delle policrisi)⁵¹, è questo problema strutturale delle costituzioni (non solo di quella italiana) a dover essere affrontato, per evitare di vedere la punta del dito e non la luna. Tra l'altro, la centralizzazione emergenziale tende a produrre una eterogenesi del fine, acuendo la sfiducia dei territori⁵² (specie di quelli con un maggiore grado di diversità culturale rispetto al centro) verso le pratiche cooperative e provocando conflitti che possono giungere fino alle tendenze separatiste⁵³.

A tre anni dalla fine della pandemia, l'obiettivo di attrezzare le costituzioni per meglio fronteggiare situazioni emergenziali sembra aver perso di attualità. Solo poche costituzioni sono state oggetto di revisione in quest'ottica, e nei rari casi in cui ciò è avvenuto, le riforme hanno ridotto i contrappesi e accentuato il predominio degli esecutivi e dei loro presidenti. È il caso, in primo luogo, dei regimi autoritari, come la Federazione russa, dove la legge sulle emergenze del 2001 non è mai stata utilizzata nelle principali crisi che hanno riguardato il Paese dalla sua adozione (la seconda guerra cecena e la pandemia da Covid-19) proprio perché garantisce diritti di partecipazione e forme di controllo⁵⁴. Per contro, durante la pandemia, nel 2020, è stata approvata una riforma costituzionale che ha significativamente esteso i poteri del Presidente e la durata del suo mandato⁵⁵.

Anche ordinamenti democratici presentano tuttavia casi di riforme costituzionali che accentrano il potere nelle mani dell'esecutivo centrale,

18, Stockholm 2018 <https://www.idea.int/publications/catalogue/emergency-powers>.

⁴⁹ T. GINSBURG, M. VERSTEEG, *The bound executive: Emergency powers during the pandemic*, in *I•CON*, vol. 19 no. 5, 2021, pp. 1498 ss.

⁵⁰ N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19*, cit.

⁵¹ M. BELOV, *Rule of Law in Europe in Times of Constitutional Polycrisis, Constitutional Polytransition and Democratic Discontent*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2023, pp. 875 ss.

⁵² Cfr. le interessanti considerazioni di R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Negotiating nationalism: regional politics in Italy during the health crisis*, in *Territory, Politics, Governance*, vol. 10, n. 6, 2022, pp. 799 ss.

⁵³ Cfr. V. BREDÁ, *Constitutional Crises and Regionalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2023.

⁵⁴ A. Domrin, *The limits of Russian Democratisation: Emergency powers and states of emergency*, London, Routledge, 2006.

⁵⁵ D. HUTCHESON, I. McALLISTER, *Consolidating the Putin Regime: The 2020 Referendum on Russia's Constitutional Amendments*, in *Russian Politics*, vol. 6, no. 3, 2021, pp. 362 ss.

come nel caso finlandese con la revisione del 2022⁵⁶. In Germania, nell'autunno del 2024, si è modificata la Legge fondamentale per aumentare la "resilienza" del Tribunale costituzionale federale ed evitare che una minoranza qualificata di natura populista (come poi creatasi nel *Bundestag* a seguito delle elezioni del 2025) potesse bloccare il funzionamento del più importante organo di tutela della costituzione⁵⁷; e nel 2025 il parlamento già sciolto, a una settimana dall'insediamento del nuovo, ha introdotto modifiche costituzionali di eccezionale portata, superando il dogma del freno all'indebitamento e approvando un piano multimiliardario di spesa per difesa e infrastrutture⁵⁸. In Italia è in corso di approvazione un'ampia revisione della forma di governo la quale, pur non specificamente connessa alle emergenze, mira ad accentuare i poteri e la legittimazione popolare del Presidente del Consiglio centralizzando nel governo e nel suo presidente prerogative estremamente significative⁵⁹. In generale, in nessun Paese si sono avute riforme che hanno previsto un passaggio da un approccio emergenziale e centralizzato a una gestione olistica fondata sulla regolazione del rischio e la partecipazione ampia (compresa quella degli enti territoriali) alla sua gestione. La tendenza insomma è indiscutibilmente verso l'accentramento e la riduzione del pluralismo, compreso in particolare quello territoriale.

5. Autonomia come risposta

Tutte le costituzioni tendono ad essere pensate per il "bel tempo"⁶⁰, anche per evitare regole troppo rigide a fronte della necessità di intervenire in modo agile e rapido quando necessario. In presenza di crisi reiterate, però, appare imprescindibile un affinamento della tecnologia costituzionale, e

⁵⁶ M. VÄRTTÖ, *Parliamentary oversight of emergency measures and policies: A safeguard of democracy during a crisis?*, in *European Policy Analysis*, 2023, pp. 1 ss.

⁵⁷ S. WILLASCHEK, *Das Resilienzrisiko: Zur geplanten Einführung eines Ersatzwahlmechanismus für Verfassungsrichter*innen ohne rechtliche Absicherung des Zweidrittelquorums*, in *VerfBlog*, 2024/11/12.

⁵⁸ P. MATUSCHKA, *Grundlegende Reform oder Schnellschuss?: Zur Änderung des Grundgesetzes vor der konstituierenden Sitzung des 21. Deutschen Bundestages*, *VerfBlog*, 2025/4/18.

⁵⁹ Per tutti A. STERPA, *Premierato all'italiana*, Utet, Torino, 2024.

⁶⁰ L'espressione costituzione del bel tempo (*Schönwetterverfassung*) fu coniata ai tempi di Weimar per indicare come si trattasse di una struttura che funzionava bene in condizioni ordinarie, ma che difettava degli strumenti necessari a resistere e superare le crisi.

del resto l'essenza del costituzionalismo è proprio quella di assoggettare a regole giuridiche fenomeni precedentemente lasciati alla dinamica politica e della forza. Il primo quarto del XXI secolo ha già registrato un'ampia serie di emergenze, dal terrorismo alle crisi economiche e finanziarie, dalle migrazioni alle secessioni, dai populismi al clima, fino alla pandemia⁶¹, e tutto lascia ipotizzare che il fenomeno non sia destinato a sopirsi. Per questo gli argini vanno rinforzati in previsione di nuovo maltempo.

Anche sulla scorta delle esperienze comparate, una più puntuale disciplina costituzionale della gestione delle emergenze appare indispensabile al fine di salvaguardare il pluralismo (anche territoriale) quale elemento portante del costituzionalismo occidentale. Non il centralismo emergenziale (di cui l'intera gestione della pandemia compreso il PNRR è emblema), ma una ben organizzata divisione verticale dei poteri è la risposta costituzionalmente orientata a garanzia della tutela del pluralismo e dei diritti in situazioni di emergenza.

In Italia, il timore che la differenziazione acuisca i divari territoriali anziché risolverne i profili più problematici è stata la chiave di lettura prevalente delle dinamiche del regionalismo, ed ha ispirato in modo particolare la gestione dell'emergenza pandemica⁶², compreso lo strumento per la successiva ripresa, ossia il PNRR. In questo contesto, è facile ritenere che una eventuale (al momento purtroppo poco plausibile) modifica della costituzione volta a migliorare la regolamentazione di situazioni di emergenza, andrebbe a comprimere il pluralismo territoriale anziché a valorizzarlo.

Occorre tuttavia considerare alcuni aspetti che vengono spesso trascurati, e che, soprattutto nella gestione della recente pandemia, non sono emersi nel dibattito italiano. In primo luogo, non va sovrastimato (tanto meno in chiave negativa) l'impatto dell'assetto territoriale sulla gestione delle emergenze. La struttura territoriale è semplicemente una delle tante variabili, e non la più importante⁶³. Rilevano certamente di più fattori extragiuridici, come la demografia, la geografia, le condizioni di vita, la ricchezza, ecc.⁶⁴, ma anche elementi di natura istituzionale come

⁶¹ Cfr. G. AMATO, P. VINEIS (dir.), *XXI secolo, il mondo sospeso*, cit.

⁶² Cfr. E. SZMULEWICZ RAMÍREZ, S. PITTO, *Relazioni intergovernative e settore sanitario. Il modello italiano alla prova della crisi*, in DPCE online, 4, 2024, pp. 2625 ss.

⁶³ N. STEYTLER (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19*, cit.; A. VEDASCHI, C. GRAZIANI, *Post-Pandemic Constitutionalism: Covid-19 as a Game-Changer for "Common Principles"?*, in U. Pa. J. Int'l L., vol. 44, no. 4, 2022, pp. 815 ss.; A. VEDASCHI (ed.), *Governmental Policies to Fight Pandemic*, Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2024.

⁶⁴ Con riferimento alla pandemia cfr. D. CAMERON, *The Relative Performance of Fed-*

la forma di governo, la pervasività del controllo di costituzionalità, l'organizzazione e la capacità amministrativa, la protezione civile, ed altri⁶⁵. La critica che talvolta si muove (soprattutto in Italia) al decentramento come fattore di inefficienza nella gestione di emergenze è pertanto frutto più di pregiudizi che di dati reali, perché più correttamente l'organizzazione territoriale è un mero amplificatore della realtà sottostante, ed aumenta l'efficienza o l'inefficienza già presenti in un Paese.

In secondo luogo, per quanto riguarda la regolamentazione dell'emergenza, ogni Paese, anche quelli federali o fortemente decentralizzati, dispone di mezzi sufficienti per concentrare i poteri in caso di emergenza, evitando così normative incoerenti e azioni non coordinate⁶⁶. Ciò avviene attraverso norme esplicite per ogni diverso grado di emergenza, siano queste previste in Costituzione (l'esempio più interessante a questo proposito è probabilmente quello spagnolo, dove l'articolo 116 Cost. prevede tre diversi gradi di emergenza che possono essere gestiti dal governo centrale sotto il controllo e per la durata stabiliti dal Parlamento, consentendo una temporanea centralizzazione dei poteri), oppure da discipline settoriali. Ad esempio, in Germania, sebbene la possibilità di mettere in moto una sorta di "costituzione parallela" per lo stato di difesa sia prevista a livello costituzionale (Art. 115a-l della Legge fondamentale), la pandemia è stata affrontata attraverso una legge ordinaria settoriale, la legge sulle infezioni, che fornisce al governo federale gli strumenti per coordinare le azioni dei *Länder* e imporre azioni in deroga alla divisione dei poteri tra i livelli di governo; la legge sulle infezioni è stata emendata durante e dopo la pandemia per renderla più efficiente, aumentando il potere di coordinamento nelle mani del governo federale e garantendo al contempo che quest'ultimo non possa unilateralmente limitare i poteri dei *Länder*, ma che siano questi ultimi a poter temporaneamente delegare funzioni alla Federazione⁶⁷.

eral and Non-federal Countries During the Pandemic, in *Forum of Federations*, Occasional Paper no. 50, 2021, <https://forumfed.org/document/the-relative-performance-of-federal-and-non-federal-countries-during-the-pandemic-number-50/>.

⁶⁵ A. GOLIA, L. HERING, C. MOSER, T. SPARKS, *Constitutions and Contagion. European Constitutional Systems and the Covid-19 Pandemic*, Max Plank MPIL Research Paper Series no. 2020,42.

⁶⁶ O. GROSS OREN, *Constitutions and Emergency Regimes*, in T. GINSBURG, R. DIXON (eds.), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, pp. 334 ss.

⁶⁷ J. WOELK, *La gestione della pandemia da parte della Germania: "Wir schaffen das!"*, in *DPCE online*, 2,2020, pp. 1713 ss.

Ciò che cambia non è la gestione centralizzata, che si realizza comunque, pur con diverse intensità, ma la direzione dell'accentramento, e la presenza di controlli e garanzie per evitare che l'accentramento venga imposto dal centro senza salvaguardare l'autonomia dei territori. Normalmente, nei sistemi federali, la centralizzazione per motivi di emergenza è infatti concordata e decisa dagli attori subnazionali, che trasferiscono provvisoriamente alcuni poteri al centro per motivi di coordinamento ed efficienza. Al contrario, nei Paesi caratterizzati da minore cultura dell'autonomia, la centralizzazione dei poteri subnazionali è tipicamente decisa dal centro, normalmente senza un effettivo coinvolgimento delle entità subnazionali.

In terzo luogo, le emergenze in generale e la pandemia in particolare confermano la teoria del federalismo come laboratorio⁶⁸. In diversi Paesi, tra cui in particolare gli Stati Uniti e il Brasile⁶⁹, l'inazione del livello federale è stata contrastata dalla proattività di diverse entità subnazionali. In Brasile, nei primi mesi della pandemia, i governatori di 24 dei 27 Stati si sono ribellati all'allora presidente Bolsonaro e si sono rifiutati di revocare le restrizioni, proponendo costruttivamente un elenco di misure coordinate per combattere la pandemia⁷⁰. In risposta, il Presidente ha emanato un atto provvisorio per ampliare i suoi poteri. Anche in Messico i governatori hanno usato la loro relativa autonomia come meccanismo di difesa contro i governi federali che si sono dimostrati riluttanti, almeno inizialmente, ad adottare misure decisive per contenere la diffusione della malattia. Con diversa intensità, gli esempi forniti in tal senso dalla recente esperienza pandemica sono numerosi e interessanti⁷¹.

In definitiva, il vantaggio dei sistemi federali risiede nella capacità di centralizzare e differenziare a seconda delle necessità e nella presenza di procedure che garantiscono questi processi in modo riconoscibi-

⁶⁸ Secondo la famosa definizione di J. BRYCE, *The American Commonwealth*, 3rd ed., London, Macmillan, 1893, p. 353: "Federalism enables a people to try experiments in legislation and administration which could not be safely tried in a large centralized country. A comparatively small commonwealth like an American State easily makes and unmakes its laws; mistakes are not serious, for they are soon corrected; other States profit by the experience of a law or a method which has worked well or ill in the State that has tried it".

⁶⁹ D. BÉLAND et al., *Trump, Bolsonaro, and the framing of the COVID-19 crisis: How political institutions shaped presidential strategies*, in *World Affairs*, vol. 184, no. 4, 2021, pp. 413 ss.

⁷⁰ E. PELUSO NEDER MEYER, T. BUSTAMANTE, *Authoritarianism Without Emergency Powers: Brazil Under COVID-19*, in *VerfBlog*, 2020/ 04/ 08, <https://verfassungsblog.de/authoritarianism-without-emergency-powers-brazil-under-covid-19/>.

⁷¹ Cfr. per tutti N. STEYTLE (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19*, cit.

le e attraverso la cooperazione invece che con l'imposizione. I sistemi federali hanno a disposizione due vie, la gestione centralizzata e quella decentrata, ed è la qualità della cooperazione a fare la differenza tra i sistemi complessi che hanno risposto in modo efficiente e quelli che non lo hanno fatto. I modelli unitari, per contro, hanno a disposizione un solo strumento, l'accentramento e la gestione *top down*.

La musica sinfonica è diversa da quella per strumenti solisti. È più articolata, più sofisticata, più potente. Se un musicista stecca, il suo errore è più facile da coprire. E il fatto che possa steccare non è un motivo per eliminare le orchestre o per far suonare tutto al direttore: i musicisti senza direttore suonano peggio, ma un direttore d'orchestra senza musicisti non suona affatto.

6. Conclusioni

La garanzia del pluralismo territoriale nelle emergenze è un puntello fondamentale della difesa delle costituzioni. Perché, al pari di altre forme di pluralismo (sociale, politico, istituzionale)⁷² impedisce torsioni autoritarie che mirino a proteggere un solo interesse: quello del leader negli Stati autocratici, quello della confessione dominante negli Stati religiosi, quello della nazione maggioritaria negli Stati nazionalisti. E quello del centro nei sistemi unitari. Per questo il pluralismo è la spina dorsale del federalismo⁷³ e più in generale di ogni forma di autonomia⁷⁴, e, per contro, il federalismo aiuta la coesione sociale⁷⁵ (e verosimilmente quella territoriale).

Le recenti crisi hanno rivelato la necessità generale di affinare le costituzioni per quanto riguarda la gestione del potere, sia in tempi ordinari, sia soprattutto in situazioni di emergenza. In questi scenari di policrisi, il diritto costituzionale è chiamato infatti a fornire strumenti che salvaguardino le colonne portanti del costituzionalismo: democrazia, Stato di diritto e

⁷² R.A. DAHL, *Polyarchy, Pluralism and Scale*, in *Scandinavian Political Studies*, vol. 7, no. 4, 1984, pp. 225 ss.

⁷³ N. ARONEY, G. DUKE, S. TIERNEY, *A Theory of Plural Constituent Power for Federal Systems*, in *Global Constitutionalism*, vol. 13 no. 3, 2024, pp. 591 ss.

⁷⁴ Cfr. F. PALERMO, *Regulating Pluralism: Federalism as Decision-Making and New Challenges for Federal Studies*, in F. PALERMO, E. ALBER (eds.), *Federalism as Decision-Making. Changes in Structures, Procedures and Policies*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2015, pp. 499 ss.

⁷⁵ *Amplius* P. POPELIER, *Dynamic Federalism. A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, London, Routledge, 2021, specie pp. 46 ss.

pluralismo. Il federalismo è uno degli strumenti più significativi, in quanto promuove (anzi: costringe) la decisione di molti, che è di per sé incompatibile con una eccessiva concentrazione di poteri (soprattutto in termini verticali), che è la conseguenza più immediata di una situazione di crisi.

In altre parole, la garanzia del pluralismo territoriale assume un'importanza particolare proprio in un contesto di crisi ricorrenti, che rappresentano una minaccia per il costituzionalismo e per i suoi valori fondanti. Non si tratta solo di mantenere il pluralismo territoriale, accanto ad altre forme di pluralismo che innervano la democrazia costituzionale, ma anche di suggerire strumenti di regolazione del pluralismo *tout court*, e il federalismo e i suoi derivati sono gli strumenti più antichi e consolidati per regolare la complessità istituzionale e procedurale e per affermare una cultura che considera normale la collaborazione anche in situazioni di emergenza.

Il rischio insito nelle situazioni di crisi è infatti che si sia portati a pensare che in tali circostanze tutto debba essere fatto in modo diverso dal solito, da meno attori e con minori garanzie. Al contrario, è proprio in momenti di difficoltà che ogni attore dovrebbe agire nel modo più normale possibile, e facendo il più possibile ciò che fa normalmente (e quindi sa fare meglio). Un esempio interessante viene dall'esperienza svizzera, dove la sanità è competenza cantonale e sono i cantoni, non la Confederazione, ad avere conoscenza ed esperienza nella gestione della sanità. Per questo con la pandemia, nonostante alcune iniziali critiche al federalismo come un *patchwork* di soluzioni diversificate a fronte di un problema generale, si è puntato sul coordinamento tra le autorità cantonali anziché su un accentramento da parte della Confederazione⁷⁶. È proprio nei momenti di crisi che occorre evitare di perdere la calma, e siccome la tentazione irrazionale di fare le cose in modo diverso durante le emergenze è particolarmente pericolosa per il costituzionalismo, contrastarla può essere uno dei grandi contributi del federalismo per salvare il costituzionalismo dalle minacce della policrisi. La sfida sarà quella di affrontare i problemi in modo ordinario, non straordinario, e di trovare soluzioni che siano il più possibile legittimate democraticamente, quindi inclusive e partecipative, in modo da limitare il più possibile la disaffezione, l'alienazione e l'opposizione⁷⁷. Per

⁷⁶ Cfr. E.M. BELSER, *Einheit und Vielfalt in Zeiten der Pandemie – ein föderalistischer Rückblick auf ein besonderes Jahr*, in Newsletter IFF 1, 2021, Cfr. anche il dossier dell'Ufficio federale della sanità pubblica, *Aufarbeitung der Corona-Pandemie*, 2024, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/krankheiten-im-ueberblick/coronavirus/covid-19/aufarbeitung-corona-pandemie.html>.

⁷⁷ Cfr. una prima, ampia rassegna critica della letteratura sul punto in B.J. CARROLL,

questo motivo in Svizzera si sta lavorando a una revisione costituzionale federale che introduca una disposizione di razionalizzazione delle procedure da impiegare in situazioni di emergenza, partendo dal presupposto che nelle crisi il federalismo non è il problema ma la soluzione⁷⁸. In Italia si sono avanzate alcune proposte di regolazione costituzionale dell'emergenza nel periodo di maggiore intensità della pandemia, che però, ad avviso di molti, miravano a rafforzare i poteri del Parlamento senza però andare a incidere sulle lacune nella gestione amministrativa dell'emergenza⁷⁹, e non si occupavano delle garanzie per il pluralismo territoriale.

Il troppo facile ricorso ai poteri di emergenza (spesso non disciplinati o formulati in modo assai vago) rappresenta una minaccia per i sistemi democratici. Crea uno squilibrio di potere a favore dell'esecutivo nazionale e quindi genera costi elevati a tutti i livelli: per la società, per l'economia, per le istituzioni. In vista delle sfide future, è essenziale rafforzare la resilienza delle costituzioni e regolamentare meglio le misure di emergenza, garantendone l'efficienza e limitandone l'impatto sul pluralismo. L'esperienza italiana della gestione della pandemia e della post-pandemia (attraverso il PNRR) va riconsiderata alla luce di questi aspetti. I divari territoriali non sono stati colmati, a fronte di una limitazione del pluralismo territoriale, e il PNRR si è tradotto in un'opera di accentramento confondendo divario territoriale con autonomia e quindi asimmetria competenziale. Senza un cambio di paradigma, non si farà altro che reiterare – nel nome del contrasto ai divari territoriali – gli schemi che i divari territoriali li hanno creati. E che pertanto non potranno che mantenerli.

L. BRUMMEL, D. TOSHKOV, K. YESILKAGIT, *Multilevel governance and responses to the COVID-19 pandemic: a systematic literature review*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 35, no. 2, 2023, pp. 305 ss. Cfr. anche J. FRATEUR, *How multilevel governance structures and crisis mitigating measures impact political trust: a systematic literature review*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 15, no. 3, 2023, pp. 55 ss. e M. GUDERJAN, J. SCHNABEL, *Gestión multinivel de crisis Covid-19. Respuestas en sistemas políticos federales y descentralizados*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nr. 26, 2023, <https://zenodo.org/records/10579703>.

⁷⁸ Un gruppo di lavoro incaricato dal Consiglio federale sta lavorando a un nuovo articolo 5b della Costituzione federale che impegni Confederazione e cantoni, nei rispettivi ambiti di competenza, a predisporre le soluzioni necessarie (normative e non) in vista della prevenzione e della soluzione delle crisi, prevedendo forme di controllo e valutazione di tali misure. Cfr. <https://www.nfp80.ch/de/BzzNJF6Mn1fA4PuO/projekt/die-bewaeltigung-von-krisen-demokratie-menschenrechte-und-foederalismus-staerken>.

⁷⁹ A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *IPOF* 1, 2021, pp. 1 ss.

Il potere di spesa federale nei sistemi europei: un'analisi comparata

Alice Valdesalici e Francisco Javier Romero Caro

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Paradigmi e manifestazioni del potere di spesa federale: Germania e Spagna a confronto. – 3. I paradigmi all'opera: la Germania. – 4. I paradigmi all'opera: la Spagna. – 5. Osservazioni comparate.

1. Introduzione

Se il PNRR viene collocato nel contesto degli studi costituzionali comparati sul federalismo, anche ma non solo fiscale, emerge come questo specifico strumento sia parte di quegli strumenti attraverso i quali trova manifestazione il potere di spesa federale, ovvero sia riconducibile a quelle fonti di finanziamento – comunemente note come ‘trasferimenti intergovernativi’ – a mezzo delle quali il livello di governo centrale veicola risorse ai governi substatuali (e locali).

Potere di spesa federale le cui modalità di esercizio possono avere un forte potenziale trasformativo rispetto al sistema federale in essere¹. In teoria tali trasferimenti dovrebbero essere progettati per perseguire finalità quali la riduzione del divario fiscale verticale; la correzione dei divari territoriali orizzontali; la compensazione di eventuali esternalità inter-territoriali, nonché giustificazioni di natura prettamente amministrativa, incluso il finanziamento di competenze federali delegate². Nei fatti, tuttavia, il livello federale impiega tali strumenti per imporre le proprie

¹ Per quanto le riflessioni qui riportate costituiscano il frutto di impressioni e valutazioni integralmente condivise, i paragrafi 1, 2, 3 sono attribuibili ad Alice Valdesalici, il paragrafo 4 a Francisco Javier Romero Caro, mentre il paragrafo 5 è opera di entrambi. Traduzione in lingua italiana del paragrafo 4 a cura di Alice Valdesalici. A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2023.

² R. BAHL, *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*, in *Urban and local government background series, Municipal finance*, n. 2, <http://documents.worldbank.org/curated/en/236781468764725893> (ultimo accesso 28.07.2025).

priorità, mantenere uniformità sull'intero territorio, contrastando la differenziazione immanente al principio federale, nonché per condizionare l'autonomia politica, incoraggiando o scoraggiando certi comportamenti degli enti subnazionali, premiando o 'comprando' il relativo supporto politico. Con frequenza tali interventi si traducono decisioni del centro che interferiscono – per sovrapposizione o per vera e propria invasione – con aree di competenza substatale e vanno quindi a detrimento dell'autonomia substatale, in forma non sempre coerente con il riparto costituzionale delle competenze. Ciò si può riscontrare con particolare vigore se ai trasferimenti sono apposte delle forme di 'condizionalità'.

La comprensione di tale fenomeno nel contesto degli ordinamenti federali europei è centrale, soprattutto alla luce delle recenti evoluzioni politiche ed economiche e della centralizzazione crescente che caratterizza tali ordinamenti. Gli ordinamenti federali europei (ad eccezione della Svizzera) presentano infatti un modello di federalismo fiscale per così dire di 'spesa', caratterizzato da una forte asimmetria tra le responsabilità di spesa, spiccatamente decentrate, ed il momento impositivo che è invece tendenzialmente accentrato, pur con differenze anche profonde sul fronte delle modalità di finanziamento e quindi della effettiva autonomia di entrata. *A fortiori* nei casi in cui l'autonomia finanziaria si riduce ad un'autonomia di spesa, o comunque in cui tale seconda dimensione è prevalente, l'esercizio del potere di spesa federale, specialmente se associato a forme di condizionalità, rischia di minare le fondamenta stessa dell'autonomia substatale, di cui la componente finanziaria è parte essenziale³.

D'altro canto, nei sistemi a forte accentramento del momento impositivo, gli enti substatali sono davanti ad un dilemma. Accettare risorse dal livello federale per far fronte alla scarsità di risorse, e con le risorse quindi anche l'impatto che le condizioni a queste associate sono in grado di esercitare sull'autonomia e sul riparto delle competenze, o in alternativa, spiegare ai propri cittadini che non hanno beneficiato delle risorse messe a disposizione dal governo centrale perché costituivano una minaccia per l'autonomia. Nei sistemi federali caratterizzati da un significativo divario

³ Sulla natura sia strumentale che vitale della dimensione finanziaria (e con essa quindi dell'autonomia tributaria) rispetto all'autonomia politica: F. GALLO, *Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle regioni*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1975, p. 253, il quale osserva come «l'autonomia finanziaria nel senso più pieno non dovrebbe significare solo autonomia di bilancio, come a dire libertà di impiego delle risorse messe a disposizione dallo Stato senza alcun vincolo sovraordinato di destinazione: essa dovrebbe comprendere in sé anche l'autonomia tributaria...».

fiscale verticale, pertanto, l'elemento della volontaria adesione dei SNG ai programmi di spesa è una chimera: la necessità di ricevere risorse rende irrinunciabili i trasferimenti e l'accettazione delle condizioni allegate.

Accogliendo questa prospettiva di indagine, il presente articolo propone un'analisi comparata del potere di spesa federale in due sistemi federali – Germania e Spagna –, scelti in quanto rappresentativi in materia di due paradigmi differenti. Dopo una comparazione dei tratti che contraddistinguono o accomunano i diversi paradigmi, verrà offerta una disamina delle fonti di finanziamento del livello substatale per identificare quelle maggiormente rilevanti ai fini dell'analisi (par. 2), per poi passare in rassegna i singoli casi di studio (parr. 3 e 4). Nel paragrafo conclusivo (par. 5) verranno invece offerte alcune osservazioni comparate, al fine di provare a tratteggiare le modalità attraverso cui il potere di spesa federale incide sull'equilibrio federale ed in particolare sull'autonomia substatale, così isolandone il potenziale trasformativo.

2. Paradigmi e manifestazioni del potere di spesa federale: Germania e Spagna a confronto

Come anticipato in apertura, i due casi sono riconducibili quanto al potere federale di spesa a due paradigmi differenti. In Germania si rinviene il paradigma della 'costituzionalizzazione del potere di spesa federale'. In linea con la natura spiccatamente positivista dell'ordinamento giuridico tedesco e con il grado di estremo dettaglio con cui si dà copertura costituzionale formale alle disposizioni della costituzione finanziaria, rinveniamo nella Legge fondamentale (LF) una disposizione (l'art. 104a) che pone la regola generale del riparto delle responsabilità di spesa: 'Federazione e Länder sostengono separatamente le spese derivanti dall'adempimento dei loro compiti, a meno che la presente Legge fondamentale non disponga diversamente'. Il sistema si regge quindi sui principi di separazione e di connessione. Si sancisce la separazione delle responsabilità di spesa, per cui ciascun livello di governo sostiene separatamente le spese per l'esercizio delle proprie funzioni e le forme di finanziamento misto devono essere l'eccezione. Sempre alla luce del disposto costituzionale, le uniche deroghe ammesse sono quelle espressamente previste dalla Legge fondamentale. Al contempo si afferma la connessione tra responsabilità di spesa e rispettivi compiti, dove il responsabile per la spesa è – di regola – il responsabile della funzione amministrativa. Per-

tanto, il finanziamento di funzioni altrui è ammesso solo limitatamente ai casi previsti dal documento costituzionale⁴. L'Art. 104a LF funge dunque da strumento di difesa dell'autonomia di spesa substatale, che tuttavia è di grado inferiore rispetto a quella federale, in quanto legata prevalentemente alla dimensione amministrativa dell'agire pubblico, dovendosi comunque dare attuazione a decisioni prese in altre sedi, stante il ruolo dominante del Bund rispetto alla funzione legislativa.

La Spagna corrisponde invece al paradigma del 'potere federale di spesa implicito': nella Costituzione spagnola non si rinviene alcuna previsione che fissi il riparto del potere di spesa. L'estensione di tale potere è ricostruita dal Tribunale costituzionale. Quest'ultimo *in primis* fissa il contenuto minimo inderogabile per aversi autonomia di spesa, ovvero, solo quando un ente è competente a decidere quali e quante risorse spendere e per quali servizi⁵. In secondo luogo, il Tribunale delimita i contorni di tale potere alla luce del sistema autonomico, precisando che un ente ha potestà di spesa in un settore, solo se è al contempo titolare della competenza materiale sul medesimo⁶. Detto altrimenti, l'autonomia di spesa deve convivere con il sistema di riparto delle competenze, senza alterarlo⁷.

Tale principio di natura operativa dovrebbe valere sia per le Comunità autonome (CCAA), che per lo Stato. Le prime non possono pertanto estendere le proprie competenze attraverso lo sviluppo di politiche di spesa in settori che non rientrino *ratione materiae* nelle proprie competenze; il secondo non potrebbe assorbire competenze decentralizzate attraverso le proprie politiche di spesa. Questa rappresentazione dovrebbe applicarsi anche con riferimento a quelle competenze statali dai confini particolarmente ampi, come ad esempio il potere di fissare le basi o il coordinamento di un determinato ambito materiale. Emblematica è la competenza esclusiva statale a fissare le basi della pianificazione generale dell'attività economica (*ex art. 149.1.13 CE*). Se da un lato tale titolo legittima interventi di spesa per concretizzare attività di impulso allo sviluppo economico, dall'altro, non si dovrebbe tradurre in un'invasione dello spazio conferito alle CCAA. Un altro esempio è

⁴ Tra i molti commenti alla disposizione della LF, si veda: J. HELLERMANN, *Artikel 104a*, in H. V. MANGOLDT, F. KLEIN, C. STARCK (a cura di), *Kommentar zum Grundgesetz*, Beck Verlag, München, 2010.

⁵ Precisamente, il Tribunale parla di struttura e livello dei servizi oltre che di volume e composizione dei flussi finanziari per finanziare tali servizi. Così: STC 13/1992, del 6 febbraio, FG 7.

⁶ Così: STC 152/1988 del 20 luglio; STC 75/1989; STC 2012/1988 del 27 ottobre.

⁷ Così: STC 13/1992, già STC 75/1989.

poi la competenza statale a fissare ‘le basi del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche’ (*ex art. 149.1.18 CE*). Anche in questo caso trattasi di competenza statale che vedrebbe l’esclusività limitata a porre le fondamenta, le regole base della materia, tuttavia anche per questo titolo è stata accolta un’interpretazione espansiva del potere statale (cfr. sub. par. 4).

Per comprendere quali sono sul piano pratico le manifestazioni del fenomeno sotto esame è bene passare in rassegna le fonti di finanziamento del livello substatale. A tal fine la tabella (*sub. tab. 1*) riporta le fonti di finanziamento di Länder e Comunità autonome e la relativa consistenza in termini percentuali.

Tab. 1. Tassonomia delle fonti di finanziamento di Länder e CCAA (incl. valori relativi; anno 2022)⁸.

Tassonomia delle fonti di finanziamento	Entrate per tipo dei Länder	2022 (%)	Entrate per tipo delle CCAA	2022 (%)
1-Riparto gettito tributario (criterio prevalente: pr. territorialità)	Imposte esclusive e comuni, incl. IVA	72,7	Tributi ceduti, con o senza potestà legislativa	65,87
2-Trasferimenti perequativi	Trasferimenti generali (A-BEZ) e specifici (So-BEZ)	1,9	Entrate da (4) fondi perequativi: Fondo Garanzia Servizi Pubblici Fondamentali; Fondo di Sufficienza Globale; Fondi di Convergenza (competitività e cooperazione)	11,69
3-Trasferimenti federali ‘condizionati’	Assegnazioni e prestiti dal Bund (esclusi BEZ)	13,3	Entrate da FCI (per investimenti)	0,22
			Altri trasferimenti (Subvenciones, convenios y otras transferencias)	13,56
4-Altre entrate		12,1		8,66

⁸ Rielaborazione propria sulla base dei dati disponibili in: BMF, *Finanzbericht, Bundesfinanzministerium - Finanzbericht 2022*, per la Germania; Ministerio de Hacienda, *Haciendas Autonómicas en cifras, Haciendas Autonómicas en cifras: Ministerio de Hacienda*, per la Spagna. Per entrambi i casi si è preso a riferimento l’anno 2022.

Se i tributi propri in senso stretto sono senz'altro da escludere tra le manifestazioni del potere federale di spesa, la dottrina non è unanime sulle altre fonti. Per la dottrina e il tribunale costituzionale tedesco, le fonti di entrata riconducibili a forme di riparto gettito tributario su base territoriale (n. 1, tab. 1) sono da classificare come dotazione finanziaria originaria dei Länder e, quindi, da escludere dal concetto di trasferimenti intergovernativi⁹. Più controversa la questione nel dibattito spagnolo con riferimento ai tributi ceduti. A tal proposito la dottrina ritiene che questo meccanismo di riparto delle risorse abbia il vantaggio di introdurre strumenti di finanziamento che – almeno su carta – risultano più trasparenti, poiché fondati su criteri oggettivi e tecnici, fatti oggetto di disciplina normativa ed in quanto tali giustiziabili¹⁰. In una certa misura, inoltre, si rende evidente il nesso tra la capacità fiscale – riferibile alle imposte versate dai soggetti residenti od operanti in un certo territorio – e la capacità economico-finanziaria di un ente, ovvero l'ammontare delle risorse a disposizione. Un tale modello di finanziamento può poi determinare quale ulteriore conseguenza una differenziazione in termini di servizi ai cittadini, riconducibile proprio alla diversità in termini di gettito generato dai singoli territori. Al contempo, tuttavia, per buona parte della dottrina la corresponsabilità fiscale delle CCAA si realizza solo attraverso una riduzione dell'illusione fiscale¹¹. Letto alla luce di questo approccio,

⁹ Il Tribunale costituzionale federale utilizza il termine *eigene Finanzausstattung* – cfr. BVerfGE 101, 158, (221) – per riferirsi alla dotazione finanziaria del singolo Land quale risulta all'esito del riparto verticale e orizzontale del gettito tributario (nota come ripartizione primaria). In particolare, si richiama un passaggio della motivazione, in cui il Tribunale sottolinea che «l'art. 106 e l'art. 107 c. 1 (*omissis*) vengono a costituire la dotazione finanziaria originaria (*originäre Finanzausstattung*) di Federazione e Länder». Si riferisce a tal proposito in termini di dotazione originaria, M. HEINTZEN, *Art. 107*, in I. VON MÜNCH, P. KUNIG (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, vol. 2, C.H. Beck, München, 2012, par. 1, richiamandosi a R. WENDT, *Finanzhoheit und Finanzausgleich*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. VI, C.F. Müller, Heidelberg, 2008, par. 91.

¹⁰ Criticità emergono tuttavia nelle modalità scelte per la relativa gestione. Il sistema prevede infatti l'anticipo di risorse alle CCAA sulla base di una decisione adottata dallo Stato, salvo poi prevederne l'adeguamento – al rialzo o al ribasso – in base al dato effettivo. Tali risorse sono legate ad una stima e non sempre riflettono l'andamento (presunto o effettivo) dell'economia e con esso l'aumento o la diminuzione delle entrate di natura tributaria. Di conseguenza, esso può facilmente dare luogo a disfunzioni del sistema, tra il resto, a danno della certezza della dotazione finanziaria e quindi della programmabilità delle azioni e degli interventi pubblici da parte dell'ente.

¹¹ È questa una delle tre ipotesi definitorie della corresponsabilità fiscale offerte da:

quindi, la cessione del gettito – ancorché su base territoriale – sembra produrre l'effetto contrario. A riprova è sufficiente osservare come questo strumento possa ingenerare nei cittadini l'illusione che sia la Comunità a generare il gettito, il che è vero su un piano di fatto – poiché le risorse sono proporzionali alla ricchezza originata dal territorio – ma non lo è altrettanto su un piano giuridico. Ciò *a fortiori* si palesa se si considera che l'ammontare delle risorse a disposizione non dipende necessariamente da una decisione dell'ente in questione, assunta nell'esercizio della propria autonomia legislativa (e politica), ma accade con frequenza che esso sia la conseguenza di decisioni adottate da un altro livello di governo – quello statale¹². È infatti lo stato con legge a istituire e disciplinare gli aspetti essenziali di tali tributi in questione ed a disporre dei medesimi, ovvero a decidere circa la sua esistenza e la sua eventuale cessione alle CCAA. Cionondimeno, va rilevato come il riconoscimento in capo alle CCAA di importanti poteri legislativi su molti dei tributi ceduti porta ad escluderli dalle manifestazioni del potere federale di spesa, a fortiori considerando che le entrate relative a queste fonti di finanziamento sono trasferite alle Comunità autonome senza alcun vincolo di utilizzo.

Lo stesso – ovvero l'assenza di vincoli – si riscontra anche per i trasferimenti perequativi (n. 2, tab. 1). Tuttavia, anche in questo caso la dottrina spagnola li classifica senz'altro come trasferimenti (cfr. art. 157 CE), mentre quella tedesca ritiene che parte dei trasferimenti perequativi corrispondano alla dotazione finanziaria propria dei Länder. Se il riparto del gettito tributario su base territoriale (la ripartizione primaria) definisce le entrate di un Land in base alla potestà sul gettito ad esso attribuita, la dotazione finanziaria propria di un Land si determina solo una volta conclusi tutti i passaggi di cui consta il *Finanzausgleich*, mentre le risorse assegnate soltanto sulla base della ripartizione primaria sono da intendersi come originarie del Land, nel senso che esse si determinano in base alla capacità contributiva generata dal medesimo¹³. Cionondimeno,

C. MONASTERIO ESCUDERO, *Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos*, in *Hacienda Publica Española*, n. 1, 1992, pp. 27-28.

¹² Così: M. D. MORA LORENTE, *Impuestos cedidos: implicaciones internas y comunitarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 150-55. Nel sostenere la tesi sopra esposta, l'autore mette altresì in discussione la riconducibilità dell'IVA e delle imposte speciali nell'alveo delle imposte cedute, ritenendo dirimente la mancanza in capo alle CCAA di qualsivoglia potere di direzione su elementi del tributo, che permetta di incidere sul relativo carico fiscale.

¹³ Così: J. WIELAND, *Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des Finanzausgleichs*, in *Jura*, 1988, p. 411. La dottrina non è unanime circa la classificazione delle entrate dei Länder

trattandosi anche in questo caso di trasferimenti senza vincolo di utilizzo, non presentano particolari criticità in termini di impatto sull'autonomia di spesa substatale.

Senza altro critico per l'autonomia di spesa sono invece tutti quegli ulteriori trasferimenti provenienti dal livello federale, caratterizzati da 'condizionamenti' con forma ed intensità diversa, che incidono sull'utilizzo che delle relative risorse può fare l'ente beneficiario in qualche modo limitandolo (n. 3, tab 1). Quanto alla forma, la condizionalità potrebbe classificarsi come 'materiale', laddove si pongono vincoli rispetto al fine da perseguire o al settore in cui si possono spendere le risorse, come 'finanziaria', laddove le risorse federali sono condizionate ad esempio ad un co-finanziamento da parte dell'ente beneficiario, o sono ammesse solo certe tipologie di spesa, quali emblematicamente le spese per investimenti, od ancora potrebbe definirsi come 'gestionale', laddove i vincoli attengono al come procedere per spendere le risorse elargite. All'interno di tale tentativo rudimentale di tassonomia del fenomeno in esame, si rinvencono trasferimenti soggetti a condizionamenti di intensità anche molto differente, che di conseguenza esercitano un impatto diversificato anche sul fronte dell'autonomia politica substatale. Di questi aspetti si terrà conto nell'analisi dei due casi di studio. Partendo infatti dai diversi paradigmi costituzionali del potere di spesa federale appena ricostruiti, i due paragrafi che seguono (par. 3 e 4) analizzeranno le modalità di esercizio di tale potere nei due ordinamenti, osservandone l'esercizio dalla prospettiva dell'autonomia substatale, rispettivamente, di Länder e Comunità autonome di regime comune.

3. I paradigmi all'opera: la Germania¹⁴

Le eccezioni alla regola – ovvero al principio generale di responsabilità finanziaria esclusivamente per i propri compiti (amministrativi) ex

alla stregua di dotazione originaria vs propria, nel senso che per la dottrina maggioritaria le due qualificazioni tendono a convergere. Vi è tuttavia chi opta per una distinzione tra dotazione propria *versus* originaria: S. KORIOTH, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Länder*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997, pp. 421-422. Per una rappresentazione delle diverse posizioni dottrinali: *ex plurimis*, P. M. HUBER, *Art. 107*, in H. v. MANGOLDT, F. KLEIN, C. STARCK (a cura di), *Kommentar zum Grundgesetz*, Beck, München, 2010, par. 83-85; U. HÄDE, *Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1996, p. 213.

¹⁴ I dati riportati in questo paragrafo sono disponibili in: BMF-BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Finanzbericht 2024*, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Finanzberichte/finanzbericht-2024.html> (ultimo accesso 24.09.2025).

art. 104a – sono tassativamente previste e disciplinate dalla LF attraverso il ricorso a due differenti declinazioni del potere di spesa federale, con diverse sottovarianti ciascuna.

Da una parte si collocano gli aiuti finanziari (artt. 104b ss. LF), ossia i trasferimenti federali previsti a sostegno di compiti, ambiti o finalità specificamente indicati dalla Legge fondamentale. In questi casi l'attuazione ricade nell'ambito della responsabilità amministrativa dei Länder, mentre la Federazione assume prevalentemente la funzione di (co-)finanziatore. In tali ipotesi, il livello federale non esercita, di regola, un ruolo di co-programmazione, fatta salva la possibilità per la Federazione di monitorarne l'applicazione a livello subnazionale e verificare se i Länder fanno un uso appropriato di tali fondi.

Nello specifico, l'articolo 104b consente ad esempio al governo federale – nella misura in cui ha competenza legislativa per l'ambito materiale che viene in rilievo – di concedere agli stati assistenza finanziaria per investimenti particolarmente significativi di Länder e comuni, purché ciò sia finalizzato al perseguimento di uno dei seguenti fini: prevenire perturbazioni dell'equilibrio economico generale, compensare le differenze di potenza economica sul territorio federale, promuovere la crescita economica. Per il tribunale costituzionale federale (BVerfGE 39, 96 – *Städtebauförderungsgesetz*), il primo fine si traduce in aiuti diretti a sostenere l'economia regionale 'in determinate situazioni di crisi congiunturale, il cui riferimento nazionale è evidente e la durata è limitata; nella seconda e terza alternativa, 'gli aiuti finanziari si orientano al particolare carico di compiti di Länder e comuni, la cui realizzazione regionale, a causa della connessione tra le misure di struttura e infrastruttura pubblica e la crescita economica, assume al contempo un'importanza sovraregionale, a tal punto che i Länder non possono affrontarla con il ricorso esclusivo alle proprie risorse finanziarie ma serve una partecipazione finanziaria del governo federale, così da soddisfare le esigenze dell'intero stato'. Detto altrimenti, si tratta di favorire l'economia in aree limitate nel secondo caso e lo sviluppo economico per l'intero territorio del Land, nel terzo, traducendosi così in benefici diretti allo sviluppo economico, a co-finanziamento di attività direttamente connesse alla promozione economica. Le ipotesi previste sono comunque tutte accomunate da una caratteristica, ovvero la destinazione specifica, per cui non possono essere rivolti a coprire il fabbisogno finanziario generale – corrente ed ordinario – dei Länder.

Si prescinde invece dalla competenza legislativa del Bund per concedere assistenza finanziaria in caso di disastri naturali o emergenze ecce-

zionali che sfuggono al controllo del Land e incidono significativamente sulla situazione finanziaria del Land.

Quanto alla modalità con cui vengono decisi e gestiti gli aiuti finanziari *ex art.* 104b, di norma sono i Länder che scelgono i progetti finanziabili nell'ambito delle finalità e dei criteri concordati con il Bund, anche se in settori di competenza legislativa federale il legislatore federale può anche regolamentare nel dettaglio l'impiego dei fondi. Peraltro, il comma 2 dell'art. 104b, da mandato al legislatore federale per regolamentare aspetti quali la configurazione dell'impiego dei fondi da parte dei Länder, i cui criteri concreti possono dunque essere uniformati e controllati dalla Federazione, benché d'intesa con i Länder¹⁵.

Se tale possibilità rappresenta un'importante invasione di campo rispetto all'autonomia dei Länder, la quale nel caso tedesco è per lo più limitata all'esecuzione di leggi federali, è pur vero che la fonte competente è la legge federale soggetta, in questo caso, ad approvazione del *Bundesrat*, ovvero l'organo federale rappresentativo degli esecutivi dei Länder. In alternativa, è previsto il ricorso ad un accordo amministrativo, basato sulla legge di bilancio federale. Quest'ultimo richiede il consenso di tutte le parti coinvolte ed è pertanto sottratto alle logiche maggioritarie, così contribuendo maggiormente a preservare l'autonomia substatale.

Rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 104b, ad esempio, gli aiuti finanziari per la promozione dello sviluppo urbano (nel 2024 per un totale di 790 milioni di euro), gli aiuti per promuovere l'espansione dei servizi di assistenza all'infanzia (per un totale di circa 5,4 miliardi di euro elargiti ai Länder a partire dal 2008), il fondo speciale *Kommunalinvestitionsförderungsfonds*, istituito nel 2015, dotato di 3,5 miliardi di euro e finalizzato a promuovere gli investimenti nei comuni finanziariamente deboli. Si tratta di investimenti in settori in cui la Federazione ha competenza legislativa, ovvero investimenti con un focus su infrastrutture, infrastrutture educative (limitatamente alla ristrutturazione energetica) e protezione del clima, che trovano disciplina nella legge federale sulla promozione degli investimenti comunali (*KInvFG*). Pur trattandosi di aree di competenza legislativa del Bund, si inverte un'interferenza importante con l'autonomia dei Länder sia sul fronte amministrativo che su quello dell'autonomia di spesa. D'altro canto, tale impatto si verifica non solo

¹⁵ In tal senso: C. Seiler, *Flucht in die Intransparenz. Zur Neuordnung der Finanzaufteilung zwischen Bund und Länder*, in EZFF (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus* 2017, Nomos, Baden-Baden, 2017, pp. 52-62 (59).

per la presenza a monte di una legge che finisce per limitare il margine di azione dei Länder anche rispetto alla sua stessa esecuzione, ma al tempo stesso il finanziamento massimo è pari al 90% per cui si rende necessario anche un co-finanziamento dell'infrastruttura, andando così a vincolare risorse dei Länder¹⁶.

Oltre ai casi di cui all'art. 104b, vi sono tutta una serie di ulteriori fattispecie per cui l'intervento federale di assistenza finanziaria è costituzionalmente legittimato, pur in assenza di competenza legislativa. È il caso ad esempio dell'articolo 104c LF, nel quale si prevedono aiuti finanziari destinati ad investimenti, ed anche per spese speciali, direttamente connesse e temporanee, nel settore delle infrastrutture scolastiche comunali. Ai sensi del §10 e ss. della legge sulla promozione degli investimenti comunali (*Kommunalinvestitionsförderungsgesetz*), tutti i Länder riceveranno aiuti finanziari, ancorché per importi variabili, per gli investimenti da parte dei loro comuni finanziariamente deboli nel settore delle infrastrutture scolastiche. Lo stesso vale per l'articolo 104d GG, introdotto anch'esso con la legge di modifica della Legge fondamentale del 28 marzo 2019. La disposizione legittima il governo federale a concedere aiuti finanziari ai Länder per investimenti di rilevanza nazionale di Länder e comuni nel settore dell'edilizia abitativa sociale, anche in assenza di competenza legislativa federale nell'ambito di intervento (nel 2024 sono previsti fondi per un totale di 3,15 miliardi di euro)¹⁷. Peraltro, sia nei casi

¹⁶ La legge di bilancio 2016 ha raddoppiato la disponibilità di tale fondo portandolo a 7 miliardi di euro. Con questi ulteriori fondi, nell'ambito del secondo capitolo della *Kommunalinvestitionsförderungsgesetz* (KInvFG), creato sulla base dell'articolo 104c GG nella versione successiva alla riforma del sistema di compensazione finanziaria federale del 2017, possono essere promossi a partire dal 2020 investimenti nei comuni finanziariamente deboli nella ristrutturazione, nella conversione e nell'ampliamento degli edifici scolastici delle scuole di istruzione generale e professionale, anche in questo caso con un tasso di finanziamento federale fino al 90%.

¹⁷ Dal 2005, ai sensi dell'art. 125c, c. 2 LF, il governo federale concede assistenza finanziaria ai Länder Brema, Amburgo, Meclemburgo-Pomerania Anteriore, Bassa Sassonia e Schleswig-Holstein, per investimenti particolarmente significativi nel settore dei porti marittimi, destinati a misure volte a migliorare l'infrastruttura economica dei porti marittimi, come la costruzione o l'ampliamento di impianti portuali, vie di comunicazione e aree pubbliche (circa 38,3 milioni di euro annui). Infine, l'art. 143d LF prevede degli aiuti federali affinché i Länder rispettino pareggio di bilancio. Alla luce di tale previsione, con la *Sanierungshilfengesetz* (SanG) si è disposto che dal 2020 Brema e il Saarland potranno ricevere dal governo federale aiuti alla ristrutturazione per un importo complessivo di ulteriori 800 milioni di euro annuo, senza data di scadenza, a condizione che: si impegnino a rispettare principio di pareggio di bilancio *ex* art. 109.3 LF, unitamente all'a-

di cui all'art. 104c che 104d si applicano le disposizioni relative agli aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 104b GG, per quanto riguarda la verifica e il controllo dell'uso dei fondi federali concessi ai Länder, nonché i diritti di informazione riconosciuti a *Bundestag*, *Bundesrat* e governo federale.

Ricadono nella categoria degli aiuti federali anche i trasferimenti federali ai Länder provenienti dal *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan* (DARP), il corrispettivo tedesco del PNRR. Una parte significativa di tali fondi (28 miliardi di euro) è infatti destinata ai Länder sotto forma di aiuti finanziari (*ex artt. 104b-104c LF*) elargiti sulla base di accordi amministrativi. Si menzionano ad esempio 500 milioni di euro per dispositivi mobili per insegnanti; 205 milioni di euro per i centri di competenza per l'istruzione; 3 miliardi di euro per l'attuazione accelerata della legge sull'accesso online (2023). Va tuttavia evidenziato come, nonostante molte delle priorità di finanziamento indicate nel DARP impattino su aree di competenza legislativa – esclusiva o concorrente – dei Länder, il loro coinvolgimento nel processo che ha portato all'approvazione del piano nazionale non è stato particolarmente tempestivo, confermando una tendenza ormai da tempo consolidata nella gestione degli 'affari europei'. La fase negoziale portata avanti nell'estate del 2020 è stata condotta esclusivamente sotto la leadership del governo federale. I Länder sono stati formalmente informati solo nel mese di dicembre durante la Conferenza dei ministri delle finanze, ovvero quando la bozza del piano, inclusa l'individuazione delle priorità e la distribuzione delle risorse, era stata già elaborata¹⁸. Al contempo, il rapporto della Corte dei conti evidenzia un problema di incentivi legato ad una allocazione asimmetrica delle responsabilità. I Länder sono infatti responsabili dell'attuazione delle misure previste dal piano, ma il governo federale assume il rischio finanziario nei confronti dell'UE, se i traguardi non vengono raggiunti. Questo crea un problema nella struttura degli incentivi¹⁹. D'altro canto, questa anomalia è favorita dalla circostanza per cui il processo decisionale e la fase di implementazione sono collocati su

spettativa di corrispondenti 'misure per ridurre l'eccessivo indebitamento e rafforzare la solidità economica e finanziaria'.

¹⁸ H. SCHELLER, A.S. KÖRNER, *Die EU-Aufbau- und Resilienzfähigkeit: Föderale Konflikte im Entstehungs- und Implementationsprozess in Deutschland*, in EZFF (a cura di), *Jahrbuch des Föderalismus* 2022, Nomos, Baden-Baden, 2022, pp. 313–330.

¹⁹ BUNDESRECHNUNGSHOF, *Bericht nach §88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen zur Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans*, 2023, *Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans* (ultimo accesso 25.09.2025).

diversi livelli di governo. Il fatto poi che si sia ancora una volta fatto ricorso a programmi di finanziamento complessi e vincolati a scopi specifici, che contribuiscono ad intensificare, piuttosto che ridurre, il tanto criticato intreccio di competenze che caratterizza il sistema federale tedesco, non può che avere un impatto negativo sull'autonomia politico-finanziaria e la responsabilizzazione Länder²⁰.

La rassegna delle diverse fattispecie riconducibili alla categoria degli aiuti finanziari federali fa emergere come l'interferenza di questi strumenti con l'autonomia dei Länder sia nel complesso significativa. Cionondimeno nel caso tedesco si rinviene un elemento che contribuisce se non proprio a preservare il grado di autonomia dei Länder, quantomeno a controbilanciare in parte l'impatto negativo del potere federale di spesa. Tale fattore è legato al processo decisionale ed in particolare al coinvolgimento dei Länder nelle decisioni prese a livello federale che incidono sulla relativa dotazione finanziaria. A tal riguardo vi sono diversi aspetti da considerare. In primo luogo, va evidenziato che non solo le uniche deroghe ammesse al principio di separazione e connessione sono quelle previste dalla Legge fondamentale, ma anche che per modificare il documento costituzionale serve anche l'approvazione a maggioranza dei due terzi (46 su 69 voti) del *Bundesrat*. In secondo luogo, le stesse deroghe previste ai principi di separazione e connessione, nel fissare le regole specifiche di attivazione della deroga, prevedono la partecipazione dei Länder al processo decisionale tramite approvazione del *Bundesrat* (a maggioranza assoluta, quindi 35/69 voti²¹) nel caso la deroga sia da regolarsi tramite legge federale, ovvero in settori di competenza federale, oppure tramite accordo con i Länder. Un tale schema decisionale contribuisce a controbilanciare l'impatto negativo per l'autonomia substatale, anche se va osservato come l'approvazione del *Bundesrat* non tuteli l'autonomia del singolo Land, poiché non equivale all'autodeterminazione dell'ente attraverso l'esercizio della potestà legislativa in forma autonoma ed indipendente²². La composizione dell'organo e la sua modalità di funzionamento determinano la compressione degli interessi dei singoli enti e convertono l'autonomia in

²⁰ H. SCHELLER, A.S. KÖRNER, *Die EU-Aufbau- und Resilienzfähigkeit*, cit., pp. 313–330. Sul tema della responsabilizzazione politico-finanziaria, con riferimento specifico al caso tedesco e spagnolo, si veda: A. VALDESALICI, *Federalismo fiscale e responsabilizzazione politico-finanziaria. Comparazione giuridica ed esercizi di misurazione del diritto*, ESI, Napoli, 2018.

²¹ Non basta quindi una maggioranza relativa, ovvero la maggioranza dei voti espressi dai membri effettivamente presenti. Le astensioni contano come voti negativi.

²² *Ex plurimis*, K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, C.H. Beck, München, 1980, p. 1123.

una forma di rappresentanza a dimensione collettiva. Da un lato, il *Bundesrat* diviene un luogo di rappresentanza del livello di governo intermedio nel suo complesso²³, per cui la partecipazione è dell'insieme dei Länder e la volontà di ciascuno di essi risulta compressa dalle logiche del principio di maggioranza. Dall'altro, gli interessi del singolo ente devono trovare composizione negli interessi comuni del livello di governo intermedio e, quindi, in base alla consistenza demografica ed alla forza politica rivestita da ciascuno di essi nell'arena politica, le diverse priorità risulteranno recessive o dominanti. L'accordo si discosta invece dalla logica maggioritaria, ancorché temperata, richiedendo il consenso di tutte le parti coinvolte. Per cui se è vero che la legge federale o l'accordo amministrativo possono contenere disposizioni sulla struttura dei rispettivi programmi statali federali che limitano la libertà dei Länder di utilizzo dei fondi ricevuti dal governo federale, è altrettanto vero che i criteri per la progettazione dei programmi dei Länder sono stabiliti in accordo con i Länder interessati, o quantomeno previa approvazione del *Bundesrat*.

L'altro strumento attraverso cui trova manifestazione il potere di spesa federale è quello dei compiti comuni (*Gemeinschaftsaufgaben*), ovvero quella serie enumerata di compiti propri dei Länder a cui tuttavia la Federazione può o deve (a seconda dei casi) partecipare. Si tratta anche in questo caso di una deroga all'art. 104a c. 1 LF, ovvero al principio di separazione, attraverso la quale la Federazione può condizionare le priorità politiche dei Länder interferendo con la loro autonomia. Attraverso tale strumento la Federazione mette infatti a disposizione fondi che vanno utilizzati in uno specifico ambito e che, al contempo, necessitano di una iniezione di fondi per la medesima destinazione anche da parte dei Länder. Oltre al finanziamento misto, questa fattispecie comporta anche una condivisione dell'esercizio della funzione, per cui si richiede anche una forma di coordinamento delle attività rispettivamente svolte dai due livelli di governo.

Anche in questo caso si tratta di un potere costituzionalmente legittimato ed al contempo limitato: le sottovarianti sono solo quelle tassativamente previste dalla Legge fondamentale. Una classificazione interna a questo strumento si può operare in base alla natura – obbligatoria o facoltativa – della condivisione dei compiti e quindi del finanziamento. Ricade nel primo sottogruppo la previsione di cui all'art. 91a LF, ai sensi

²³ Così: F. PALERMO, J. WOELK, *Il Bundesrat tra continuità e ipotesi di riforma*, in *Le Regioni*, n. 6, 1999, pp. 1097-1122 (1103), che parlano di un patto federativo di secondo grado, che in quanto tale non coinvolge i singoli membri ma il loro insieme.

del quale la federazione partecipa al coordinamento e al finanziamento di misure di rilevanza nazionale per migliorare la struttura economica regionale, la struttura agricola e la protezione costiera.

Ricadono invece nel secondo sottogruppo le fattispecie tassativamente elencate agli artt. 91b e seguenti, le quali prevedono che Bund e Länder possano collaborare sulla base di accordi, in casi di rilevanza sovraregionale per la promozione della scienza, della ricerca e dell'insegnamento (91b); nella pianificazione, nella creazione e nel funzionamento dei sistemi informatici necessari per l'adempimento dei loro compiti (91c); in studi comparativi per determinare e promuovere l'efficienza delle loro amministrazioni e pubblicare i risultati (91d); infine, in materia di sostegno al reddito di base per le persone in cerca di lavoro, la Federazione e i Länder o i comuni e le associazioni di comuni competenti in base al diritto del Land collaborano di norma in istituzioni comuni (91e).

Per i compiti comuni a natura obbligatoria sia la specificazione dei compiti da condividere che i dettagli del coordinamento sono contenuti in una legge federale soggetta ad approvazione del *Bundesrat*. Mentre per i casi riconducibili alla natura facoltativa si rende necessario il ricorso all'accordo. Trattandosi di opzioni facoltative, è richiesto un consenso più ampio della mera maggioranza in seno *Bundesrat*. Nello specifico gli accordi in questione richiedono l'approvazione del *Bundestag* e dei Parlamenti dei Länder interessati, e non può essere escluso il diritto di recedere da tali accordi. Gli accordi regolano anche l'assunzione dei costi. Rispetto a questa classificazione, il caso di cui all'art 91e (sostegno al reddito) costituisce una sorta di eccezione (parziale) alla regola, in quanto pur trattandosi di una collaborazione facoltativa, prevede che i dettagli siano regolati da una legge federale che richiede la 'mera' approvazione del *Bundesrat*. D'altro canto, si tratta in questo caso di un ambito di intervento che rientra nella competenza legislativa federale, per cui il grado di partecipazione dei Länder si restringe. La ratio è infatti la seguente: se si intaccano i diritti dei Länder, serve l'approvazione da parte di ciascuno di essi. Tuttavia, dove la Legge fondamentale valuta la necessità di un'azione congiunta prescrivendone l'obbligatorietà, o nei casi in cui è in gioco una competenza federale, la partecipazione è comunque prevista, ma è di grado ridotto rispetto ai casi 'facoltativi' o nei quali è in gioco una competenza di entrambi i livelli di governo, per i quali è richiesto il consenso di tutti attraverso il ricorso allo strumento dell'accordo.

4. *I paradigmi all'opera: la Spagna*

Nel modello di finanziamento territoriale spagnolo, diversamente, la portata dell'autonomia di spesa non trova garanzia costituzionale esplicita ma è stata ricostruita e delimitata dalla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale, nonostante essa costituisca il nucleo essenziale dell'autonomia finanziaria delle CCAA. A tal proposito la giurisprudenza costituzionale non ha solo riconosciuto la natura asimmetrica dell'autonomia finanziaria, ma al contempo ne ha fissato il contenuto minimo inderogabile, il quale dovrebbe essere rispettato anche dal legislatore statale nell'attuazione del sistema²⁴.

In primo luogo, l'autonomia di spesa richiede che le Comunità autonome possano disporre liberamente delle risorse loro assegnate, senza condizionamenti indebiti. Come stabilito dalla STC 135/1992²⁵, questa autonomia implica non solo la capacità di decidere la quantità delle risorse da impiegare, ma anche gli obiettivi politici, amministrativi, sociali o economici a cui sono destinate. Ciò comporta la necessaria coesistenza di una doppia dimensione dell'autonomia di spesa, quantitativa e qualitativa, a meno di ridurre le Comunità autonome a meri enti esecutori di decisioni statali, privi di una reale autonomia politica. In secondo luogo, l'autonomia di spesa è strettamente legata alla titolarità delle competenze materiali. In questo senso, una Comunità autonoma può esercitare poteri di spesa solo nei settori in cui ha competenza legislativa. L'autonomia finanziaria è, quindi, strumentale rispetto al sistema di distribuzione delle competenze e non può alterare né ampliare tale ripartizione.

Tale principio opera in una doppia direzione: da un lato, impedisce alle Comunità autonome di ampliare le proprie competenze attraverso politiche di spesa in ambiti che non rientrano nelle loro competenze *ratione materiae*; dall'altro, limita lo Stato, che non può assorbire competenze di titolarità autonoma attraverso le proprie politiche di spesa²⁶. Questo equilibrio si proietta anche in ambiti statali dai contorni particolarmente ampi, quali emblematicamente la fissazione delle basi e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica (art. 149.1.13 CE). Sebbene questo titolo abiliti lo Stato a perseguire politiche di spesa orientate alla promozione dello sviluppo economico, non può essere utilizzato per invadere lo spazio di competenza riservato alle Comunità autonome,

²⁴ STC 13/1992, del 6 febbraio, FG 4.

²⁵ STC 135/1992, del 5 ottobre, FG 8.

²⁶ STC 13/1992, del 6 febbraio, FG 4.

come stabilito dalla STC 13/2007²⁷.

Il Tribunale costituzionale ha infine sottolineato l'importanza dell'autonomia di bilancio, come manifestazione complementare dell'autonomia finanziaria e politica delle Comunità autonome. Solo attraverso la capacità di elaborare e gestire i propri bilanci, le Comunità possono individuare e perseguire obiettivi in linea con le loro priorità e necessità. In questo senso, nella STC 63/1986 si è affermato che l'organizzazione del sistema di finanziamento territoriale — di cui l'autonomia di bilancio costituisce l'espressione più tangibile — rappresenta un requisito preliminare e parallelo all'esercizio dell'autonomia politica, che deve essere riconosciuto pur con determinate limitazioni²⁸.

La giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo è stata costante nell'affermare che il potere di spesa dello Stato non costituisce un titolo competenziale autonomo che possa spostare, o limitare, le competenze materiali attribuite alle Comunità autonome dalla Costituzione e dai loro Statuti di autonomia. Già nel 1986 (SSTC 95 e 146) si stabilì che il mero fatto che lo Stato contribuisca al finanziamento di determinate politiche non lo autorizza ad invadere competenze altrui, sottolineando altresì che la ricerca dell'interesse generale deve realizzarsi 'attraverso' i meccanismi di riparto delle competenze previsti dalla Costituzione, e non 'contro' di essi²⁹. Sulla stessa linea, la STC 201/1988 insiste sul fatto che la facoltà di spesa in mano allo Stato non può operare come un titolo competenziale indipendente, ma solo in connessione con le competenze che costituzionalmente gli spettano³⁰.

Questa dottrina si consolidò con la STC 13/1992, in cui il Tribunale negò espressamente l'esistenza di un titolo competenziale autonomo a stabilire sovvenzioni. Secondo tale sentenza, l'intervento dello Stato in questa materia è legittimo solo nella misura in cui rispetti le attribuzioni competenziali previste dalla Costituzione e dagli Statuti di autonomia. Inoltre, la sentenza stabilì che le sovvenzioni devono essere territorializzate e gestite dalle Comunità autonome, in conformità con la loro autonomia finanziaria, permettendo la gestione centralizzata solo in casi eccezionali, quando ciò sia indispensabile per garantire l'efficacia delle misure o l'uguaglianza di trattamento su tutto il

²⁷ STC 13/2007, del 18 gennaio, FG 3.

²⁸ STC 14/1986, del 31 gennaio, FG 2 e 3.

²⁹ STC 146/1986, del 25 novembre, FG 5.

³⁰ STC 201/1988, del 27 ottobre, FG 2.

territorio³¹. La decisione in questione ha altresì costituito l'occasione per sistematizzare le principali casistiche in cui possono essere articolate le sovvenzioni pubbliche, distinguendo tra quelle destinate a materie di competenza esclusiva autonómica, quelle legate a competenze statali di carattere trasversale o di base — come ad esempio le basi e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica *ex* articolo 149.1.13 CE —, quelle che corrispondono ad ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato ma ad esecuzione autonómica ed, infine, quelle che — in via eccezionale — possono essere gestite centralmente dallo Stato. In questo panorama la STC 130/2013 ha rappresentato un cambiamento giurisprudenziale di particolare rilevanza. In essa il Tribunale ha ammesso la possibilità per lo Stato di gestire in forma centralizzata determinate sovvenzioni, in particolare al fine di garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione europea ed evitare che il mancato intervento normativo delle Comunità autonome ostacoli l'accesso ai fondi da parte dei suoi beneficiari. Con essa sono state inoltre introdotte due novità significative: da un lato, l'attribuzione all'amministrazione dello Stato della facoltà di riconoscere la responsabilità finanziaria delle Comunità autonome nella gestione dei fondi europei, senza necessità di una decisione previa delle istituzioni comunitarie; dall'altro, la creazione di una nuova categoria di sovvenzioni — ovvero quelle finanziate con fondi autonomici che, tuttavia, rimangono soggette alla normativa statale di base³².

Questa decisione si basa su un'interpretazione espansiva della previsione di cui all'articolo 149.1.18 CE, relativo alle basi del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche. Il Tribunale ha infatti sostenuto che la fissazione di tali basi può rispondere non solo agli interessi particolari di ciascuna Comunità autonoma, ma anche ad interessi generali e superiori, che giustificano l'istituzione di un denominatore normativo comune. Alla luce di questo criterio, è stata considerata legittima la creazione di una procedura amministrativa uniforme per tutte le sovvenzioni, ritenendo che queste non costituiscano una materia a sé stante, ma una tecnica amministrativa di promozione e sostegno dell'esercizio delle competenze materiali. Al contempo il Tribunale ha riconosciuto la competenza dello Stato ad effettuare controlli sulle sovvenzioni cofinanziate da fondi europei attraverso l'*Intervención General de la Administración del Estado*, nonché a disciplinare in questo ambito le infrazioni e le relative sanzioni³³.

³¹ STC 13/1992, del 6 febbraio, FG 7.

³² STC 130/2013, del 4 giugno, FG 7.

³³ STC 130/2013, del 4 giugno, FG 8.

Il confronto tra la sentenza del 1992 e quella del 2013 rivela una chiara evoluzione nella dottrina del Tribunale costituzionale. Mentre con la prima si proteggeva in modo rigoroso l'autonomia finanziaria (*rectius*: di spesa) delle Comunità autonome e si difendeva la territorializzazione come regola generale, la seconda decisione ha introdotto eccezioni significative che hanno ampliato il margine di intervento statale in modo importante. Questo cambiamento riflette un adattamento alle esigenze derivanti dall'integrazione europea ed alla necessità di garantire l'efficacia delle politiche pubbliche, ma al contempo determina una riduzione significativa dell'ambito di autonomia finanziaria e politica delle Comunità autonome, estendendo la capacità di controllo e gestione dello Stato su materie precedentemente legate alla sfera autonoma³⁴.

Di conseguenza, dalla giurisprudenza costituzionale possono essere estratte una serie di regole relative alla concessione di sovvenzioni dalla prospettiva dell'autonomia delle Comunità autonome. Si riconosce allo Stato il potere di concedere sovvenzioni anche in materie di competenza esclusiva delle Comunità autonome, purché ciò avvenga in modo generico o globale, evitando di condizionare eccessivamente l'azione autonoma. Questo tipo di intervento consente allo Stato di partecipare al finanziamento delle politiche, senza invadere il nucleo dell'autonomia territoriale. Quando però le sovvenzioni si basano su competenze statali di carattere trasversale o di base, che si intersecano con competenze esclusive delle Comunità autonome, lo Stato ha altresì la facoltà di definire il fine delle sovvenzioni e disciplinare le condizioni essenziali della loro concessione, lasciando tuttavia spazio per la normativa propria delle Comunità autonome. Questa possibilità è giustificata dalla formulazione ampia dei titoli competenziali in questione e dal loro impatto trasversale, come nel caso delle basi del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche (*ex art. 149.1.18*).

Al contempo, in casi eccezionali, lo Stato può gestire centralmente le sovvenzioni, anche in aree di competenza esclusiva delle Comunità autonome, purché ciò sia necessario per garantire l'efficacia delle misure o assicurare l'uguaglianza di opportunità tra tutti i potenziali beneficiari. Un esempio in tal senso è costituito dalla politica di sovvenzioni dirette ai cittadini per il pagamento degli affitti, in quanto si rientra in un ambito

³⁴ Sulle tensioni tra efficacia ed autonomia nella dottrina del Tribunale costituzionale, si veda: C. AYMERICH CANO, *Subvenciones y Estado autonómico*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 97, 2013, pp. 221-257.

di competenza autonómica, dove l'intervento centrale si legittima in virtù della competenza statale a stabilire le basi e coordinare la pianificazione generale dell'attività economica (art. 149.1.13). Sebbene la gestione centralizzata dovrebbe essere l'eccezione, questo tipo di misure dimostra che nella pratica è possibile anche in ambiti di competenza esclusiva delle CCAA, laddove con essa si persegua l'efficacia e l'equità nell'applicazione delle politiche pubbliche. Un esempio recente del ricorso ad un uso centralizzato del potere di spesa da parte dello Stato è costituito dall'accordo statale per l'abitazione. Questo piano prevede di triplicare l'investimento in abitazioni per portarlo a 7.000 milioni di euro, con lo Stato che assume il 60% dei costi, mentre le Comunità autonome sono chiamate a coprire il restante 40%³⁵. Nonostante l'abitazione rientri in via prevalente nella competenza delle Comunità autonome, lo Stato utilizza il suo potere di spesa attraverso il ricorso al titolo di competenza esclusiva statale relativo alla pianificazione generale dell'attività economica, al fine di mobilitare una serie di risorse e mettere tuttavia le Comunità autonome di fronte alla scelta – solo apparente – tra rifiutare le risorse statali aggiuntive ma condizionate, o destinare alle politiche abitative quantomeno la quantità di risorse richiesta dallo Stato, accettando tutte le conseguenze del caso in termini di riduzione dell'autonomia finanziaria e politica.

Infine, anche le sovvenzioni finanziate con fondi autonomici sono soggette alla normativa di base e di coordinamento dello Stato. È questo il caso delle sovvenzioni statali previste per il trasporto pubblico locale. Nonostante la competenza in materia spetti alle Comunità autonome (o agli enti locali), lo Stato ha stabilito un co-finanziamento condizionato (30% statale e 70% regionale), il cui titolo legittimante è ricondotto alla competenza esclusiva statale in materia di legislazione di base della protezione ambientale (art. 149.1.23). In un caso concreto, la Comunità autonoma dell'Andalusia si è vista ritirare il co-finanziamento statale per non aver rispettato gli obblighi di comunicazione e di trasparenza riguardo alla provenienza delle risorse, stabiliti dalla normativa statale³⁶. Questo esempio dimostra come anche nel caso in cui si tratti di fondi di provenienza autonómica, lo Stato possa intervenire non solo per obbligare le

³⁵ A tal proposito, si veda: (ultimo accesso 26.09.2025).

³⁶ Secondo il governo centrale, la *Junta de Andalucía* ha violato l'obbligo, posto alle amministrazioni beneficiarie degli aiuti, di includere in tutte le attività di comunicazione o disseminazione relative al programma in questione, l'indicazione espressa della provenienza federale, nello specifico dal Ministero dei Trasporti e della Mobilità Sostenibile, degli sconti/benefici economici concessi.

Comunità autonome a co-finanziare un intervento da questo sostanzialmente imposto, ma anche per garantire il rispetto delle norme di base di coordinamento e controllo, così limitando sia quantitativamente che qualitativamente l'autonomia di spesa di queste ultime.

In Spagna, le decisioni relative alle sovvenzioni statali alle Comunità autonome vengono formalmente adottate in seno alle conferenze settoriali, organismi di cooperazione a carattere multilaterale composti dal ministro statale competente per materia e dai corrispettivi rappresentanti delle Comunità interessate. In linea di principio, tali conferenze dovrebbero costituire uno spazio destinato a garantire la partecipazione effettiva del livello di governo autonomico, poiché le decisioni sull'ammontare e sulle condizioni di distribuzione dei fondi si prendono tramite votazione e, soprattutto, gli accordi vincolano solo chi si esprime a favore di essi. Tuttavia, nella pratica questa architettura si traduce in una partecipazione più apparente che reale. Da un lato, quando lo Stato invoca la propria funzione di coordinamento in una materia di sua competenza, gli accordi assunti diventano obbligatori per tutte le Comunità, indipendentemente dal voto espresso; dall'altro, all'interno delle conferenze lo Stato detiene un peso specifico superiore, disponendo di un numero di voti equivalente a quello delle CCAA nel loro insieme, il che riduce notevolmente la capacità di queste ultime di incidere in modo decisivo. A ciò si aggiunge che la gestione della redistribuzione interterritoriale, attraverso il Consiglio per la politica fiscale e finanziaria e il Fondo di compensazione interterritoriale, resta saldamente sotto l'iniziativa statale, che definisce i criteri di riparto e, di conseguenza, i margini di autonomia finanziaria delle CCAA. Ne risulta un modello nel quale la cooperazione multilaterale è prevista sul piano formale, ma nel concreto lascia alle Comunità un ruolo per lo più consultivo o di mera ratifica, mantenendo una forte impronta dirigista da parte dello Stato.

Per quanto riguarda la territorializzazione delle sovvenzioni, va menzionato infine il Piano di Recuperaçione Trasformazione e Resiliencia (PRTR) attraverso il quale vengono gestiti i fondi ricevuti dall'Unione europea per affrontare la situazione post-pandemica. Nell'ambito del PRTR, le Comunità autonome sono chiamate a gestire circa il 54% dei fondi complessivamente destinati alla Spagna. Questi sono nello specifico concessi alle CCAA, in parte, tramite sovvenzioni in settori di loro competenza (abitazione, mobilità sostenibile, energia, istruzione, occupazione, inclusione sociale), in parte, tramite la partecipazione di queste a gare statali, richiedendo così un coordinamento più rigoroso. L'esecuzione del piano si configura come una re-

sponsabilità condivisa tra lo Stato e le Comunità autonome, le quali partecipano all'attuazione del piano attraverso una conferenza settoriale creata *ad hoc* per la sua gestione³⁷. Lo scopo principale di questa conferenza è quello di garantire l'adeguata partecipazione di queste ultime ai progetti del Piano di ripresa, trasformazione e resilienza e di stabilire meccanismi e canali di cooperazione e coordinamento nell'attuazione del Piano. È presieduta dal Ministro delle Finanze e dai consiglieri di ciascuna Comunità autonoma (e delle città autonome di Ceuta e Melilla) competenti in materia. Le CCAA possono accedere ai fondi attraverso tre vie principali: a) conferenze settoriali, decreti reali di concessione diretta, risoluzioni e convenzioni; b) partecipazione a bandi, gare e possibili concessioni dirette dall'Amministrazione Generale dello Stato; c) partecipazione ai bandi dei diversi PERTE (=Progetti Strategici per la Ripresa e la Trasformazione Economica). Tra i tre meccanismi menzionati, spicca principalmente il primo, in quanto ha permesso di assegnare alle Comunità autonome, solo nel periodo 2021-2022, più di 20.600 milioni di euro per la gestione diretta da parte di queste (circa 97% del totale), nonché per l'attuazione degli investimenti del Piano di Recupero nell'ambito delle loro competenze. Alla fine dell'esercizio 2024, le Comunità autonome hanno ricevuto complessivamente 28.974 milioni di euro, con l'Andalusia (3.420 milioni di euro), la Catalogna (3.181 milioni di euro), la Comunità di Madrid (2.374 milioni di euro), la Comunità Valenciana (2.060 milioni di euro), Castiglia e León (1.353 milioni di euro) e la Galizia (1.276 milioni di euro) come principali destinatarie dei fondi. Di conseguenza, le Comunità autonome hanno partecipato alla fase di progettazione e di elaborazione del PRTR, al fine di favorire la distribuzione *ratione materiae* dei fondi che meglio si adatta alle esigenze specifiche di ciascun territorio, senza tuttavia dimenticare gli obiettivi fissati nel PRTR, ed ora stanno procedendo all'utilizzo di tali fondi, con non pochi problemi³⁸.

5. Osservazioni comparate

La Germania segue un paradigma di 'costituzionalizzazione del potere di spesa federale', in cui la Legge fondamentale stabilisce chiaramente

³⁷ Art. 19 Regio Decreto Legge 36/2020, del 30 dicembre, per la modernizzazione dell'Amministrazione Pubblica e per l'esecuzione del Piano di Recupero.

³⁸ E. MURILLO-GARCÍA, C. GARCÍA-NICOLÁS, *El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA y algunos retos tras su puesta en marcha*, in *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 30, 2022, pp. 6-26 (16-18).

le regole per il riparto verticale delle responsabilità di spesa. L'articolo 104a della LF sancisce il principio di separazione delle responsabilità di spesa tra Federazione e Länder, nonché quello di connessione tra poteri di spesa e competenza (amministrative), con deroghe tassativamente previste. Questo sistema garantisce una forte protezione costituzionale dell'autonomia di spesa substatale, limitando le interferenze federali. In Spagna, invece, il potere di spesa federale non è esplicitamente previsto dalla Costituzione, ma è stato ricostruito dalla giurisprudenza costituzionale. Il Tribunale costituzionale ha fissato i contorni di tale potere, stabilendo che l'autonomia di spesa deve convivere con il sistema di riparto delle competenze. Cionondimeno, nel tempo, il Tribunale costituzionale è venuto legittimando interventi statali anche in aree di competenza esclusiva delle Comunità autonome, in alcuni casi persino giustificando la centralizzazione della gestione delle risorse.

Nel caso tedesco, poi, le eccezioni alla regola della separazione delle responsabilità di spesa oltre ad essere tassativamente previste dalla LF, richiedono il coinvolgimento dei Länder nelle decisioni. La partecipazione del livello substatale è di intensità differente in base agli ambiti materiali interessati, ma è pur sempre prevista. Essa avviene infatti, o tramite l'approvazione del *Bundesrat* alla legge federale, o tramite accordo e quindi con il consenso di tutte le parti coinvolte. Sebbene dunque le eccezioni ai principi di separazione e connessione rappresentino una limitazione della statualità dei Länder che viene in questo modo diluita, le garanzie di partecipazione contribuiscono a controbilanciare l'impatto negativo da queste esercitato, garantendo un certo grado di controllo sulle decisioni federali che impattano su di essa, ancorché nel caso del coinvolgimento del *Bundesrat* ciò avvenga nella forma di una rappresentanza meramente collettiva, ovvero degli interessi dei Länder nel loro insieme. Nel caso spagnolo, invece, l'assenza di previsioni espresse e tassative nella Costituzione ha permesso allo Stato di fare ricorso ad interventi anche in aree di competenza autonoma e ciò con la legittimazione del Tribunale costituzionale, in particolar modo in forza dell'interpretazione espansiva accolta di alcune competenze esclusive statali a natura trasversale. Nel tempo poi questo orientamento ha finito per legittimare anche una centralizzazione nella gestione delle risorse, spesso giustificata in nome di esigenze superiori o di interesse generale (*rectius*: l'efficacia delle misure o l'uguaglianza di trattamento su tutto il territorio). Il risultato è che l'autonomia delle Comunità autonome soffre di più rispetto a quella dei Länder e ciò anche a causa del ridotto grado di partecipazione alle decisioni relative alla di-

stribuzione delle risorse federali, ovvero all'esercizio del potere di spesa federale. Il ruolo dominante rivestito dallo Stato in seno alle conferenze settoriali (o al CPFF) è senz'altro decisivo nel condizionare l'autonomia finanziaria e politica delle Comunità autonome e favorire il consolidamento di un modello centralizzato in cui l'autonomia delle Comunità autonome è sempre più condizionata dalla dipendenza da fondi statali per l'attuazione di determinate politiche, anche in settori di competenza esclusiva autonoma.

Anche se la percentuale di risorse federali condizionate non differisce troppo tra i due modelli (tab. 1 *supra*), il grado di autonomia substatale varia dunque significativamente, con le Comunità autonome spagnole che soffrono di più proprio a causa delle ridotte garanzie costituzionali e dell'inconsistente coinvolgimento nelle decisioni. Mentre il sistema tedesco offre una maggiore protezione costituzionale e più forte ed effettivo coinvolgimento dei Länder, il sistema spagnolo ha tuttavia il vantaggio di permettere una maggiore flessibilità nell'adeguamento delle risorse al fabbisogno, anche se ciò va troppo spesso a scapito dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle CCAA.

PNRR, politica di coesione e *governance* multilivello: l'esperienza italiana e le prospettive europee

Raffaella Coletti e Andrea Filippetti

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La politica di coesione e la *governance* multilivello. – 3. Politica di coesione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 4. La recente evoluzione della *governance* della politica di coesione in Italia (2022-2024). – 5. Quale impatto sulla *governance* in Europa. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è sostenuto dall'Unione europea nell'ambito di *Next Generation EU*, uno strumento temporaneo istituito nel 2020 per affrontare le conseguenze economiche e sociali della pandemia da Covid-19. L'obiettivo principale del *Next Generation EU* è sostenere la ripresa e costruire un futuro più resiliente e sostenibile, attraverso il sostegno ad investimenti in diversi settori strategici.

Il *Next Generation EU* va ad affiancarsi, concettualmente e operativamente, alle risorse tradizionalmente assegnate allo sviluppo regionale, nel contesto della politica di coesione europea. Anche in termini di budget, i 750 miliardi del *Next Generation EU* (di cui 390 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti) si collocano infatti – nel bilancio pluriennale 2021-2027 – per la maggior parte nella voce “Coesione, resilienza e valori” (721,9 miliardi), e solo limitatamente in altri ambiti (17,5 miliardi nella voce “Risorse naturali e ambientali” e 10,6 miliardi nella voce “Mercato unico, innovazione e agenda digitale”)¹.

La politica di coesione rappresenta la principale politica di investimento dell'Unione europea; istituita con l'Atto Unico Europeo del 1986² e attiva sin

¹ Per maggiori informazioni, consultare il sito: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/>.

² Il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale, i principali fondi a sostegno della politica di coesione, esistevano già da diversi anni (dal 1957 e 1975 rispettivamente); tuttavia prima dell'Atto Unico Europeo (AUE) funzionavano prevalentemente come meccanismi compensativi per Stati creditori rispetto al bilancio europeo. L'AUE definisce la politica di coesione nella struttura che conosciamo ancora oggi.

dalla programmazione del bilancio comunitario 1989-1993. Il suo principale obiettivo è quello di ridurre i divari economici, sociali e, a partire dal trattato di Lisbona (2007), territoriali, per uno sviluppo armonioso dell'Unione europea.

Le Regioni sono da sempre al centro della politica di coesione, principalmente perché la distribuzione delle risorse tra le aree più o meno sviluppate avviene sin dal 1989 su base sub-nazionale (NUTS II e NUTS III)³. Attualmente, tutte le Regioni europee (NUTS II) sono beneficiarie dei fondi della politica di coesione, con ammontare e condizioni diverse in base al loro livello di sviluppo relativamente alla media europea.

Sotto il profilo della gestione, il panorama è maggiormente diversificato: la scelta di modelli più o meno decentrati è in capo, infatti, a ciascuno Stato membro. Tuttavia, è indubbio che la Commissione europea abbia stimolato nel corso degli anni la partecipazione delle Regioni e dei territori nel disegno, nella gestione e nel monitoraggio di larga parte della politica di coesione. L'approccio *place-based*⁴, che promuove politiche fondate sugli elementi endogeni e specifici dei luoghi e disegnate con la partecipazione degli *stakeholder* locali, è divenuto l'approccio filosofico alla base della politica di coesione⁵, e i principi di sussidiarietà e partecipazione locale sono stati adottati anche nel contesto di politiche di sviluppo regionale finanziate da fondi nazionali⁶.

Nel caso italiano, le Regioni partecipano attivamente alla programmazione e gestione dei fondi della politica di coesione: ogni Regione gestisce i propri programmi regionali di impiego del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo; solo alcuni programmi (dieci, nella programmazione 2021-2027) sono gestiti centralmente da parte dei ministeri.

Rispetto a questo modello, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha seguito un diverso tipo di logica. L'urgenza nella pianificazione e ge-

³ La nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) è stata redatta dall'ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat) al fine di fornire una suddivisione unica e uniforme delle unità territoriali per la produzione di statistiche regionali. In Italia, il livello NUTS II equivale al territorio regionale, mentre il livello NUTS III a quello provinciale.

⁴ Un grande impulso alle politiche *place-based* è stato dato da F. BARCA (2009), *Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report.

⁵ La definizione è ripresa da P. McCANN P., R. ORTEGA-ARGILES, *Smart specialization and European regional development policy*, in D. B. AUDRETSCH, A. N. LINK, M. LINDENSTEIN WALSHOK (a cura di), *The Oxford Handbook of Local Competitiveness*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

⁶ Come sottolinea L. POLVERARI, *Policy Rhetoric Versus Political Reality: Has the Italian State Given Up on the Mezzogiorno?*, in *Regional and Federal Studies*, 23 (5), 2013, pp. 571-590.

stione dei fondi ha spinto infatti verso l'adozione di un modello molto più centralizzato e “*top-down*”. Oltre ad una gestione più centralizzata, il *Next Generation EU* presenta anche un'altra serie di differenze di approccio rispetto alla politica di coesione, che hanno inevitabilmente stimolato un confronto tra i due modelli, anche in previsione della programmazione dei fondi europei per il prossimo periodo di bilancio 2028-2034.

Obiettivo del presente contributo, a partire dalle principali similitudini e differenze tra politica di coesione e PNRR, è analizzare in che modo l'implementazione del secondo abbia sinora influenzato l'attuazione e le prospettive della prima, a scala nazionale ed europea. In questo contesto, è importante sottolineare che l'evoluzione della politica di coesione ha una portata che non si limita alla sola implementazione degli strumenti di politica regionale: la politica di coesione è, infatti, frequentemente identificata come una importante culla della *governance* multilivello europea⁷. I suoi cambiamenti possono dunque essere analizzati come parte di un più ampio processo di evoluzione della *governance*.

Il lavoro è strutturato come segue: nel prossimo paragrafo viene discusso il ruolo della politica di coesione nel contesto della *governance* multilivello europea. Il paragrafo 3 presenta una comparazione tra politica di coesione e PNRR, evidenziandone similitudini e differenze. I paragrafi successivi discutono dell'impatto del “modello PNRR” sulla politica di coesione, a livello nazionale (par. 4) ed europeo (par. 5). Vengono infine tracciate alcune conclusioni.

2. La politica di coesione e la *governance* multilivello

Sin dalle sue origini, l'elaborazione della politica di coesione ha rispecchiato l'ascesa degli spazi regionali e delle Regioni come livelli emergenti di governo⁸, in un più ampio processo di ridimensionamento degli Stati europei in favore di nuovi livelli territoriali, sia a livello subnazionale che sovranazionale⁹.

⁷ Si vedano a questo proposito: S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2010; L. HOOGHE, M. KEATING, *The Politics of the European Union Regional Policy*, in *Journal of European Public Policy*, 1 (3), 1994, pp. 367-393; L. HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

⁸ Si veda a questo riguardo R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Is re-scaling bouncing back? The recentralization of Cohesion Policy in Italy*, in *Contemporary Italian Politics*, online first, 2025.

⁹ Su tale ridimensionamento nel contesto europeo e sul concetto di *rescaling* si veda M. KEATING, *Rescaling the European State*. Oxford University Press, Oxford, 2013.

La politica di coesione ha infatti svolto un ruolo importante nel promuovere il regionalismo nell'UE. Le Regioni sono le principali unità territoriali della politica, sulla base di una visione che considera gli spazi regionali come sistemi in grado di sostenere la crescita economica endogena e l'innovazione attraverso la mobilitazione degli attori economici regionali, delle istituzioni e delle reti locali¹⁰. D'altro canto, la politica di coesione europea ha avuto un impatto anche sugli spazi di regionalismo¹¹, rafforzando le identità regionali e i processi di decentramento: per molte Regioni, ha rappresentato uno dei primi campi di prova in cui poter testare la propria capacità interna, nonché la propria capacità di influire sui processi politici nazionali ed europei, sia da sole che attraverso alleanze e reti¹². La politica di coesione ha dunque contribuito all'emergere delle Regioni come attore chiave nell'arena di policy europea¹³, contribuendo alla definizione della *governance* multilivello¹⁴.

A seguito del drastico calo degli investimenti pubblici, dovuto alle politiche di austerità attuate dopo la crisi finanziaria del 2008-2011 e alla successiva crisi del debito sovrano in tutta Europa, la politica di coesione è diventata la principale fonte di finanziamento degli investimenti pubblici per molti paesi europei¹⁵. Allo stesso tempo, tuttavia, la crisi finanziaria del 2008-2011 ha portato a una tendenza alla ricentralizzazione che minaccia gli spazi del regionalismo e della *governance* multilivello. Infatti, le dinamiche di ricentralizzazione degli ultimi quindici anni sono comuni a molti paesi europei, dove gli Stati centrali hanno ripreso il controllo e il potere sui governi subnazionali, al fine di gestire una serie di crisi (presumibilmente) in modo più rapido ed efficace¹⁶.

¹⁰ M. JONES, G. MACLEOD. *Regional spaces, spaces of regionalism: territory, insurgent politics and the English question*, in *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(4), 2004, pp. 433-452.

¹¹ M. JONES, G. MACLEOD. *Regional spaces*, op. cit.

¹² Si veda: M. CACIAGLI. *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006; M. KÖLLING. *Subnational Governments in the Negotiation of the Multiannual Financial Framework 2014-2020: The Case of Spain*, in *Regional & Federal Studies* 25, 2015, pp. 71-89.

¹³ Si veda: M. KEATING. *Rescaling...* cit.

¹⁴ Sulla *governance* multilivello si vedano L. HOOGHE, G. MARKS. *Unraveling the central state, but how? Types of multilevel governance in American Political Science Review*, 97 (2), 2003, pp. 233-243; S. PIATTONI. *The theory...* cit.

¹⁵ Come efficacemente documentato da F. PROTA, G. VIESTI, G., M. BUX, *The Contribution of European Cohesion Policy to Public Investment*, in F. CERNIGLIA, F. SARACENO (a cura di) *European Public Investment Outlook*. Open Book Publishers, Cambridge, 2020.

¹⁶ Si veda su questo W. AKSZTEJN, M. LACKOWSKA, J. KRUKOWSKA, L. MIKULA. *The*

Le dinamiche di centralizzazione sono conseguenza anche del ritorno nell'agenda di politica economica Ue di una politica industriale dopo il 2020, sulla base dell'imperativo politico dell'autonomia strategica. Ciò prevede investimenti in quei settori e tecnologie ritenuti chiave per lo sviluppo tecnologico e l'autonomia strategica¹⁷. Poiché questo tipo di politica è intrinsecamente *top-down* e con una logica verticale, una conseguenza fondamentale è il ruolo più importante svolto dai governi nazionali e una conseguente riduzione del ruolo dei governi regionali¹⁸.

Anche la crisi sanitaria ha dato spazio a un processo di ricentralizzazione che ha interessato in modo specifico la politica di coesione, in almeno due momenti diversi. Durante la crisi, le iniziative di investimento in risposta al coronavirus (CRII e CRII plus), adottate rispettivamente nel marzo e nell'aprile 2020, hanno fornito fondi con maggiore flessibilità per rispondere all'emergenza, modificando alcune caratteristiche fondamentali della politica di coesione, ad esempio relativamente alla programmazione pluriennale. Nel dicembre 2020, le risorse aggiuntive fornite nell'ambito dell'Assistenza al recupero per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) sono state attribuite ai programmi nazionali e quindi gestite su scala nazionale¹⁹.

multiple faces of recentralization: A typology of central-local interactions in *Journal of Urban Affairs*, 46 (7), 2022, pp. 1329-1349.

¹⁷ Sulla politica industriale e l'autonomia strategica nell'Ue si vedano: A. DIEMER, S. IAMMARINO, A. RODRIGUEZ-POSE, M. STORPER. *The Regional Development Trap in Europe*, in *Economic Geography* 98 (5), 2022, pp. 487-509; L. SCHMITZ, T. SEIDL. *As open as possible, as autonomous as necessary: Understanding the rise of open strategic autonomy in EU trade policy*, in *Journal of Commons Market Studies*, 61(3), 2023, pp. 834 - 852; sulla specifica evoluzione della politica di coesione in questo contesto: F. MOLICA, A. DE RENZIS, S. BOURDIN. *Between re-renationalisation and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals*, in *GSSI Discussion Paper Series in Regional Science & Economic Geography*, 2024, https://www.gssi.it/images/discussion%20papers%20rseg/2024/DPRSEG_2024-10.pdf.

¹⁸ Si veda su questo punto la ricostruzione dell'evoluzione della politica di coesione nel contesto dell'agenda di policy economica dell'Ue di A. FILIPPETTI, R. SPALLONE, *The evolution of Cohesion Policy in 40 years of economic policy agenda*, in *European Planning Studies*, 33 (9), 2025, pp. 1423-1442.

¹⁹ Si veda a questo proposito EUROPEAN COURT OF AUDITORS. *Adapting Cohesion Policy Rules to Respond to COVID-19. Funds Used More Flexibly, but Reflection Needed on Cohesion Policy as a Crisis Response Tool*, Special report, 2023, <https://op.europa.eu/web-pub/eca/special-reports/CRII-2-2023/en>; S. BOURDIN, J. MOODIE, N. SANCHEZ GASSEN, D. EVERS, F. ADOBATI, M. AMDAOU, G. ARCURI...Z. REMETE. *COVID19 as a Systemic Shock: Curb or Catalyst for Proactive Policies Towards Territorial Cohesion?*, in *Regional Studies* 58, 2023, pp. 1543-1556; F. MOLICA F, A. DE RENZIS A., S. BOURDIN. *Between re-renation-*

L'Italia, con le sue differenze strutturali tra un Nord economicamente dinamico e un Sud in ritardo di sviluppo, è stata tradizionalmente uno dei principali beneficiari dei fondi della politica di coesione. Come altri paesi europei, l'Italia è stata fortemente influenzata dall'ondata di regionalismo che si è diffusa nell'Ue e altrove negli anni Ottanta e Novanta²⁰. La riforma dei fondi strutturali e il nuovo modello di attuazione della politica di coesione dell'Ue sono stati uno degli ingredienti della definizione di un vero e proprio sistema di *governance* multilivello. La logica territoriale della politica di coesione si è inserita in una più ampia tendenza alla decentralizzazione. Alla fine degli anni Novanta, il Paese ha infatti avviato una serie significativa di riforme in questo settore, culminate nella riforma costituzionale del 2001²¹.

Anche a scala nazionale, la crisi finanziaria ha stimolato un ripensamento radicale del progetto di decentramento, a partire dalla cosiddetta "legislazione della crisi" del 2011. La necessità di riformare la *governance* territoriale è stata presentata come una riforma necessaria per riportare sotto controllo il bilancio pubblico e rispettare le misure di austerità europee²². Di fatto, ciò ha determinato un cambiamento radicale dell'assetto istituzionale nella direzione di una riduzione permanente dell'autonomia delle Regioni, con l'obiettivo di restituire maggiore potere al governo centrale²³.

alisation and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals, in *GSSI Discussion Paper Series in Regional Science & Economic Geography*, 2024, https://www.gssi.it/images/discussion%20papers%20rseg/2024/DPRSEG_2024-10.pdf.

²⁰ M. KEATING, *The new regionalism in Western Europe*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1998; M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa...* op. cit.

²¹ Si vedano sul punto, tra gli altri: E. BORGHETTO, *Challenging Italian centralism through the vertical shift of competences to the subnational and supranational levels*, in *Contemporary Italian Politics*, 7(1), 2015, pp. 58–75; F. PROTA, M. J. GRISORIO, *The Impact of Fiscal Decentralization on the Composition of Public Expenditure: Panel Data Evidence from Italy*, in *Regional Studies*, 49 (12), 2015, pp. 1941–1956; F. PROTA, M. J. GRISORIO, *Public expenditure in time of crisis: are Italian policymakers choosing the right mix?*, in *Economia Politica. Journal of Analytical and Institutional Economics*, 35 (2), 2018, pp. 337–365.; M. KEATING, A. WILSON, *Reforming Italy: Institutional change and the federal option*. Edinburgh Europa Paper Series, 2010; E. ARBAN, *Italian Regionalism: The 2001 Constitutional Reform and Beyond*. Palgrave Macmillan, Cham, 2023.

²² Come efficacemente analizzato da T. GROPPI, *The Impact of the Financial Crisis on the Italian Written Constitution*, in *Italian Journal Public Law* 4 (1), 2012, pp. 1–14.

²³ Sul punto si veda di nuovo T. GROPPI, *The Impact ...cit.* come pure E. LONGO, G. MOBILIO *Territorial Government Reforms at the Time of Financial Crisis: The Dawn of Metropolitan Cities in Italy*. in *Regional & Federal Studies* 26 (4), 2016, pp. 509–530.

Successivamente, la gestione dell'emergenza sanitaria ha creato nuove tensioni tra governo nazionale e Regioni, rafforzando ulteriormente il processo di ricentralizzazione²⁴.

L'attuazione del Next Generation EU (e del Piano Nazionale di Resilienza e Ripresa italiano) hanno spinto ulteriormente in questa direzione, introducendo un modello parallelo e alternativo a quello della politica di coesione per la gestione di una strategia di sviluppo regionale nel territorio europeo²⁵, come si discuterà più estesamente nei prossimi paragrafi.

3. *Politica di coesione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

Per il periodo 2021-2027 le risorse complessive della politica di coesione europea ammontano a 392 miliardi di euro²⁶. L'Italia è beneficiaria di circa 42 miliardi di fondi Ue; a questi si aggiunge la quota di cofinanziamento nazionale tramite fondo di rotazione (circa 32 miliardi) e le risorse di fondi nazionali assegnate al fondo sviluppo e coesione (circa 52 miliardi), e ai programmi operativi complementari (circa 7,3 miliardi), per un totale che supera i 135 miliardi²⁷.

Per lo stesso periodo di programmazione, *Next Generation EU* ha un ammontare complessivo di 750 miliardi di euro; l'Italia è il principale beneficiario delle risorse che ammontano a 194,4 miliardi di euro²⁸.

²⁴ Si vedano a questo proposito: F. PALERMO, *Covid-19 Pandemic and its impact on Italy's Governance and Security*, in *PRISM: the Journal of complex operations*, 9 (4), 2021, pp. 119-132; F. PALERMO, *Devolution and COVID-19: Italy: did the virus infect the regional system?*, in *Forum of Federations*, 2020, www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/05/ItalyCOVID.pdf; R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Negotiating nationalism: regional politics in Italy during the health crisis*, in *Territory, Politics, Governance*, 10 (6), 2022, pp. 799-816; S. BOLGHERINI, A. LIPPI, *Politicization without institutionalization: relations between State and Regions in crisis governance*, in *Contemporary Italian Politics*, 14 (2), 2022, pp. 224-240.

²⁵ Si vedano a questo proposito: E. DOMORENOK, I. GUARDIANCICH, *The Italian National Recovery and Resilience Plan: Coordination and Conditionality*, in *Contemporary Italian Politics* 14 (2), 2022, pp. 191-206; F. DI MASCIO, A. NATALINI, *Implementing the NRRP from Draghi Government to the Government of Giorgia Meloni: Italian Public Administration Under the Pressure of Too Large a Volume of Resources*, in *Contemporary Italian Politics* 15 (2), 2023, pp. 237-251.

²⁶ Per maggiori informazioni: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/available-budget_en.

²⁷ Per maggiori informazioni: https://opencoesione.gov.it/it/risorse_2021_2027/.

²⁸ Per maggiori informazioni si invita a visitare il sito del PNRR: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.

Come già richiamato nell'introduzione, il *Next Generation EU* – e dunque il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – si colloca per la gran parte nel budget europeo nella voce relativa a “Coesione, resilienza e valori”. Il PNRR rappresenta, del resto, una politica di sviluppo del territorio europeo.

Next Generation EU e politica di coesione presentano similitudini, di cui la principale sono le priorità tematiche. Questo dato non stupisce, non solamente perché gli ambiti prioritari di intervento delle politiche regionali europee presentano una certa continuità e stabilità nel corso del tempo, ma anche perché le priorità della politica di coesione per il periodo 2021-2027 erano state proposte dalla Commissione europea solo nel 2018, quindi immediatamente prima dello scoppio della pandemia.

Per il periodo di programmazione in corso, la politica di coesione è articolata su cinque obiettivi prioritari: un'Europa più intelligente; un'Europa più verde; un'Europa più connessa; un'Europa più sociale; un'Europa più vicina ai cittadini. A questi si uniscono due obiettivi specifici perseguibili solo nell'ambito dei programmi di Cooperazione Territoriale Europea²⁹: l'obiettivo di una migliore *governance* della cooperazione e quello di un'Europa più sicura. L'obiettivo di un'Europa più intelligente (*Priority Objective* – PO 1) promuove l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole imprese. L'obiettivo di un'Europa più verde (PO 2) sostiene il perseguimento di un'Europa a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa; di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della prevenzione e gestione dei rischi. L'obiettivo di un'Europa più connessa (PO 3) sostiene il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale, attraverso investimenti in reti di trasporto e digitali strategiche. L'obiettivo di un'Europa più sociale e inclusiva (PO 4) prevede l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali sostenendo l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità. L'obiettivo di un'Europa più vicina ai cittadini,

²⁹ Sebbene con un *budget* significativamente inferiore all'obiettivo Investimenti per l'occupazione e la crescita, nel cui ambito si collocano le tradizionali politiche di sviluppo regionale, la Cooperazione Territoriale Europea (CTE) rappresenta uno dei due “macro-obiettivi” della politica di coesione, sostenuta attraverso programmi Interreg di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Per un approfondimento si veda R. COLETTI, *La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2022, pp. 520-532.

infine (PO 5) è l'unico non tematico, e promuove lo sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere mediante strategie di sviluppo gestite a livello locale³⁰.

Il sostegno del *Next Generation EU* si focalizza prioritariamente su investimenti verso: la transizione verde; la trasformazione digitale; la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (investimenti per la coesione economica, il lavoro, la produttività, la competitività, ricerca sviluppo e innovazione, e il buon funzionamento del mercato interno con piccole e medie imprese forti); la coesione territoriale e sociale; la salute e la resilienza economica, sociale e istituzionale (con lo scopo, tra l'altro, di aumentare la preparazione e la capacità di risposta di fronte alle crisi); le politiche per la nuova generazione (i bambini e i ragazzi), come l'istruzione e la capacitazione.

Come si nota, a parte la comprensibile enfasi sul tema delle crisi e la salute, le tematiche affrontate nel quadro del *Next Generation EU* si allineano a quelle della politica di coesione, nel quadro degli obiettivi di più ampio respiro dell'Unione europea.

Esistono tuttavia anche numerose differenze tra i due strumenti, che possono essere riassunte come segue. La prima e fondamentale differenza è legata alla finalità dello strumento: la politica di coesione mira a perseguire la convergenza tra le Regioni europee; l'obiettivo principale del *Next Generation EU* – PNRR è sostenere la ripresa dopo la pandemia da Covid-19 e costruire un modello di sviluppo più resiliente e sostenibile. Ne consegue, innanzitutto, una differenza sostanziale nell'allocazione delle risorse: mentre infatti oltre il 71% delle risorse della politica di coesione assegnate all'Italia si concentrano nel Mezzogiorno³¹, nel caso del PNRR questa percentuale scende al 40%.

Una seconda differenza fondamentale risiede nel ruolo delle riforme: nel PNRR le riforme sono collegate agli investimenti e parte integrante del piano, mentre non esiste un meccanismo simile per la politica di coesione. Il PNRR si propone dunque l'ambizione di uno strumento di trasformazione ed efficientamento della pubblica amministrazione nei paesi membri.

³⁰ Per una discussione dei diversi obiettivi si rinvia a R. COLETTI, A. FILIPPETTI (a cura di), *La programmazione dei fondi europei 2021-2027. Emergenze e nuove priorità*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2023.

³¹ Dei complessivi 135 miliardi programmati in Italia per il periodo 2021-2027, circa 96,5 miliardi di euro sono destinati al Mezzogiorno (oltre il 71%), 36,8 miliardi al Centro Nord, e 1,6 miliardi di euro non sono ripartiti territorialmente.

La terza differenza risiede negli strumenti di monitoraggio e valutazione della politica; mentre infatti l'attuazione della politica di coesione viene misurata in termini di avanzamento della spesa, il PNRR introduce una politica basata sulla performance, misurata attraverso il raggiungimento di specifici *targets* e *milestones* definiti in fase di programmazione.

Una ulteriore differenza riguarda la tempistica: nonostante il periodo di programmazione dei fondi termini nel 2027, infatti, nel caso della politica di coesione vige la regola dell' $n+3$, ossia la possibilità di spendere le risorse fino a tre anni dopo rispetto a quanto originariamente previsto. Questo tipo di estensione non è prevista nel PNRR, dove anzi le risorse devono essere spese entro il 2026.

Infine, una differenza profonda – soprattutto per alcuni Stati membri – riguarda il modello di *governance*. Mentre, infatti, come richiamato nello scorso paragrafo, la politica di coesione è stata sinora in molti casi (tra cui l'Italia) non solo orientata alle Regioni ma anche gestita dalle Regioni, il PNRR è prevalentemente gestito a livello centrale; la stessa valutazione di medio termine del *Next Generation EU*³², pur enfatizzando i risultati positivi dello strumento, richiama il ruolo centrale che le autorità regionali e locali e la società civile dovrebbero svolgere, sottolineando al contempo come molti di questi soggetti abbiano reputato insufficiente il proprio coinvolgimento nel disegno, nell'implementazione e nel monitoraggio delle misure finanziate.

Con la sua struttura orientata ai risultati e un ruolo più forte dei governi nazionali, il modello PNRR ha di fatto rappresentato una sfida al sistema di *governance* multilivello che caratterizza la politica di coesione³³, a scala nazionale ed europea.

4. *La recente evoluzione della governance della politica di coesione in Italia (2022-2024)*

A seguito dei risultati delle elezioni del settembre 2022 in Italia, il nuovo primo ministro Giorgia Meloni ha nominato Raffaele Fitto Ministro degli Affari europei, del PNRR e delle Politiche di Coesione, con delega ad esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione

³² La relazione è accessibile al seguente link: https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/relazione-stato-attuazione-politica-di-coesione-14-20/.

³³ Come richiamato da M. KÖLLING, M., 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.

d'iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza e di politiche di coesione territoriale.

Pur rispondendo all'esigenza di coordinamento, la scelta di accentrare nelle mani dello stesso ministero sia il PNRR che la politica di coesione ha provocato un inevitabile confronto tra due modelli molto diversi, poiché, come già richiamato, il PNRR è gestito principalmente a livello centrale dal ministero competente, con un approccio dall'alto verso il basso dovuto anche alla necessità di spendere le risorse in un lasso di tempo molto limitato, mentre la politica di coesione si basa sul ruolo forte delle autorità regionali.

Nel febbraio 2023, il nuovo ministero ha pubblicato una relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione dell'Ue in Italia³⁴. La relazione ha evidenziato il problema di lunga data della spesa, ovvero la lentezza nell'erogazione dei fondi della politica di coesione in Italia, attribuibile in gran parte alla debolezza della pubblica amministrazione, con particolare riferimento al livello regionale. Al fine di affrontare la limitata capacità della pubblica amministrazione di gestire i fondi strutturali, la relazione ha sottolineato nelle sue conclusioni la necessità di «un ripensamento del sistema di *governance* della politica di coesione, per rafforzare in modo effettivo e tempestivo l'azione di impulso, coordinamento e governo strategico e attuativo dei fondi» (p. 90).

Successivamente, nel corso di un anno (aprile 2023 – maggio 2024) sono stati approvati tre atti legislativi fondamentali: il decreto 13/2023 (aprile 2023), il decreto 124/2023 (settembre 2023) e il decreto 60/2024 (maggio 2024). L'uso dei decreti, invece del processo formale di approvazione delle nuove leggi, è diventato sempre più comune in Italia negli ultimi decenni, in quanto presenta chiari vantaggi in termini di rapidità; nega tuttavia al Parlamento la possibilità di discutere, di fatto scavalcandolo piuttosto che ottenere il suo sostegno³⁵. Rinviando ad altra sede per un'analisi approfondita dell'evoluzione normativa³⁶, le principali innovazioni possono essere sintetizzate come segue.

³⁴ MINISTERO PER GLI AFFARI EUROPEI, IL SUD, LE POLITICHE DI COESIONE E IL PNRR. *Relazione Sullo Stato di Attuazione Della Politica di Coesione Europea e Nazionale, Programmazione 2014-2020*, 2023. https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/relazione-stato-attuazione-politica-di-coesione-14-20/.

³⁵ Sull'uso dei Decreti Legge in Italia si veda F. MUSELLA, *Governare Senza Il Parlamento? L'uso dei Decreti Legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica* 3, 2012, pp. 459–480.

³⁶ Per un'analisi approfondita dell'evoluzione della governance della politica di coesione in Italia con le riforme attuate tra il 2023 e il 2024 si rinvia a R. COLETTI, A. FI-

DL 13/2023 (L. 41/2023): Il primo passo di trasformazione della *governance* della politica di coesione è stato compiuto nell'aprile 2023, pochi mesi dopo l'elezione del nuovo governo, con l'approvazione del Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13 convertito nella legge 21 aprile 2023, n. 41, dedicato a "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". Il decreto includeva una serie di disposizioni relative all'attuazione del PNRR, oltre ad essere stato concepito per semplificare e promuovere una maggiore efficacia della pubblica amministrazione. Una delle disposizioni, relativa alla politica di coesione, ha abolito l'Agenzia per la coesione territoriale, trasferendo tutte le competenze ad essa associate al Dipartimento per la politica di coesione, situato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che era già responsabile della programmazione dei fondi strutturali. L'Agenzia era stata creata nel 2014 sulla scia del Rapporto Barca (2009), che sollecitava un'assistenza e un controllo nazionali più forti e specifici sulle attività (basate sul territorio) condotte dalle autorità locali e regionali. La decisione di chiudere l'agenzia è stata motivata dalla necessità di un maggiore coordinamento tra la politica di coesione e i fondi PNRR; tuttavia, chiudendo l'agenzia tecnica, che era la principale sostenitrice di un approccio *place-based*, e trasferendo i poteri al dipartimento, è stato attuato il primo atto di un più forte controllo centrale e di concentrazione dei poteri a scala nazionale.

DL 124/2023 (L. 162/2023): Il passo successivo è stata l'approvazione del cosiddetto "Decreto Sud", Decreto Legge 19 settembre 2023 n. 124, convertito in legge 13 novembre 2023, n. 162 dedicato a "Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione". Oltre ad altre disposizioni generali, il decreto affrontava tre elementi principali: la gestione del Fondo Sviluppo e Coesione, la *governance* della Strategia italiana per le aree interne e le Zone Economiche Speciali.

Il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) è il principale strumento nazionale destinato ad attuare le politiche di coesione economica, sociale e politica e ad eliminare le disparità economiche³⁷ ed è complementare ai

LIPPETTI, *Is re-scaling bouncing back? The recentralization of Cohesion Policy in Italy*, in *Contemporary Italian Politics*, 2025, online first.

³⁷ Per una analisi del FSC si rinvia a L. POLVERARI, *Policy Rhetoric Versus Political*

fondi strutturali cui si sovrappone anche come periodo di programmazione; per il periodo 2021-2027, è finanziato con 75,8 miliardi di euro. Analogamente al caso dei fondi strutturali, l'80% è destinato alle Regioni del Mezzogiorno e il 20% alla regione centro-settentrionale. Dopo la sua istituzione nel 2003 (denominato Fondo per le Aree Sottoutilizzate) il fondo era stato già riformato nel 2019, prevedendo ad esempio la definizione di "Piani di Sviluppo e Coesione". Le Regioni disponevano comunque di un ampio margine di manovra e anche di autonomia a livello di programmazione. Nel complesso, la nuova gestione dell'FSC, così come emerge dal decreto, riduce lo spazio di autonomia delle Regioni italiane a favore di un ruolo centrale più forte di orientamento e monitoraggio; per questo motivo è stata osteggiata da molte Regioni³⁸.

La seconda innovazione del decreto riguarda la *governance* della Strategia italiana per le aree interne (SNAI), uno degli esempi più rilevanti di strategia di sviluppo partecipativo e basata sul territorio a partire dal periodo di programmazione 2014-2020³⁹. Come nel caso precedente, anche nella SNAI l'equilibrio dei poteri tra livello regionale e centrale viene rimescolato nella disposizione normativa con un chiaro avanzamento di quest'ultimo, particolarmente significativo in una strategia concepita come "progetto faro" per gli approcci basati sul territorio.

Infine, la terza innovazione fondamentale introdotta dal Decreto Sud riguarda le Zone Economiche Speciali (ZES), uno strumento di politica economica ampiamente utilizzato per incoraggiare lo sviluppo economico locale attirando investimenti e facilitando le attività commerciali. L'Italia ha introdotto le ZES nel 2017 come strumento di sviluppo economico nelle Regioni meridionali del Mezzogiorno, per contribuire a ridurre le disparità economiche con il resto del Paese. In totale sono state istituite otto diverse ZES, due delle quali "interregionali" (istituite nel 2019), due in Sicilia e le altre nelle Regioni Abruzzo, Campania, Calabria (2020) e Sardegna (2021), con l'obiettivo di creare condizioni favorevoli per incoraggiare lo

Reality: Has the Italian State Given Up on the Mezzogiorno?, in *Regional and Federal Studies*, 23 (5), 2013, pp. 571-590.

³⁸ Sul ricorso alla Corte Costituzionale della Regione Campania sul Decreto Sud si veda G. SAPUTELLI, *Lo Stato regionale e le politiche di coesione nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Quale futuro per la politica di coesione? Temi e prospettive*. Il Sole 24 Ore, 2025, pp. 50-56.

³⁹ Per una descrizione della strategia si veda M. LEONETTI, S. LUCATELLI, *Fuori città. La strategia nazionale aree interne*, in R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *I fondi europei per città più sostenibili*, Il Sole 24 ore, 2024, pp. 19-23.

sviluppo economico delle aree, incentivando le imprese locali e incoraggiando la creazione di nuove imprese, nonché attirando investimenti esteri diretti nella zona. Gli strumenti specifici utilizzati erano incentivi fiscali agli investimenti, nonché la semplificazione e la riduzione della burocrazia e delle procedure, per incoraggiare nuovi investimenti e/o la creazione di nuove affiliate. Con il Decreto Sud, a partire dal 1° gennaio 2024, le otto ZES interregionali e regionali sono state fuse in un'unica ZES Sud, che comprende tutte le otto Regioni italiane meridionali. In secondo luogo, la *governance* è stata affidata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, incaricata di sviluppare la nuova strategia delle ZES, oltre che di coordinarle e monitorarle. L'introduzione della ZES Sud segna un netto contrasto con la struttura precedente. Prima della riforma, l'approccio era tipicamente *bottom-up*, con l'impulso per la creazione della ZES che proveniva dai governi regionali e locali, anche responsabili dell'identificazione dei settori industriali da incentivare. Al contrario, l'approccio è ora *top-down*, con la *governance* sotto la responsabilità del governo centrale. L'identificazione dei territori coinvolti e dei settori industriali chiave (che devono essere coerenti con il PNRR) è stabilita dal piano strategico. Pertanto, la responsabilità della strategia è passata dal livello regionale al governo centrale, incaricato di definire le priorità nei settori industriali in coerenza con la politica industriale. Infine, il regime di incentivi e regolamentazione sarà ora uniforme in tutta l'area, che comprende di fatto l'intero territorio del Mezzogiorno italiano (per un totale di 2.551 comuni), rendendolo una politica nazionale piuttosto che regionale.

DL 60/2024 (L. 95/2024): Infine, il 7 maggio 2024 è stato approvato il decreto n. 60 "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione", che ha riformato la politica di coesione in Italia ed è stato convertito nella legge 95/2024, con l'obiettivo dichiarato di accelerare l'attuazione e l'efficienza della politica di coesione, «assicurando una programmazione coordinata tra i diversi livelli di governo e la loro complementarità con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)». È importante sottolineare che la riforma della politica di coesione è stata inclusa come uno dei *milestones* del PNRR italiano. Le disposizioni più rilevanti in termini di *governance* sono state l'introduzione di un comitato direttivo; l'identificazione dei settori strategici per la politica di coesione; il collegamento tra la politica di coesione e lo STEP⁴⁰. Il comitato direttivo

⁴⁰ La STEP è una piattaforma di tecnologie strategiche per l'industria più avanzata europea che, non godendo di fondi propri, attrae fondi da altri programmi europei.

vo si basa sull'organismo che, prima della riforma, operava come sede di dialogo e scambio in merito al Fondo nazionale di sviluppo e coesione, istituito dalla legge 190/2014. Il comitato direttivo rinnovato non solo comprende rappresentanti generali dei ministeri e delle Regioni, ma include anche esplicitamente rappresentanti del livello politico, ampliando la composizione ai presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nonché alle associazioni di Province e Comuni. Inoltre, il comitato direttivo ha il ruolo di coordinare gli interventi attuati a livello locale con quelli attuati a livello centrale, finanziati dalla politica di coesione. È interessante notare che queste funzioni erano già svolte dal comitato di monitoraggio dell'accordo di partenariato, che include tra i suoi membri rappresentanti della Commissione europea e del partenariato socioeconomico. Il comitato direttivo offre quindi un organo interamente nazionale e interamente governativo per la discussione dei progressi nell'attuazione della politica di coesione. Inoltre, il comitato promuove il coordinamento tra gli interventi finanziati dalla politica di coesione, quelli finanziati dal PNRR e quelli finanziati dal Fondo sviluppo e coesione. Infine, identifica le priorità dello STEP che beneficeranno del cofinanziamento delle risorse della politica di coesione. La seconda disposizione rilevante della legge è l'identificazione degli interventi primari della politica di coesione nei settori strategici definiti dal governo centrale, ovvero la gestione delle risorse idriche, le infrastrutture per il contenimento del rischio idrogeologico, i rifiuti, i trasporti e la mobilità sostenibile, l'energia e il sostegno alla competitività del settore imprenditoriale. Tutti i livelli di governo, compresi i ministeri, le Regioni e le province autonome, sono tenuti a identificare la propria serie di interventi primari per ciascuno di questi settori strategici. L'identificazione delle priorità strategiche è una novità rispetto ai precedenti periodi di programmazione, in cui non esisteva una disposizione simile. In particolare, la riforma introduce la logica dell'intervento verticale: collegando gli investimenti ad una serie di settori specifici, gli interventi della politica di coesione sono ora legati alla nuova logica settoriale della politica industriale. La terza disposizione importante della legge riguarda l'attuazione dello STEP. Il decreto stabilisce che sia i

Rappresenta il tentativo più significativo della Commissione di mobilitare gli investimenti nei settori strategici, con l'obiettivo di ridurre la dipendenza degli Stati membri dalle tecnologie chiave straniere, migliorando così l'autonomia strategica e la sicurezza dell'UE. Maggiori informazioni sono disponibili al seguente link: https://strategic-technologies.europa.eu/index_en.

programmi nazionali che quelli regionali della politica di coesione 2021-2027 possono essere modificati per sostenere gli investimenti nei settori di intervento individuati dallo STEP. In sintesi, le risorse della politica di coesione possono essere impiegate per finanziare la politica industriale e tecnologica, il cui obiettivo è rafforzare l'autonomia strategica. Nel complesso, la riforma rafforza ulteriormente la dinamica di centralizzazione, creando un nuovo organismo di monitoraggio nazionale e governativo, ampliando l'influenza del governo centrale nella definizione delle priorità e sostenendo l'uso dei fondi di coesione a sostegno della politica industriale e tecnologica.

Complessivamente, le riforme attuate dal governo italiano in materia di politica di coesione hanno incontrato resistenza sia da parte di alcune Regioni⁴¹, delle parti sociali⁴², nonché della stessa Commissione europea, in particolare nella figura della commissaria alla politica regionale Elisa Ferreira⁴³.

5. *Quale impatto sulla governance in Europa*

Il nuovo approccio promosso dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha avuto un impatto significativo anche a livello europeo. La nuova Commissione europea formatasi dopo le elezioni del 2024, guidata nuovamente da Ursula Van Der Leyen (Commissione Von der Leyen II) ha innanzitutto indicato proprio Raffaele Fitto, Ministro per le politiche di coesione in Italia nella fase di riforme richiamate nello scorso paragrafo, come Vice-presidente esecutivo per la coesione e le riforme.

Se con la Commissaria Elisa Ferreira la precedente Commissione europea aveva mantenuto l'approccio *place-based* come fondamentale per

⁴¹ Si veda ad esempio l'articolo della Gazzetta del Mezzogiorno del 6 dicembre 2023, "Pnrr, scontro Fitto – Emiliano sulla riforma della politica di coesione", <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/puglia/1456422/pnrr-al-via-il-tavolo-di-lavoro-per-la-riforma-della-politica-di-coesione.html>; o l'articolo su Dire del 13 luglio 2024 "Durissimo scontro Fitto – De Luca. Il ministro 'basta offese'; il governatore 'intimidazione'" <https://www.dire.it/13-07-2024/1063502-durissimo-scontro-fitto-de-luca-il-ministro-basta-offese-il-governatore-intimidazione/>.

⁴² Si veda su questo A. TESELLI, *La sfida dell'integrazione tra approccio PNRR e governance dei fondi strutturali*, in R. COLETTI, A. FILIPPETTI (a cura di), 2025, *Quale futuro...op. cit.*

⁴³ Si veda ad esempio l'articolo de Il Sole 24 Ore in data 12 ottobre 2023 "Fitto e Ferreira a caccia di un compromesso sui fondi di coesione", https://www.ilssole24ore.com/art/fitto-e-ferreira-caccia-un-compromesso-fondi-coesione-AFn1WqCB?refresh_ce=1.

l'attuazione della politica di coesione⁴⁴, la nuova Commissione europea ha dato via a un nuovo corso.

I primi elementi sono emersi nel quadro del documento “La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale”, pubblicato dalla Commissione europea l'11 febbraio 2025⁴⁵. Il documento delinea una serie di sfide strategiche per il futuro. Tra queste, i primi temi menzionati sono la competitività, la sicurezza e difesa e le migrazioni, seguite dalle disparità regionali, dalla sicurezza alimentare e protezione della natura, dalla lotta ai cambiamenti climatici, dal *focus* sul panorama politico ed economico mondiale e dalle prospettive dell'allargamento. Pur confermando il tema delle disparità regionali come centrale, il documento sembra prospettare un riorientamento delle priorità, in particolare con l'emergere di nuove emergenze quali la sfida della competitività e la difesa.

Pochi mesi dopo, il 1 aprile 2025, è stata pubblicata la revisione di medio termine della politica di coesione⁴⁶, mirata a riallineare la strategia della politica rispetto al nuovo contesto socio-economico. La revisione enfatizza l'evoluzione del contesto e propone la possibilità, su base volontaria, di riorientare i fondi su priorità emergenti già nell'attuale periodo di programmazione. Più in particolare, la Commissione richiede di estendere ulteriormente – rispetto a quanto già previsto – la quota di fondi da destinare alla STEP. A corollario, la Commissione propone l'estensione dell'utilizzo dei fondi della politica di coesione per sostenere anche la grande impresa nel caso di investimenti per la decarbonizzazione o per la difesa comune, in modo che possano contribuire in misura maggiore a quella che è la Nuova Politica Industriale Europea che segue il principio dell'autonomia strategica in alcuni settori/tecnologie chiave e della riconversione verde di alcuni settori, nonché all'altro emergente pilastro dell'agenda europea, ossia la difesa. Anche qui la Commissione auspica un intervento più incisivo dell'uti-

⁴⁴ In questa direzione si era espresso anche il gruppo di esperti incaricato di riflettere sul futuro della politica di coesione, che pur indicando ampi margini di intervento per migliorare l'efficacia della politica aveva evidenziato l'esigenza di mantenerne il carattere *place-based*. Si veda EUROPEAN COMMISSION, *Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High Level Group on the Future of Cohesion policy*, 2024, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c6e97287-cee3-11ee-b9d9-01aa75ed71a1/language-en>.

⁴⁵ Il documento è disponibile al seguente link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_486.

⁴⁶ Il documento è disponibile alla pagina: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2025/a-modernised-cohesion-policy-the-mid-term-review_en.

lizzo dei fondi, proponendo agli Stati membri di riprogrammare parte delle risorse verso progetti a favore delle imprese (senza vincoli di dimensione) nel settore della difesa o contribuire alla costruzione di infrastrutture *dual use* per migliorare la mobilità delle forze armate nella Ue. La revisione di medio termine aggiunge inoltre una componente “sociale”, proponendo di riprogrammare i fondi verso l'*housing* sociale, la decarbonizzazione e i fondi per i centri urbani.

Come analizzato anche altrove⁴⁷, i due documenti sono concordi nel delineare una prospettiva chiara, ossia che la coesione, con il suo ingente ammontare di risorse, deve contribuire alla realizzazione dei nuovi obiettivi dell'agenda dell'Ue. Questi sono autonomia strategica nei settori più avanzati, competitività e innovazione dell'industria, transizione verde e sicurezza. Occorre inoltre massimizzare la flessibilità nei programmi di spesa, in modo da poter essere in grado di intervenire in ambito che oggi non sono prevedibili. Laddove si registreranno nuovi stati di crisi dovrà essere possibile riorientare le risorse finanziarie della coesione con meccanismi più agili rispetto a quelli in essere ora.

Le prospettive delineate nei documenti menzionati sono rispecchiate anche nelle proposte avanzate dalla Commissione europea per il prossimo bilancio pluriennale, e presentate a luglio 2025⁴⁸. Senza voler discutere esaustivamente l'insieme delle proposte avanzate, si sottolinea come queste riflettano l'esperienza del PNRR in una serie di indicazioni: introducono infatti una valutazione maggiormente orientata al risultato e un maggiore ancoraggio degli investimenti alle riforme. Inoltre, il modello PNRR sembra aver influenzato le proposte anche sotto il profilo della *governance*: la tradizionale distribuzione delle risorse su base regionale viene infatti rimpiazzata da “*National and Regional Partnership Plans*”, piani che – al netto della propria articolazione interna – dovrebbero coprire l'intero territorio nazionale al posto degli attuali programmi regionali⁴⁹. Un'altra importante novità riguarda la composizione del *budget*, dove non è più prevista una linea specifica per le politiche di coesione

⁴⁷ R. COLETTI, A. FILIPPETTI, *Introduzione. La coperta corta della politica di coesione tra flessibilità, politica industriale e difesa*, in R. COLETTI, A. FILIPPETTI (a cura di), *Quale futuro per la politica di coesione? Temi e prospettive*. Il Sole 24 Ore, Milano, 2025, pp. 4-10.

⁴⁸ Per maggiori informazioni si invita a consultare il sito: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en?prefLang=it.

⁴⁹ La proposta prevede comunque una riserva per le Regioni che nel 2021-2027 sono classificate come “meno sviluppate” per un ammontare almeno pari a quello assegnato nell'attuale periodo di programmazione.

ma l'accorpamento di diversi fondi (inclusi quelli dedicati alla politica agricola comune) in un unico insieme, oltre che una maggiore flessibilità per poter rispondere ad eventuali emergenze ed eventi inaspettati.

Numerose critiche sono state mosse alle proposte, da diverse voci. Su tutte, il Comitato europeo delle Regioni si è sin dall'inizio dichiarato apertamente contrario al nuovo modello proposto dalla Commissione, sottolineando che i nuovi "*National and Regional Partnership plans*", con l'accorpamento dei diversi fondi e la centralità attribuita agli Stati membri, rischiano, da un lato, di aprire spazi di competizione tra Regioni ed enti locali e altre categorie di soggetti per l'accesso alle risorse disponibili; dall'altro, di marginalizzare lo spazio per Regioni e città nella programmazione e implementazione delle politiche di coesione. Altre voci, soprattutto nel contesto italiano, sottolineano comunque come il maggiore spazio di manovra lasciato agli Stati membri potrebbe non tramutarsi in un effettivo accentramento, dal momento che, nei fatti, potrebbe essere adottato un modello di attuazione molto simile all'attuale. Tuttavia, è indubbia la maggiore discrezionalità che le proposte attribuiscono allo Stato membro in questo ambito. Altre critiche alla proposta riguardano il tema della flessibilità, che, pur rispondendo alle esigenze imprevedibili di un mondo in continua trasformazione, rischia di compromettere l'esito degli investimenti a lungo termine; nonché l'enfasi sulle nuove priorità emergenti, quali la competitività e la difesa. Sebbene infatti i documenti tendano a presentare gli investimenti in questi ambiti come potenziali volani di sviluppo anche per territori marginali, il rischio è che risultino valorizzati quei territori già più pronti a raccogliere le nuove sfide, aumentando invece che diminuire le disparità regionali⁵⁰. Infine, una critica più generale riguarda proprio l'influenza che il modello PNRR ha avuto sulla nuova formulazione delle politiche di coesione: un modello che, come si ricordava in precedenza, è nato per rispondere a finalità diverse (ripresa e resilienza e non coesione economica, sociale e territoriale), si è caratterizzato per un impianto chiaramente *top-down* e la cui efficacia non è ancora stata adeguatamente valutata.

Non è possibile in questa fase prevedere quale sarà l'esito finale della fase di negoziazione politica delle proposte tra Commissione europea, Consiglio e Parlamento, in corso durante la stesura di questo articolo. Resta in ogni caso valida la considerazione dell'impatto che il PNRR ha avuto sul disegno e sulla concettualizzazione della nuova fase della politi-

⁵⁰ Per una discussione sul punto si veda A. FILIPPETTI, R. SPALLONE, *The evolution...op. cit.*

ca di coesione, rendendo sempre più evidente anche a scala europea una tendenza verso un maggiore accentramento dei poteri nelle mani degli Stati membri.

6. *Conclusioni*

In conclusione, si può dire che la politica di coesione stia attraversando probabilmente il crocevia più complesso della sua storia. Le motivazioni alla base di questo processo sono molteplici. In termini di contesto, il ritorno della geopolitica come fattore decisivo nelle scelte strategiche degli Stati ha completamente rimodellato l'agenda di politica e di politica economica della Commissione europea e degli stessi Stati membri. La politica di coesione è una delle politiche destinate a risentire maggiormente di questo processo di rimodulazione e ripensamento, dal momento che si tratta della politica dove sono concentrate la maggior parte di risorse finanziarie, con una stabilità nel corso del tempo. Non a caso, la politica di coesione era stata mobilitata già durante la crisi del Covid-19, quando parte delle risorse non ancora spese erano state riorientate verso aiuti alle famiglie e alle imprese, fuori dalla logica dell'obiettivo di lungo periodo e della programmazione pluriennale, in considerazione della grave crisi.

Inoltre, a 35 anni dalla prima formulazione della politica di coesione nel contesto europeo, permangono questioni aperte circa la sua efficacia e la sua capacità di sostenere uno sviluppo "armonioso" del territorio europeo (così come da obiettivo formulato nel Trattato di Roma, istitutivo della Comunità Economica Europea). Accanto ad innegabili esperienze di successo nell'uso dei fondi europei e nella capacità di riequilibrio di alcuni territori, permangono nell'Unione europea aree con pesanti ritardi di sviluppo; il Mezzogiorno italiano ne è uno degli esempi più evidenti. Diversi studi hanno analizzato possibili motivazioni per spiegare questo andamento, ed è indubbio che gli investimenti pubblici rappresentino solamente uno di molteplici ingredienti necessari per avviare o rilanciare percorsi di sviluppo. Ciononostante, la difficoltà a raggiungere gli obiettivi di lungo termine nonché una gestione non sempre efficiente (caratterizzata ad esempio da frequenti ritardi nella spesa) sono spesso richiamati da chi propone una revisione più o meno profonda dell'attuale assetto dei fondi europei per i territori.

In questo contesto, il PNRR ha, nei fatti, offerto la possibilità di sperimentare un modello diverso di intervento, con un più chiaro ancorag-

gio alle riforme, un maggiore orientamento al risultato e una più spiccata centralizzazione. Il tema della *governance* risulta particolarmente rilevante, in una fase in cui i nuovi imperativi strategici della Commissione europea – su tutti, competitività e difesa – sembrano essere più facilmente perseguibili con una gestione centralizzata rispetto ad un approccio *place-based*, tipico della politica di coesione fino a questo momento.

Le riforme e le proposte analizzate nell'articolo – a scala nazionale ed europea – mostrano una chiara tendenza alla centralizzazione; o, si potrebbe dire, alla ri-centralizzazione, dopo una fase di oltre trent'anni di politiche mirate alla valorizzazione dei territori e gestite in modo prevalentemente decentrato in molti contesti, tra cui l'Italia. Si può individuare una certa coerenza tra le riforme attuate in Italia in corso di programmazione 2021-2027 e le proposte maturate a scala europea per il post-2027, anche in considerazione di una sorta di continuità di ruolo attribuita al Ministro e poi Commissario Raffaele Fitto in questo contesto. Sotto il profilo tematico non è chiaro se e quanto la nuova agenda di *policy* europea, incentrata su competitività, tecnologie avanzate, transizione verde e sicurezza potrà combinarsi nei fatti con l'obiettivo di aiutare le Regioni meno avanzate a ridurre la distanza del loro livello di reddito da quelle più avanzate e dalle capitali europee. L'impatto di più lungo termine di un ri-accentramento della politica di coesione, visto il ruolo fondamentale che ha giocato per valorizzare il ruolo delle Regioni, interroga in termini più generali il futuro dell'impianto di *governance* multilivello che caratterizza l'Unione europea e gli Stati membri.

Università e divari territoriali al tempo del PNRR

Claudio De Fiores

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Assetti normativi e obiettivi del PNRR: una variante del neoliberalismo. – 3. Quattro domande su PNRR e Università. – 4. Università e mercato. – 5. Il PNRR, l'università italiana e il divario europeo. – 6. L'applicazione del Piano e le sue ricadute in termini occupazionali. – 7. La questione dei divari territoriali.

1. Premessa

Il PNRR traducendo a livello nazionale l'impianto e le finalità del *Next Generation EU* (NGEU), ha contribuito, in questi anni, a ridefinire forme e modalità inedite dell'intervento pubblico nell'economia. Dimensione che è stata recentemente al centro di un'ampia e articolata riflessione, anche da parte della dottrina giuridica.

Le formule e le soluzioni semantiche adoperate sono state le più varie. Si è parlato di «nuovo Piano Marshall»¹, di «keynesismo privatizzato»², di «nuovo interventismo statale»³.

E non sono pochi coloro che nel varo del PNRR hanno intravisto l'argine più incisivo in grado di contrastare povertà e «migliorare le condizioni di vita di chi è fragile»⁴: «la leva più efficace e concreta per ridurre le disuguaglianze e costruire società più eque dove le condizioni iniziali

¹ È questa la definizione impiegata dalla Presidente della Commissione Ue Ursula von der Leyen nel corso di una conferenza stampa (15 aprile 2020) e poi ripresa nel corso *Discorso sul piano Next Generation EU* (27 maggio 2020), in Commissione europea, *Ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_941*. Sul punto si rinvia alla cronaca di A. D'ARGENIO, «Serve un piano Marshall per la Ue, in campo 3000 miliardi», in *La Repubblica*, 16 aprile 2020.

² R. BELLOFIORE, F. GARBALDO, *L'ultimo metrò. L'Europa tra crisi economica e crisi sanitaria*, Mimesis, Milano, 2022, p. 18 che ricorrendo alla formula «keynesismo privatizzato» intendono riferirsi a un sistema «dove i criteri di razionalità ed efficienza (anche della spesa pubblica) sono tutti privatistici».

³ P. GERBAUDO, *Più Stato, quale Stato?*, in *il Mulino*, n. 2, 2023, p. 30.

⁴ G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 139.

degli individui possano essere corrette al vantaggio dell'impegno e della valorizzazione dei talenti»⁵.

Un esito reso possibile – si legge da più parti – dal repentino mutamento di orizzonte delle istituzioni Ue che sospendendo il patto di stabilità hanno consentito ai singoli Stati di sperimentare politiche di *deficit spending*, ricorrendo alle quali lo Stato sarebbe oggi tornato ad avere un ruolo centrale nell'economia attraverso la spesa pubblica e l'intervento diretto nei processi produttivi e sociali. In questo passaggio – è stato sostenuto – l'Unione europea avrebbe compiuto un vero e proprio «salto di qualità», lasciandosi «alle spalle l'originaria identità di arcigna custode dei mercati e di severa ragioniera che tiene stretti nelle mani i cordoni della borsa»⁶.

Una svolta dalla quale sarebbe originato un nuovo «Stato imprenditore»⁷, impegnato a «promuovere un mercato moderno e inclusivo» e ad assicurare «una rinnovata centralità alle politiche del lavoro, con un'attenzione sia alla domanda che all'offerta di lavoro e agli obiettivi di inclusione e solidarietà»⁸. E in questa direzione si sarebbe mosso, grazie al PNRR, anche un Paese a forte indebitamento come l'Italia⁹.

Ma ciò che, in questa sede, è ancor più rilevante sottolineare è che tutto ciò sarebbe avvenuto nel segno della Costituzione¹⁰ e «in piena as-

⁵ G. PIGNATARO, *Lotta contro le disuguaglianze e Pnrr: le condizioni per uno sviluppo sostenibile, Social Impact Agenda per l'Italia*, Roma, 2022, p. 27.

⁶ G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., p. 139. Si sarebbe trattato pertanto, secondo l'Autrice, di una vera e propria «inversione a U della politica, in origine ripiegata egoisticamente sul benessere del mercato, ora porosa alla coesione sociale». Sul punto si veda anche E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento del "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2020, 173 ss.

⁷ L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, in *Stato e mercato*, n. 2, 2025, p. 291.

⁸ M. ESPOSITO, C. DI CARLUCCIO, *Attivazione, inclusione e condizionalità nel Pnrr*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2023, p. 281.

⁹ Sul punto, fra i tanti, P. MARANZANO, M. NOERA, R. ROMANO, *The European industrial challenge and the Italian NRRP*, in *PSL Quarterly Review*, n. 298, 2021, p. 207 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2022, p. 340.; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., p. 157 ss.; S. BARBARESCHI, *La solidarietà "ritrovata" in Europa*, in C. COLAPIETRO, S. BARBARESCHI, A. GIUBILEI (a cura di), *La solidarietà al tempo della pandemia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 24 ss.

¹⁰ Cfr., fra i tanti, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, gennaio 2022, p. IV ss.

sonanza con l'imponente programma di giustizia sociale previsto dall'art. 3 della nostra Costituzione»¹¹.

2. *Assetti normativi e obiettivi del PNRR: una variante del neoliberalismo*

Qualcosa in questa narrazione però non torna. Una lettura più attenta, ci mostra che il PNRR è keynesiano solo nella facciata e nelle suggestioni lessicali impiegate, ma non certo nella sostanza. Il modello sociale delineato da Keynes è una forma di Stato nella quale l'indirizzo politico interviene *sistematicamente* nel ciclo economico, attraverso la spesa pubblica, il controllo dei mercati, l'attivazione di politiche fiscali espansive. E ciò al preminente fine di perseguire la piena occupazione¹².

La visione keynesiana implica, pertanto, la costruzione, sul terreno politico, sociale e normativo, di un modello sistemico, incardinato su interventi strutturali permanenti e non episodici. Un ordine sociale in cui lo Stato è promotore attivo e garante della domanda aggregata¹³. E in ciò risiede una delle principali differenze con il PNRR: un programma temporaneo e condizionato, varato nella contingenza (la crisi pandemica) e, pertanto, in grado di esprimere solo risposte contingenti e parziali. Non di sistema.

Come si dimostrerà meglio più avanti, il *Piano* opera all'interno di uno spazio normativo e politico saldamente ancorato ai principi economici dell'Unione Europea, al «rigore finanziario», alle logiche della «competitività». Nelle sue disposizioni non ci è dato riscontrare alcun dato normativo in grado di attestare l'avvenuto mutamento di paradigma economico e sociale in Europa. Il PNRR si configura piuttosto come un'energica correzione *occasionale* (e quindi episodica) del sistema UE, funzionale nei suoi postulati di fondo alle logiche della competitività e della modernizzazione neoliberale.

Di qui la nozione di resilienza: una formula la cui impronta emergenziale non indica un mutamento d'orizzonte nei dispositivi di governo delle società¹⁴. La sua portata semantica allude esclusivamente all'esigenza

¹¹ C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 340.

¹² Cfr. J.M. KEYNES, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (1936), Mondadori, Milano, 2009, p. 510 ss.

¹³ *Ivi*, p. 392 ss.

¹⁴ Su posizioni diverse F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Au-*

di arginare con misure straordinarie una crisi che, se abbandonata a se stessa, avrebbe rischiato di travolgere lo stesso sistema Ue.

D'altra parte, che il mercato per sopravvivere abbia bisogno dello Stato non è una novità. Come è stato coerentemente evidenziato «il neoliberismo ha sempre assegnato allo Stato un ruolo subordinato o “ancillare”, in cui ad esso non viene accordata alcuna autonomia funzionale, ma il cui ruolo è finalizzato a garantire condizioni ottimali di mercato»¹⁵. E questo è ciò che è avvenuto in Europa a ridosso della crisi pandemica.

Il varo del PNRR non ha veicolato, pertanto, con sé il sorgere di un nuovo orizzonte di senso. Né tanto meno ha costituito una risposta strutturata e innovativa in grado di correggere le distorsioni del sistema produttivo italiano. Esso ha rappresentato, piuttosto, una misura transitoria, concepita per fronteggiare l'emergenza, senza però urtare i principi della governance economica europea ed anzi riproducendo retaggi sociali e «pregiudizi dell'era neoliberista»¹⁶.

Un altro elemento che allontana il PNRR dal modello keynesiano riguarda la natura condizionata delle risorse. I fondi stanziati attraverso il *Next Generation EU* sono subordinati a una serie di vincoli di performance: per ogni tranche di finanziamento, l'Italia è obbligata a dimostrare di aver rispettato precisi obiettivi e *milestones*.

Ne viene fuori un meccanismo che, oltre a riprodurre una spiccata logica di impianto neoliberale, limita rigidamente quel che rimane della sovranità fiscale degli Stati. Le ragioni sono note: nell'ambito del *Piano*, gli Stati membri non dispongono di autonomia decisionale, né sulla quantità, né sulle modalità di spesa, essendo vincolati al rispetto di un'agenda preventivamente definita a livello europeo e la cui attuazione è sottoposta al controllo rigoroso della Commissione Ue.

In assenza di un ripensamento strutturale delle priorità economiche, il Piano rischia oggi di inasprire i divari sociali, le condizioni di povertà, le disuguaglianze: un vero e proprio effetto *boomerang*, destinato a ripercuotersi gravemente sulle condizioni materiali del lavoro, sulle sue tutele normative, sulle azioni di sostegno da assicurare alle aree più disagiate dell'Ue.

torità e legalità in Europa, Editoriale scientifica, Napoli 2022, 115-116 che, pur evidenziando «i caratteri provvisori e transeunti» degli strumenti, rileva un «mutamento epocale nella logica strutturale degli assetti di governo dell'economia», se non addirittura «un salto di paradigma».

¹⁵ P. GERBAUDO, *Più Stato, quale Stato?*, cit., p. 31.

¹⁶ *Ivi*, p. 36.

Ed anche sul versante delle politiche redistributive e del *welfare*, il PNRR manifesta non poche carenze strutturali ed evidenti limiti di sistema: la destinazione differita nel tempo delle risorse lascia scoperti i bisogni immediati, le azioni di sostegno al reddito, le politiche di contrasto alla povertà.

Ad accentuare tali criticità è stata, in questi anni, la perdurante assenza di adeguati strumenti di politica monetaria autonomi. Uno *status vacui* che rappresenta un ulteriore punto di dissonanza con l'ispirazione politica keynesiana: l'Italia, in quanto membro dell'eurozona, non ha potuto utilizzare la leva dei tassi di interesse o dell'offerta monetaria per stimolare la domanda interna¹⁷. E questo perché in Europa la politica monetaria è affidata alla Bce: un'istituzione che opera sulla base di parametri sovrastatali, in stretta aderenza con il mercato e perseguendo attivamente obiettivi – come il controllo dell'inflazione e la stabilità dei prezzi – spesso in contrasto con le finalità sociali sancite in Costituzione¹⁸.

3. Quattro domande su PNRR e Università

Il PNRR si fonda su tre assi strategici dai quali discendono le sei missioni del Piano. Missioni la cui conformazione genetica e normativa era già stata enucleata e puntualmente sviluppata nel *Next Generation Ue*: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale.

All'interno di questo quadro, così complesso e articolato, mi limito ad avanzare qualche riflessione a margine dei contenuti posti e veicolati dalla "missione 4" ("Istruzione e ricerca") al fine di coglierne le implicazioni normative e di sistema in ambito universitario.

Quattro sono le domande alle quali proverò, in quest'ottica, a rispondere:

a) il PNRR ha segnato una battuta di arresto dei processi di aziendalizzazione delle università così come concepiti dall'ideologia neoliberale e, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, massicciamente sperimentati da tutti quei governi (anche di diverso colore politico) che a questa cultura si sono ispirati?

b) il piano di finanziamento della ricerca scientifica, contenuto nel

¹⁷ J.M. KEYNES, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, cit., p. 338 ss.

¹⁸ Per più ampie considerazioni in merito si rinvia a C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Ediesse, Roma, 2012, p. 155 ss.

PNRR è stato effettivamente in grado di compensare il *gap* esistente tra Italia e resto d'Europa?

c) il PNRR ha effettivamente assicurato, all'interno del sistema universitario, quei «miglioramenti marcati negli indicatori» che misurano «l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile»¹⁹, come annunciato dal Presidente Draghi nelle pagine introduttive del Piano?

d) la legislazione universitaria, varata in coerenza con i principi e le finalità del Piano, ha contribuito ad arginare i forti divari territoriali esistenti tra Nord e Sud, tra gli Atenei attivi nelle aree più sviluppate e quelli presenti nelle aree meno sviluppate del Paese?

4. *Università e mercato*

Riguardo alla prima questione concernente la natura e le finalità delle nuove forme dell'intervento pubblico nell'economia, il PNRR – come ho già evidenziato in premessa – non solo non è stato in grado di incrinare la forza del paradigma neoliberale, ma si è costantemente mosso in stretta aderenza a ciò che Karl Polanyi era solito definire l'«obsoleta mentalità di mercato»²⁰, riproducendone le forme dell'ordine, gli schemi ideologici, i dispositivi di governo²¹.

E di questa «obsoleta mentalità» anche il PNRR è impregnato. Questi i punti salienti: a) la gestione delle risorse è vincolata ad un articolato sistema di condizionalità; b) gli stanziamenti complessivamente previsti dal *Recovery and Resilience Facility* (pari a 191,5 miliardi) sono solo per il 34% a fondo perduto, mentre per i restanti due terzi (66%) sono stati erogati sotto forma di prestiti, per assolvere i quali lo Stato italiano sarà chiamato nei prossimi anni a provvedere tempestivamente; c) obiettivo del PNRR non è limitare lo spazio di azione del capitale, sottraendo ad esso leve e sfere di intervento (soprattutto nella sanità e nell'istruzione), ma semmai assecondarne l'impronta e le forme del dominio; d) le misu-

¹⁹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Premessa del Presidente del Consiglio Mario Draghi al Pnrr*, 30 aprile 2021, p. 5.

²⁰ K. POLANYI, *La nostra obsoleta mentalità di mercato* (1947), in ID., *L'obsoleta mentalità di mercato. Scritti 1922-1957*, Asterios, Trieste 2022, p. 236.

²¹ Di qui l'innestarsi di un sistema di sicumere e percezioni che – come scriveva Federico Caffè – agisce in forme «del tutto svincolate dai fallimenti che quotidianamente [il mercato] dimostra nel suo concreto operare» (F. CAFFÈ, *Prefazione*, in ID., *Lezioni di politica economica*, Boringhieri, Torino, 1979, p. X).

re di intervento adottate dal PNRR sono misure *eccezionali*. E pertanto inidonee a dar vita a un nuovo modello di Stato sociale. Esse riflettono, piuttosto, l'esigenza contingente di sostenere la ripresa e assicurare in via straordinaria la tenuta del sistema economico. E tutto ciò puntando sull'innesto di una relazione virtuosa e permanente tra istituzioni e mercato, tra «attori pubblici – come le università e i centri di ricerca – e il sistema produttivo»²².

D'altra parte, perno gravitazionale delle sei missioni previste dal PNRR è l'impresa. È quanto risulta dalle note esplicative contenute in *Premessa*, nelle quali troviamo scritto: «un fattore essenziale per la crescita economica e l'equità è la promozione e la tutela della concorrenza. La concorrenza non risponde solo alla logica del mercato, ma può anche contribuire ad una maggiore giustizia sociale»²³. E dal piano di *Riforme* apprendiamo anche che «la tutela e la promozione della concorrenza – principi-cardine dell'ordinamento dell'Unione europea – sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica e per garantire la ripresa dopo la pandemia»²⁴. Di qui il vincolo posto a carico del legislatore di «promuovere dinamiche competitive finalizzate ad assicurare anche la protezione di diritti e interessi non economici dei cittadini, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e all'ambiente»²⁵.

Un complesso di prescrizioni quanto mai netto, dal quale emerge con forza «il ruolo preponderante di imprese ed enti privati nell'attuazione degli investimenti»²⁶. A cominciare da quelli concernenti il cd. *housing universitario*: il PNRR aveva previsto la destinazione di 660 milioni di euro, interamente a carico del Piano, a favore dei soggetti privati che, anche mediante convenzioni o partenariati con le università, si fossero impegnati a realizzare nuovi posti letto destinati a residenze studentesche. Il finanziamento, concepito come contributo a fondo perduto per i primi tre anni, era accompagnato da un complesso sistema di agevolazioni fiscali volto a incentivare gli investimenti. L'attuazione concreta delle misure, tuttavia, ha evidenziato crescenti criticità, riconducibili tanto all'aumento dei costi di costruzione e di locazione quanto alla complessità dei mecca-

²² L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, cit., p. 291.

²³ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, p. 4.

²⁴ *Ivi*, p. 79.

²⁵ *Ivi*, p. 80.

²⁶ P. MANASSE, G. MORAMARCO, *Il punto sul Pnrr*, in *Politica economica*, n. 1-2, 2024, p. 241.

nismi di partenariato pubblico-privato previsti dal PNRR. Ne è derivata una sostanziale inefficacia dell'intervento rispetto all'obiettivo dichiarato di garantire un accesso equo e sostenibile all'alloggio studentesco: il rapido e consistente aumento dei costi degli affitti ha aggravato la già critica situazione abitativa degli studenti. A trarre beneficio da queste misure sono stati pertanto solo gli operatori privati che hanno accresciuto i loro margini di profitto.

E non si tratta di un caso isolato. Le ragioni dell'empasse del sistema sono più profonde e devono essere ricondotte alle nuove forme di finanziamento dell'ordinamento universitario, anche queste assoggettate ai rigidi schemi normativi prodotti dalla cultura neoliberale. Lo si desume non solo dalla franca limpidezza dei titoli utilizzati dal PNRR (la quarta missione reca significativamente *"Dalla ricerca all'impresa"*), ma anche dai suoi stessi contenuti. Contenuti che affidano, a piè sospinto, il futuro degli Atenei al mercato. O come si legge nel Piano alla necessaria «sinergia tra università e imprese». E un'affine matrice politica e culturale è presente anche nell'*Horizon Europe: il Programma quadro dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione* (2021-2027).

Il Programma, dopo aver riaffermato le virtù «sinergiche» del rapporto che lega università e impresa, annuncia il varo di «maggiori investimenti nella ricerca e nell'innovazione, in particolare da parte del settore privato». Una formula che allude a una visione della ricerca scientifica sempre più orientata a finalità economico-produttive. Pur riconoscendo l'importanza del sostegno pubblico al settore, il programma-quadro ne subordina l'erogazione al rispetto delle regole del mercato, escludendo «qualsiasi distorsione della concorrenza» e limitandone la funzione all'esigenza di «colmare le lacune finanziarie nella catena di fornitura di R&I»²⁷.

Nella stessa direzione, e assecondando logiche affini, si colloca anche la linea di investimento 3.3 del PNRR, dedicata all'«*introduzione di dottorati innovativi che rispondano ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovano l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese*». Linea fatta propria dal Decreto Ministeriale MUR n. 630 del 24 aprile 2024 che all'art. 2, istituisce nuovi programmi di dottorato fondati sull'«attivo

²⁷ Il Programma – si legge nel documento *"Horizon Europe. Investing to shape our future"* (settembre 2021) – promuove «more investment in research and innovation, notably by the private sector; leverages and complements national/regional initiatives. No market distortion: intervention only to address financing gaps in the R&I delivery chain (notably due to high risk)».

coinvolgimento delle imprese» e sugli incentivi per «l'assunzione di ricercatori da parte delle imprese» stesse. Un sistema di finanziamento selettivo, articolato attorno a tematiche predefinite, ad alto impatto economico. E, in ragione di ciò, disegnato a partire dagli interessi del mercato, al fine di «rafforzare le capacità locali, promuovendo la costruzione di ecosistemi innovativi anche al sud e nelle aree interne, laddove le politiche industriali tradizionali tendono a concentrarsi nei poli già consolidati»²⁸.

Siamo in presenza dell'ennesimo colpo arrecato alla ricerca di base, la cui marginalizzazione rischia oggi di delimitare gravemente lo spazio costituzionale dell'autonomia universitaria, in questi anni sacrificata sull'altare del connubio «tra mondo della ricerca e quello dell'impresa». Un rapporto ritenuto consustanziale e destinato a favorire «la nascita di ambienti ibridi in cui ricerca applicata, formazione avanzata e sviluppo tecnologico coesistono»²⁹.

Quella che viene oggi prioritariamente finanziata è, in definitiva, una ricerca tutta schiacciata sulle compatibilità del mercato. E in quanto tale refrattaria a perseguire l'obiettivo fondamentale che uno Stato democratico dovrebbe, in siffatti frangenti, perseguire: promuovere il libero sviluppo della ricerca e della cultura. E – a partire da queste premesse – rinsaldare il nesso costituzionalmente imprescindibile tra democrazia e ricerca³⁰.

²⁸ L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, cit., p. 289. E tutto ciò al precipuo fine di dimostrare «come la politica industriale possa operare anche attraverso il rafforzamento delle connessioni tra attori della conoscenza e attori economici, e non solo tramite incentivi diretti alle imprese».

²⁹ L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, cit., p. 90, che enfaticamente rileva come «questi strumenti rispondono a una logica finalizzata a generare nuova conoscenza sostenendo la ricerca applicata, superando una delle debolezze storiche del sistema italiano: la frammentazione tra ricerca pubblica e sistema produttivo. In particolare, un elemento particolarmente innovativo è rappresentato dagli investimenti sulle competenze e professionalità ibride, ossia la formazione di profili professionali che si collocano a cavallo tra università e impresa: dottorati innovativi e industriali, borse post-doc orientate alla ricerca applicata, percorsi di alta formazione co-progettati tra mondo accademico e mondo produttivo».

³⁰ Sul punto si rinvia alla riflessione critica di M. NUSSBAUM, *Non per profitto*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 41 che lucidamente evidenzia come sia «difficile trovare modelli puri di istruzione finalizzata alla crescita economica nelle democrazie in salute, perché la democrazia è costruita sul rispetto della persona singola, mentre il modello della crescita ragiona solo in termini di aggregati. Tuttavia, i sistemi di formazione scolastica in tutto il mondo si stanno orientando sempre più verso il modello della crescita economica, senza soffermarsi più di tanto su quanto ciò possa nuocere alle finalità della democrazia».

5. Il PNRR, l'università italiana e il divario europeo

La quarta delle sei missioni in cui si articola il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si suddivide in due parti.

La prima, dedicata al «*Potenziamiento della didattica e diritto allo studio*», dispone di uno stanziamento di 19,44 miliardi e comprende al suo interno più linee di investimento: politiche a supporto dei servizi abitativi (e incremento degli alloggi per gli studenti fuori sede); aumento del numero di borse di studio; estensione della no-tax-area; ulteriori finanziamenti per le materie STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematicse*) e altro ancora³¹.

La seconda componente, intitolata *Dalla ricerca all'impresa*, dispone, invece, di uno stanziamento di 11,44 miliardi, ritenuti necessari per finanziare: i partenariati allargati per lo sviluppo di progetti di ricerca orientati alle sfide strategiche; gli accordi per l'innovazione; i progetti di ricerca destinati a giovani ricercatori; l'istituzione di «dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese».

Degli 11,44 miliardi previsti dal piano: a) 4,53 miliardi sono stati stanziati per sostenere i «processi di innovazione e trasferimento tecnologico» finalizzati ad «aumentare i servizi tecnologici avanzati a beneficio delle aziende focalizzandosi su tecnologie e specializzazioni produttive di punta»; b) 6,91 miliardi sono stati invece destinati al «rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese».

Queste cifre del PNRR, per quanto significative, non sono state fino a oggi in grado di colmare il divario di spesa tra Italia ed Europa. Ad anticiparlo, già nel 2021, fu l'*Osservatorio sui Conti pubblici italiani* che ci avvertiva che, per raggiungere il livello francese di spesa in R&S, l'Italia avrebbe avuto bisogno da parte pubblica di circa 5 miliardi addizionali annui (e quindi strutturali). E questo avrebbe voluto dire che per i successivi 6 anni previsti dal PNRR (2021-2026) la ricerca avrebbe dovuto ricevere circa 30 miliardi. Raggiungere il livello tedesco era ancora più ambizioso, visto che sarebbero stati necessari oltre 10 miliardi addizionali ogni anno, cioè 60 miliardi su 6 anni.

³¹ Diversamente dal PNRR del governo Conte II che aveva stanziato un miliardo per alloggi studenteschi, 900 milioni per borse di studio e aperto anche all'ipotesi dell'«accesso gratuito all'Università». Nel PNRR redatto dal governo Draghi quest'ultima misura – dal forte impatto politico – è stata cancellata e anche lo stanziamento per le «borse di studio» è stato pressoché dimezzato, passando da 900 a 500 milioni.

Concludeva *l'Osservatorio*: «le risorse destinate alla R&S nel PNRR sono molto inferiori a quanto servirebbe per colmare il divario tra l'Italia e le altre grandi economie europee»³².

Un quadro – come si vede – quanto mai insoddisfacente, ma destinato nel corso del tempo a peggiorare: il governo attualmente in carica lo scorso anno ha avviato una nuova stagione di tagli al finanziamento pubblico delle Università.

Il decreto con cui viene finanziato il Fondo di Finanziamento Ordinario ha fissato una riduzione nominale dell'FFO pari a 173 milioni di euro rispetto al 2023 (nel 2023 l'FFO ammontava a circa 9,205 miliardi di euro, mentre per il 2024 la cifra prevista è stata di circa 9,032 miliardi di euro)³³. A ciò vanno aggiunti circa 340 milioni di euro relativi a un «piano straordinario B» già incluso nella dotazione, ma senza contestuale aumento di risorse. E questo perché la dotazione ufficiale «FFO 2024» include componenti che in precedenti esercizi venivano rubricate come aggiuntive e straordinarie. Ne consegue che nell'ultimo anno le università hanno subito una perdita effettiva di 513 milioni.

Questa operazione di *incorporation* ha modificato la natura giuridica di una parte consistente delle risorse pubbliche destinate alle Università, poiché ciò che in passato costituiva un finanziamento vincolato a specifiche finalità – come il reclutamento straordinario di docenti, la promozione della qualità della didattica o il riequilibrio territoriale – viene ora assorbito in un fondo indistinto, soggetto a criteri generali di riparto.

L'operazione contabile, presentata come un riequilibrio tecnico, riduce di fatto la capacità di spesa reale degli atenei, i quali si trovano a dover coprire costi di funzionamento crescenti – in particolare quelli legati al personale e ai servizi – con risorse in calo anche in termini nominali e, ancor più, in termini reali.

Il risultato è un arretramento strutturale del livello di finanziamento pubblico dell'Università italiana in un contesto già caratterizzato da un investimento in istruzione terziaria inferiore alla media europea. L'Italia continua infatti a destinare all'Università meno dell'1% del proprio prodotto interno lordo, a fronte di stime che in altri Paesi dell'Unione superano l'1,5%.

Sul piano amministrativo, le richiamate politiche di *incorporation* sol-

³² G. GOTTARDI, S. LIACI, *Le risorse del Pnrr per la ricerca non sono sufficienti – Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, disponibile presso il sito Osservatoriociopi.unicatt.it.

³³ D.M. n. 1170/2024 recante «*Criteri di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università statali e dei Consorzi interuniversitari per l'anno 2024*».

levano numerosi problemi di trasparenza e pongono anche una questione di leale collaborazione tra istituzioni. La mancanza di un'informazione preventiva e di una valutazione d'impatto sulle università destinatarie dei fondi appare, infatti, in contrasto non solo con la dimensione costituzionale del buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), ma anche con i principi di leale cooperazione e trasparenza (art. 1, primo comma, L. 241/1990).

La decisione di ridurre le risorse effettive attraverso un meccanismo contabile di riclassificazione deve ritenersi, pertanto, in contraddizione non solo con gli obiettivi di sviluppo della ricerca universitaria così come descritti nei documenti di programmazione del Governo, ma anche con le previsioni contenute nello stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Una spirale destinata a produrre effetti sostanzialmente regressivi per il sistema universitario. Sia perché riduce la dotazione reale delle università, indebolendo la certezza del finanziamento. Sia perché fa rifluire risorse mirate in fondi indistinti. Si tratta di una scelta che, oltre a compromettere la capacità di programmazione degli atenei, rischia di ampliare le disuguaglianze tra istituzioni, tra Università e istituzioni e tra Università e territori, arrecando una grave lesione al principio costituzionale di uguaglianza (art. 3 Cost.), alla promozione della ricerca scientifica (art. 9, primo comma, Cost.), al diritto allo studio (art. 34 Cost.).

Allo stesso tempo è opportuno, in questo quadro, rammentare, che la legge di bilancio per il 2025 ha destinato una somma pari a 35 miliardi per le spese militari (+ 18% rispetto al 2024)³⁴.

Decisione, questa, che assume rilievo non solo sotto il profilo contabile, ma anzitutto sul piano dell'indirizzo politico-finanziario, poiché diretta a orientare la spesa pubblica verso un'economia di guerra, in evidente contrasto con i principi supremi della Carta repubblicana. Principi ispirati alla promozione della pace e che impongono allo Stato l'utilizzo delle risorse pubbliche a tutela dei diritti fondamentali della persona, dei quali parte integrante è anche il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.).

6. *L'applicazione del Piano e le sue ricadute in termini occupazionali*

Gran parte delle risorse stanziare dal PNRR è stata destinata a finanziare assegni di ricerca, posizioni RTDA e dottorati, cioè quella che

³⁴ L. 207/2024 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027".

viene comunemente definita fase “pre-ruolo” del percorso accademico. Questo ingente apporto finanziario ha effettivamente determinato un aumento significativo del numero di lavoratori nelle Università, ma si è trattato prevalentemente di personale precario. In particolare, il numero di RTDA è aumentato del 36% tra il 2022 e il 2023, rappresentando ormai l’8% del totale del personale di ricerca, mentre gli assegni di ricerca sono cresciuti del 51%, arrivando a coprire circa il 27% dell’occupazione accademica³⁵.

Il quadro che ne emerge è dunque allarmante: la combinazione tra la riforma del pre-ruolo (artt. 24-26, L. n. 240/2010), i tagli strutturali apportati ai fondi pubblici per l’università e la fine dei finanziamenti straordinari del PNRR rischia di determinare nei prossimi anni una grave stagnazione della spesa pubblica riservata alla ricerca. Una condizione destinata a innescare effetti deflagranti all’interno della vasta area del precariato universitario, sottraendo ad ampia parte del personale attualmente impiegato ogni prospettiva di stabilizzazione e sospingendo un numero crescente di giovani ricercatori precari a cercare opportunità all’estero, con conseguente fuga di cervelli.

Né avrebbe potuto essere diversamente: l’impiego massiccio dei fondi PNRR ha profondamente alterato la natura e gli assetti normativi del pre-ruolo, snaturandone la finalità originaria. La L. 240/2010, nel disciplinare le modalità di reclutamento a tempo determinato nel sistema universitario, ha introdotto i contratti RTDA e RTDB come strumenti eccezionali, volti esplicitamente a garantire un percorso di stabilizzazione (art. 24, commi 3 e 5). L’intento del legislatore era chiaro: tali contratti dovevano rappresentare una fase transitoria verso la progressiva stabilizzazione dei ricercatori, non uno strumento indiscriminato di occupazione a termine, così come è stato, in questi anni, ribadito anche dalla Corte di Cassazione³⁶ e dalla Corte di Giustizia Europea³⁷. Entrambe hanno sottolineato che i contratti a termine devono rispondere a esigenze oggettive e temporanee e che il loro utilizzo non può tradursi in un abuso, essendo questi strumenti, finalizzati ad assicurare la tutela e la progressiva stabilizzazione del personale universitario e non certo a rafforzare lo stato di precarietà all’interno del sistema.

E ciò per ragioni che concernono non solo la stabilità occupazionale

³⁵ Dati MIUR, *La situazione del personale universitario 2023* (4 settembre 2024).

³⁶ Cass. n. 18609/2019; Cass. n. 8790/2021.

³⁷ Sentenza C-326/19 (3 giugno 2021).

dei lavoratori, ma gli stessi assetti della ricerca scientifica e tecnica (art. 9, primo comma, Cost.) e il buon andamento della cosa pubblica (art. 97, secondo comma, Cost.): l'elevato numero di contratti a termine frammenta i gruppi di ricerca e la precarietà diffusa penalizza la produttività scientifica e la sua qualità complessiva.

A questo punto, due sono le conclusioni che possiamo trarre a riguardo:

a) la dipendenza da fondi straordinari, come quelli del PNRR, senza una strategia di stabilizzazione strutturale, ha prodotto un incremento quantitativo dei lavoratori universitari, senza però affrontare le criticità di lungo periodo legate alla stabilizzazione, alla continuità dei progetti di ricerca e alla sostenibilità dei rapporti di lavoro. Tendenze queste generate nel corso del tempo dal progressivo accentuarsi di una sorta di «logica del cammello, ovvero l'idea che interventi eccezionali e concentrati nel tempo possano supplire all'assenza di infrastrutture ordinarie e stabili»³⁸.

Si tratta di una valutazione quanto mai fallace: senza interventi normativi mirati, l'uscita dal ciclo di finanziamenti PNRR rischia di produrre effetti esplosivi sul precariato universitario, con ripercussioni sia sulla carriera dei ricercatori, sia sulla capacità complessiva del sistema universitario di mantenere *standard* elevati di ricerca e formazione.

7. *La questione dei divari territoriali*

L'ultimo ambito di analisi concerne le politiche universitarie, considerate – secondo le indicazioni del PNRR – strumenti strategici di tutela e promozione della coesione territoriale.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato come strumento di rilancio economico e sociale post-pandemico, ha, infatti, tra i suoi obiettivi dichiarati la riduzione dei divari territoriali e il rafforzamento della coesione nazionale³⁹. E non a caso viene presentato dalla letteratura prevalente come «la leva più rilevante per rilanciare la Repubblica, restituire competi-

³⁸ L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, cit., p. 297.

³⁹ Sul punto, A. BARONE e F. MANGANARO, *Pnrr e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2022, p. 148 ss.; A. POGGI, *Il Pnrr come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, pp. 199 ss.; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del Pnrr*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 2.

tività internazionale, ma soprattutto un'ineludibile occasione per superare il divario Nord-Sud»⁴⁰: «l'ultima occasione per rilanciare la competitività dell'Italia, per (tentare di) superare il divario Nord-Sud»⁴¹.

Analogamente a quanto ho già avuto modo di evidenziare in merito alle modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.)⁴², anche il PNRR, soprattutto nell'ambito delle politiche universitarie, si è però strutturato sulla base di criteri valutativi e indicatori tecnici affetti da marcata incoerenza e disomogeneità territoriale. Tali strumenti, spesso parziali e privi di contestualizzazione, risultano inadeguati a cogliere le peculiarità socio-economiche dei territori nei quali gli Atenei operano. E più in generale le profonde asimmetrie esistenti tra le aree del Paese. E non solo tra Nord e Mezzogiorno, ma pure al loro interno.

Anche in questo caso dobbiamo amaramente constatare che il PNRR si è in questi anni dimostrato inadeguato ad operare quale efficace fattore di coesione territoriale. E questo perché, così come per i Lep, anche per le Università il piano è stato costruito sulla base di indicatori incoerenti e palesemente sperequati dal punto di vista territoriale. Indicatori parziali che molto spesso prescindono dal contesto sociale e territoriale in cui operano le Università (il tessuto produttivo del Nord non è quello del Sud).

Il quadro che si disvela oggi davanti ai nostri occhi non lascia margini a dubbi. Le politiche ministeriali avviate in questi anni hanno quasi sempre favorito le Università collocate nelle aree più prospere del Paese. Università che quindi già disponevano di capitali ingenti e di risorse finanziarie assicurate dall'indotto produttivo di quei territori: sistema delle imprese, avanzate reti di trasporti, grandi fondazioni bancarie.

Ma se questo è il modello sociale che è stato, in questi anni, privilegiato perché allora stupirsi se oggi a trarre i maggiori vantaggi dal PNRR sono principalmente le Università settentrionali a discapito delle università meridionali? Perché sorprendersi se la competizione tra le sedi universitarie innescata dalla legislazione italiana sul merito, partorita in questi anni da governi di ogni risma e colore, alla fine ha favorito le aree più ricche del Paese?

⁴⁰ G. ARMAO, *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (Pnrr): competenze e ruolo delle Regioni nella programmazione ed attuazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e la coesione*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 1, 2023, p. 61.

⁴¹ *Ivi*, p. 69.

⁴² C. DE FIORES, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, p. 233 ss.

A questo esito ha anche attivamente concorso il sistema di valutazione degli Atenei. Un sistema che puntando sulla rigida assunzione degli indecifrabili criteri dell'ISPD («Indicatore standardizzato della performance dipartimentale») ha sfornato i cd. dipartimenti di eccellenza. Un'ulteriore dimostrazione di come indicatori, mediane, metodi di calcolo e altri parametri valutativi ancora, non si sono solo limitati, in questi anni, a misurare e informare gli standard di rendimento del sistema, ma anche a formare il sistema.

La L. 232/2016, nell'istituire il *Fondo per il finanziamento* quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, ha previsto che la distribuzione delle risorse debba avvenire «sulla base dei risultati ottenuti, all'esito dell'ultima valutazione della qualità della ricerca (Vqr)» (art. 1.319, L. 232/2016)⁴³.

Una valutazione, quella per la selezione delle eccellenze, effettuata utilizzando gli stessi indicatori già impiegati per calcolare la *ruling share* della quota premiale per le università, cosicché «con gli stessi numeri si viene premiati due volte»⁴⁴. Il risultato prodotto è a questo punto scontato: i dipartimenti d'eccellenza disponendo degli ingenti finanziamenti accordati dalla legge, cinque anni dopo, probabilmente lo saranno molto di più. Soluzione che non può che inasprire il già grave divario esistente tra le università del Sud e quelle del Nord e tra le aree ricche e meno ricche del Paese.

Una tendenza questa che il PNRR ha contribuito ulteriormente a fomentare, innescando una sorta di «"effetto San Matteo", dal passo evangelico secondo cui "a chi ha sarà dato"»⁴⁵. E questo perché «le risorse pubbliche, anche quando concepite per colmare i divari, finiscono per essere assorbite prevalentemente da chi è già in condizione di coglierle, con il rischio di accentuare le disuguaglianze preesistenti. In Italia, dove i divari territoriali sono strutturali e persistenti, questo effetto può risultare particolarmente accentuato, anche laddove vengano previsti meccanismi compensativi – come aliquote di incentivo maggiorate per le aree

⁴³ La L. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) nell'istituire il "*Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza*" prevedeva contestualmente, a favore di questi, uno stanziamento di 271 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018. La legge stabiliva altresì che solo 180 dipartimenti avrebbero potuto ottenere il finanziamento e che le somme eventualmente non utilizzate sarebbero dovute confluire nel FFO.

⁴⁴ G. VIESTI, *La compressione selettiva e cumulativa del sistema universitario italiano*, cit., p. 626.

⁴⁵ L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, cit., p. 294.

del Mezzogiorno, o quote vincolate di spesa pubblica da destinare a specifiche regioni – perché questi correttivi non compensano la carenza di capacità istituzionale e progettuale»⁴⁶. L'esito che ne è conseguito è noto: il PNRR non è riuscito ad ridurre i divari territoriali, né tanto meno «a raggiungere il proprio obiettivo di vincolare almeno il 40% delle risorse al Mezzogiorno»⁴⁷ così come previsto. È questo il quadro che emerge dal *Referto sul sistema universitario*, redatto dalla Corte dei Conti, già nel maggio 2021. Un articolato *Rapporto* dal quale abbiamo appreso che i tagli al FFO, a fronte di una media nazionale del 9,8%, avrebbero colpito gli atenei meridionali per almeno il 15%. E che «nell'ambito della selezione dei Dipartimenti di eccellenza, destinatari dei finanziamenti di cui all'art. 1, comma 314-338, della L. 232/2016 che ha introdotto il Fondo per il finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, tra i dipartimenti selezionati, il 32 per cento si trova nel Nord-Est, il 27 per cento nel Nord Ovest e al Centro e solo il 14 per cento nel Mezzogiorno»⁴⁸.

Quattro sono le evidenze che emergono con particolare chiarezza dal quadro fin qui tracciato:

- a) Sebbene le politiche per l'università avrebbero dovuto rappresentare un volano strategico per garantire pari opportunità formative e promuovere un più equilibrato sviluppo delle diverse aree del Paese, l'attuazione concreta del PNRR nel settore universitario ha mostrato limiti strutturali e criticità sistemiche che rischiano di accentuare, anziché colmare, le disuguaglianze territoriali.
- b) Gli atenei del nord, sostenuti da un tessuto produttivo solido, infrastrutture efficienti e capitali privati, hanno beneficiato in modo sproporzionato delle misure previste dal Piano. Al contrario, le università del Mezzogiorno, spesso collocate in territori fragili e privi di adeguato supporto economico, sono rimaste ai margini.
- c) la competizione tra Atenei, incentivata da una normativa di impianto marcatamente meritocratico e priva di correttivi perequativi, si fonda su un'idea della «condizionalità essenzialmente in chiave dissuasiva per prevenire e colpire comportamenti passivi e parassitari da parte del percettore del sostegno economico» e

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ P. MANASSE, G. MORAMARCO, *Il punto sul Pnrr*, in *Politica economica*, 1-2, 2024, p. 239.

⁴⁸ CORTE DEI CONTI, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, p. 81.

tutto ciò al fine di assecondare una «funzione premiale, incentrata sul potenziamento delle competenze del soggetto fruitore del contributo»⁴⁹.

- d) Il sistema di valutazione, lungi dall'essere neutro, ha agito come dispositivo normativo capace di orientare le politiche pubbliche e di modellare l'intero sistema universitario nazionale. In assenza di una visione redistributiva generale, il PNRR ha pertanto finito per rafforzare le disuguaglianze, minando la coesione territoriale e tradendo la sua missione originaria.

⁴⁹ M. ESPOSITO, C. DI CARLUCCIO, *Attivazione, inclusione e condizionalità nel Pnrr*, cit., p. 285. Sul punto si veda anche A. CONZUTTI, *Il Pnrr al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2022, pp. 725 ss.; F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *AISDUE*, n. 3, 2021, p. 38 ss.; E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea*, cit., p. 173 ss.

SEZIONE II

TRANSIZIONE ECOLOGICA E DIVARI TERRITORIALI

Economia circolare e doveri intergenerazionali

Federico Losurdo

SOMMARIO: 1. Il paradigma dell'economia circolare. – 2. La dimensione deontica dell'economia circolare. – 3. L'economia circolare alla prova dei divari territoriali. – 4. Conclusioni: adattamento o trasformazione del modello di sviluppo?

1. *Il paradigma dell'economia circolare*

L'economia circolare è un paradigma che negli ultimi anni ha suscitato un interesse crescente in vari ambiti del sapere¹. A partire dal *Green deal* (2019), il concetto ha assunto una veste normativa per effetto del diritto derivato in materia di rifiuti², di documenti di *soft law*, quale il Piano d'azione per l'economia circolare del 2020³ e strumenti di programmazione nazionale come il PNRR e la collegata "Strategia nazionale per l'economia circolare"⁴. Il Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea sottolinea enfaticamente come l'Unione sia «leader mondiale nel perseguimento dell'economia circolare»⁵.

I fautori del paradigma circolare ne enfatizzano il potenziale *trasformativo* rispetto all'attuale modello di sviluppo "lineare" fondato sulla

¹ Per un inquadramento del paradigma circolare secondo categorie pubblicistiche E. MALFATTI, B. BRANCATI (a cura di), *Economia circolare, riduzione delle povertà e tutela delle nuove generazioni. Una sfida per il decisore politico*, Giappichelli, Torino, 2024 e ivi ampia bibliografia.

² Il perno della normativa sui rifiuti è la Direttiva UE 2018/851.

³ Nel piano d'azione sull'economia circolare (presentato dalla Commissione europea nel 2020) si legge che «la crescita dei consumi e dei rifiuti sta superando la capacità rigenerativa del pianeta. Entro il 2050, il consumo globale di risorse potrebbe triplicare». L'economia circolare è interpretata come una delle chiavi per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, «dissociando la crescita economica dallo sfruttamento delle risorse naturali».

⁴ *Strategia nazionale per l'economia circolare*. Si veda anche la sesta *Relazione al Parlamento* sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

⁵ Il documento sul futuro della competitività europea presentato l'11 settembre 2024 dall'ex Presidente della BCE è disponibile su https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059.

sequenza: estrazione-produzione-consumo-scarto. L'economia circolare indurrebbe ad un ripensamento di tale approccio verso una visione più "olistica" che riconosce la limitatezza delle risorse del pianeta e l'esigenza di preservare gli ecosistemi da cui dipende la stessa vita umana. La circolarità non si configurerebbe come una mera strategia industriale, ma come un principio regolativo di lungo periodo correlato a *doveri* che impegnano i poteri pubblici e gli operatori economici a preservare le condizioni di fruizione dell'ambiente per le generazioni future.

Più "prosaicamente" si è osservato che l'aggettivo "circolare" descrive unicamente una configurazione dei flussi di materia ed energia all'interno di un processo produttivo⁶. Nulla garantirebbe che tali processi siano di per sé anche etici. Paradossalmente, si potrebbe realizzare un'economia perfettamente circolare ricorrendo al lavoro schiavile o a pratiche di corruzione. L'economia circolare acquista pregnanza, se è coniugata con il principio dello sviluppo sostenibile che ne costituisce il quadro di legittimazione valoriale⁷.

La politica europea sul clima riflette l'ambiguità sottesa al principio dello sviluppo sostenibile⁸. Questo principio, infatti, può essere declinato in due forme divergenti: da un lato, esso può essere inteso come strumento di *adattamento* dell'«economia sociale di mercato altamente competitiva» (art. 3 TFUE) alle condizioni ambientali e di *mitigazione* degli effetti dannosi del riscaldamento globale, senza porre realmente in discussione il dogma della crescita "illimitata"⁹; dall'altro lato, il principio in parola

⁶ In questi termini F. FIORETTO, *Contro l'economia circolare*, in *Leadership&Management Magazine*, 29 agosto 2024.

⁷ Il principio dello sviluppo sostenibile è radicato nel diritto internazionale (a partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 fino agli Accordi di Parigi del 2015 e le successive COP) e nell'ordinamento dell'Unione Europea (art. 3.3 TUE e art. 11 TFUE). Specie a partire dal Green Deal del 2019, lo sviluppo sostenibile da obiettivo "programmatico" si è trasformato in principio "normativo" che si estrinseca in obblighi giuridici cogenti nei confronti degli Stati membri: in particolare, l'obbligo di raggiungere la "neutralità climatica" entro il 2050, accompagnato dall'obbligo di riduzione delle emissioni almeno del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (Regolamento UE 2021/1119).

⁸ La politica europea sul clima si propone di bilanciare tre istanze: il principio dell'economia (sociale) di mercato altamente competitiva che rimane un pilastro dell'azione politica dell'Unione europea, il principio della transizione ecologica anche nell'interesse delle future generazioni; il principio dell'inclusione sociale per il quale tale transizione deve essere equa e non ricadere sulle spalle dei ceti più vulnerabili. Si veda E. DI SALVATORE, *La tutela dell'ambiente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 527-557.

⁹ Al riguardo si veda L.M. PASTORE, *Transizione energetica o rivoluzione ambientale?* in *La fionda*, n. 1, 2024, pp. 34-44.

può essere inteso come una leva per una trasformazione *strutturale* del modello di sviluppo esistente, allo scopo della riduzione dell'impronta ecologica dell'uomo, della riconversione ecologica e della riformulazione dei criteri di misurazione del essere. Nelle letture più radicali, lo sviluppo sostenibile tende così a sovrapporsi a una proposta di vera e propria *de-crescita* pianificata che riduca i consumi superflui e redistribuisca le risorse in modo più equo, in considerazione i "confini" ecologici del pianeta¹⁰.

La dialettica tra adattamento e trasformazione del modello di sviluppo emerge con chiarezza dall'analisi dei tre "imperativi" che delineano il modello dell'economia circolare.

Il primo imperativo – il più "innovativo" – concerne il ripensamento dell'attuale modo di produzione e consumo in termini quantitativi e qualitativi: produrre e consumare meno o comunque in modo diverso rispetto al passato. In questo ambito, trova applicazione il principio sovranazionale di prevenzione (da tenere distinto dal principio di precauzione)¹¹. Il principio di prevenzione implica un intervento pubblico "a monte" del ciclo produttivo, finalizzato a contenere l'uso delle risorse naturali e a limitare l'immissione sul mercato di beni ad alto impatto, fino all'adozione di divieti di commercializzazione di merci dannose per l'ambiente o per la salute umana¹².

Il secondo imperativo dell'economia circolare richiama l'esigenza di minimizzare gli scarti immessi nell'ambiente, promuovendo un ciclo virtuoso in cui i componenti e i materiali vengono mantenuti in uso più a lungo possibile¹³. Quest'impostazione si traduce in una *gerarchia* nella gestione dei rifiuti che deve orientare le politiche pubbliche e le pratiche aziendali e individuali secondo un ordine che riveste anche natura *etica*. In prima istanza, si deve incentivare il *riutilizzo* dei beni, rafforzando il "diritto alla riparazione" per estendere il ciclo di vita degli oggetti¹⁴; in seconda

¹⁰ È, ad esempio, la prospettiva di critica radicale del modello di sviluppo attuale delineata da S. KOHEI, *Il capitale nell'antropocene*, Einaudi, Torino, 2024.

¹¹ Approfondisce la differenza F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2, 2011, pp. 14-43.

¹² Ad esempio, il divieto dei sacchetti di plastica non biodegradabili.

¹³ Mentre l'assetto normativo disegnato poco meno di un quinquennio fa era rivolto fondamentalmente alla "gestione" del rifiuto, dando per scontato che esso fosse un prodotto necessario e non eliminabile della società contemporanea, il nuovo approccio è rivolto prioritariamente a evitare e/o ridurre drasticamente la formazione del rifiuto. Su questo D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Giappichelli, Torino, 2023.

¹⁴ Viene qui in rilievo la direttiva UE 2024/1799 del 13 giugno 2024, recante norme comuni che promuovono la riparazione dei beni che persegue l'obiettivo di «garantire

battuta si devono attivare le strategie di *riciclo* e *rigenerazione*, finalizzate al recupero di materiali e risorse da reimmettere nei processi produttivi. Solo quando queste soluzioni risultino impraticabili, si deve ricorrere al *recupero energetico* attraverso l'impiego di impianti di termovalorizzazione che trasformino i rifiuti non riciclabili in energia (elettricità e calore). Infine, l'immissione in *discarica* rappresenta l'ultima e meno desiderabile opzione da ridurre fino alla soglia stabilita dalle normative europee¹⁵.

Il terzo imperativo dell'economia circolare – il più ambivalente – si riassume nella formula «*disaccoppiare* la generazione di rifiuti dalla crescita economica»¹⁶. In termini più espliciti, si tratta di promuovere un modello di sviluppo in cui l'aumento della ricchezza non sia più direttamente proporzionale all'estrazione di risorse naturali. Le politiche di riutilizzo, riciclo e rigenerazione non dovrebbero tradursi in un limite alla crescita, ma concepirsi come leve per uno sviluppo basato su innovazione tecnologica. Le direttrici sono molteplici: eco-progettazione dei materiali, maggiore efficienza energetica, prolungamento della vita utile dei beni (anche tramite la promozione di mercati delle “materie secondarie”) e diffusione di modelli di *business* circolari (secondo il modello “prodotto come servizio”). Questo orientamento avrebbe anche il vantaggio di favorire un incremento occupazionale grazie alla creazione di nuovi posti di lavoro qualificati nell'ambito della transizione verde e digitale.

2. *La dimensione deontica dell'economia circolare*

La revisione degli artt. 9 e 41 Cost., che ha incluso tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi “anche nell'interesse delle generazioni future” conferisce rilievo costituzionale al paradigma circolare, come confermano recenti approdi della Corte costituzionale¹⁷. Ciò a condizione – come opportunamente rilevato in dottrina – che la riforma non sia intesa come mera conferma di un

un consumo più sostenibile, un'economia circolare e la transizione verde» (5° considerando).

¹⁵ Per un quadro d'insieme C. FELIZIANI, *La gestione dei rifiuti in Europa, un'analisi comparata*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2017.

¹⁶ È la formula impiegata nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare (2020).

¹⁷ Nella sentenza n. 85 del 2022 si legge che l'economia circolare è idonea a realizzare una forma di maggiore tutela dell'ambiente. Si veda l'annotazione di N. D'ANZA, *L'economia circolare nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto dell'agricoltura*, n. 3, 2022, pp. 265-276.

generico “*diritto all’ambiente salubre*”, già implicitamente ricavato dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, bensì come affermazione di un *dovere di rispettare l’ambiente* e l’ecosistema da parte di tutti i soggetti dell’ordinamento giuridico, siano essi pubblici o privati¹⁸. In questa prospettiva, anche gli imperativi dell’economia circolare – produrre e consumare meno, riutilizzare, riciclare e recuperare – evidenziano la forte dimensione *deontica* del principio di tutela ambientale e sollecitano una rimeditazione della tradizionale configurazione delle situazioni giuridiche soggettive, attive e passive.

In particolare, si impone una riflessione critica sulla natura “antropocentrica” del diritto soggettivo e sulla sua pretesa di assolutezza, quando ha come termine di riferimento beni comuni come l’ambiente e gli ecosistemi. Da una diversa prospettiva “ecocentrica”, è ipotizzabile il riconoscimento di forme di soggettività alla natura e alle sue componenti, come testimoniano alcune significative esperienze costituzionali latino-americane¹⁹. L’ambiente non dovrebbe più essere ridotto a semplice “oggetto” dei diritti altrui, ma dovrebbe essere considerato, per così dire, “titolare” di una forma di “soggettività giuridica riflessa”, una soggettività cioè che si realizza attraverso l’azione dei soggetti terzi (cittadini, associazioni, enti) legittimati ad agire in sua difesa, anche al fine di preservarne la fruibilità da parte delle generazioni future²⁰.

L’economia circolare si iscrive nell’ambito dei “*doveri intergenerazionali di solidarietà*”, una categoria dottrinale che racchiude l’insieme di

¹⁸ G. AZZARITI, *Tutela dell’ambiente in Costituzione*, in *Lo Stato*, n. 2, 2022, pp. 185-190. Anche R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, sottolinea che «la riforma costituzionale segna un nuovo inizio, costituito dal fatto che la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi diviene un espresso *dovere costituzionale*, rispetto al quale non solo possibili cedimenti o passi indietro». Per una critica radicale alla riforma G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021. Per un’ampia panoramica anche di diritto comparato D. PORENA, *La protezione dell’ambiente tra Costituzione italiana e “Costituzione globale”*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹⁹ M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. 2017, pp. 486-521, propone un recupero di una «giuridicità fondata su doveri, esercitati non per imposizione umana né per condivisione, ma appunto per fisiologia di tutti i viventi nelle loro relazioni reciproche di specie con i beni e i servizi della natura».

²⁰ In tale contesto, la titolarità di diritti non può più essere concepita in modo atomistico e oppositivo, ma va ricondotta entro una logica relazionale e sistemica, in cui la responsabilità verso il bene collettivo prevale sull’interesse individuale immediato. Sul tema R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Soggettività giuridica e natura. Spunti per una riflessione civilistica*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, XX, 2020, pp. 29-46.

obblighi giuridici che condizionerebbero l'attività economica ma anche quella legislativa e amministrativa delle generazioni presenti, affinché non sia compromesso, nel medio-lungo periodo, l'esercizio dei diritti fondamentali delle generazioni future²¹. In tal senso, è esemplare la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) del 24 marzo 2021 (sul *Klimaschutzgesetz*), che ha qualificato come costituzionalmente necessaria una distribuzione equa nel tempo degli oneri di riduzione delle emissioni, imponendo al legislatore obblighi di pianificazione e di protezione per non trasferire oneri eccessivi alle generazioni future²².

Il fondamento dell'economia circolare è il principio "chi inquina paga", cardine del diritto ambientale europeo (art. 191 TFUE) e interno (art. 3-ter del Codice dell'Ambiente italiano) in base a cui l'inquinatore (impresa o individuo) è responsabile del danno ambientale che causa e deve sostenerne il costo sia in termini di prevenzione che di riparazione. Il principio mira a evitare che gli oneri della dissipazione ecologica ricadano sulla collettività generale, incentivando chi inquina a adottare pratiche più sostenibili, tra cui per l'appunto, le pratiche dell'economia circolare.

Il principio chi inquina paga informa la normativa europea in materia di gestione dei rifiuti a tutela dell'ambiente e della salute umana (direttiva 2008/98/CE, modificata dalla direttiva 2018/851). Tale disciplina delinea un complesso di obblighi che gravano sugli Stati membri (pianificazione, gerarchia dei rifiuti, prevenzione) e, in via mediata, sugli operatori della filiera, con specifici *doveri* in capo al produttore e al detentore²³. In particolare, gli artt. 13 e 15 impongono che i rifiuti siano gestiti senza pericolo per salute e ambiente e, ove non gestiti in proprio, consegnati a soggetti autorizzati, permanendo profili di responsabilità in caso di violazioni²⁴;

²¹ L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della Giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Mucchi, Modena, 2021 pp. 32-54; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2022, 215-259. Per una lettura giustamente problematica M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 3, 2021; T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Alcuni nodi da sciogliere*, in *La rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 3, 2022.

²² Sentenza del 24 marzo 2021 (cause riunite 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20) relativa alla legge federale sulla protezione del clima (*Klimaschutzgesetz*).

²³ «Chi è materialmente in possesso del rifiuto, anche se non ne è il produttore originario» (art. 2 Dir. 2008/98, cit.).

²⁴ La direttiva in parola ha introdotto un regime di "responsabilità estesa del produt-

per i rifiuti pericolosi, si aggiungono obblighi di tracciabilità (artt. 17 ss.). È significativo che anche il semplice detentore – chi abbia materialmente il possesso del bene divenuto rifiuto – sia tenuto a garantirne la corretta gestione: il mero “possesso”, una volta intervenuta la decisione di disfarsi della cosa, genera obblighi giuridici lungo la catena della gestione.

La normativa ambientale sovranazionale, dal *Green deal* al NGEU, impegna, dunque, i poteri pubblici ad indirizzare il sistema economico in senso circolare e sostenibile. Questo orientamento, lungi dal limitarsi a mere raccomandazioni, sembra sollecitare una rinnovata funzione di *programmazione* economica da parte dello Stato. Non è, tuttavia, scontato che il nuovo art. 41, 3 comma Cost. – secondo cui «la legge indirizza e coordina l'attività economica pubblica e privata a fini sociali e ambientali» – possa costituire il fondamento di un rinnovato intervento pubblico secondo criteri di compatibilità ambientale. La disposizione in parola non pone in capo al legislatore un obbligo di programmazione, bensì una mera *facoltà* da esercitarsi nel bilanciamento con altri parametri costituzionali. La vicenda ILVA di Taranto ha mostrato come, nei conflitti tra tutela ambientale, interessi industriali e occupazionali, il bilanciamento possa condurre, in assenza di vincoli normativi più stringenti, a soluzioni che privilegiano la continuità produttiva²⁵.

tore” (art. 8 e 8 bis), che attribuisce a qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti la responsabilità anche nella fase successiva al consumo.

²⁵ Il tema è ampiamente sviluppato da O. MAKIMOV PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 176. Sulle aporie della disposizione in oggetto si vedano anche E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo testo dell'art. 41*, in *DPCE online*, n. 2, 2022; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2022. Tuttavia, la prima decisione della Corte costituzionale che ha applicato il nuovo limite ambientale all'iniziativa economica (sent. n. 105/2024, caso “Priolo”) ha ritenuto incostituzionale la previsione di una disciplina derogatoria priva di termine massimo, imponendo un bilanciamento proporzionato e temporalmente circoscritto tra esigenze industriali e tutela di salute e ambiente, alla luce degli artt. 9 e 41 Cost. Nello specifico la Corte ha ritenuto illegittima la mancata previsione nell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, delle *Norme di attuazione del codice di procedura penale*, come introdotto dal decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (*Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*), di un termine massimo di 36 mesi per l'operatività delle cd. “misure di bilanciamento” che il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare la continuità produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, può adottare al fine di tutelare gli interessi economici nazionali e la salvaguardia dell'occupazione.

3. *L'economia circolare alla prova dei divari territoriali*

Si sostiene che l'applicazione dell'economia circolare possa contribuire al perseguimento di istanze di eguaglianza sostanziale in chiave ambientale. A cominciare dalla filiera agroalimentare²⁶ in cui le politiche di contrasto allo spreco – tramite etichettature intelligenti, redistribuzione delle eccedenze, il favor alla donazione – potrebbero mitigare la *povertà alimentare*²⁷. Analogamente, le politiche di rigenerazione urbana, intese non come “*gentrification*” ma come riuso di edifici dismessi, recupero di aree abbandonate e spazi pubblici degradati potrebbero contribuire a contrastare la *povertà abitativa*²⁸. A loro volta, le “Comunità energetiche rinnovabili”, fondate sulla condivisione locale della produzione e del consumo di energia pulita, potrebbero offrire un antidoto alla *povertà energetica*²⁹.

Nondimeno, uno sguardo più ravvicinato alla realtà del nostro Paese mostra che l'implementazione effettiva del modello circolare è ostacolata dal persistere di divari territoriali, intesi non solo in termini economici ma come differenziali nell'effettivo godimento di diritti basilari (i “divari di cittadinanza”)³⁰. Divari che non sono stati ridotti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che pure pone la coesione sociale, economica e territoriale tra le “priorità trasversali” alle sei “missioni”.

Sul versante della gestione dei rifiuti permangono significative *disomogeneità* tra le Regioni italiane (e, più in generale, tra gli Stati membri

²⁶ La Commissione ha presentato la strategia “*Dal produttore al consumatore*” nel maggio 2020 come una delle azioni chiave del *Green Deal* europeo. La strategia, che contribuisce al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, vuole far sì che l'attuale sistema alimentare dell'UE diventi un modello sostenibile anche nell'interesse delle generazioni future.

²⁷ Pur nell'incertezza sulla configurabilità di un “diritto al cibo”, si vedano F. ALLICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *RivistaAic*, n. 3, 2016 e C. DRIGO, *Il Diritto al cibo adeguato: quale ruolo per gli enti territoriali?*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2016.

²⁸ Su cui tra gli altri F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, Torino, Giappichelli, 2024 e G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo millennio tra PNRR e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2023, pp. 443-468.

²⁹ E.A. FERIOLI, *La povertà energetica tra welfare e transizione verde*, in E. MALFATTI, B. BRANCATI, *Economia circolare*, cit., pp. 37-54.

³⁰ C. SARACENO, *Diseguaglianze insostenibili, l'Italia dei divari*, in *Il Mulino*, n. 4, 2022, pp. 15- 28, sottolinea la molteplicità dei divari di cittadinanza che finiscono per mettere in discussione lo stesso principio democratico, oltre a costituire un freno allo sviluppo omogeneo del territorio italiano.

dell'Unione) rispetto a riutilizzo, riciclo, recupero energetico e smaltimento, con obiettivi europei ambiziosi³¹ ancora lontani in molte aree del Paese, in particolare nel Mezzogiorno³².

A tali disparità si aggiunge un effetto collaterale: l'esportazione-importazione di rifiuti tra territori genera distorsioni ambientali ed economiche. Le Regioni importatrici, attratte da un mercato ad alto rendimento, sono indotte a potenziare la capacità impiantistica, specie per il recupero energetico, anche oltre il fabbisogno del territorio; le Regioni esportatrici, a loro volta, vedono attenuarsi gli incentivi a investire in raccolta differenziata, riuso e riciclo, affidandosi a meccanismi di esternalizzazione. Ne può derivare anche un effetto fiscale distorsivo: i maggiori costi dell'esportazione possono riflettersi sull'utenza tramite aumenti della tariffazione, mentre i territori importatori possono beneficiare, almeno in linea teorica, di economie di scala.

Questo assetto consolida, anziché colmare, i divari e finisce per mettere in discussione la piena attuazione dei principi europei di *autosufficienza* e *prossimità*. Il primo esige la programmazione di reti integrate e adeguate di impianti per i rifiuti urbani; il secondo richiede che il trattamento avvenga quanto più vicino ai luoghi di produzione (fermo restando che tali principi non si traducono in un divieto assoluto di movimenti interregionali).

In coerenza con tali principi (art. 16 dir. 2008/98/CE, cit.), il PNRR (Missione 2, componente 1), individua tra gli obiettivi chiave la riduzione dei divari in termini di impianti e di infrastrutture per la raccolta differenziata, la diminuzione dei trasferimenti interregionali e l'aumento del riciclo³³; prevede, inoltre, sistemi di monitoraggio capillare del territorio (satelliti, droni, intelligenza artificiale) per mappare e contrastare gli sversamenti illeciti.

³¹ Gli obiettivi fissati dalla normativa europea prescrivono di riciclare almeno il 65% dei rifiuti urbani entro il 2030 e di conferirne in discarica meno del 10% entro il 2035.

³² Il 19% dei rifiuti urbani finisce ancora in discarica, soprattutto nel Centro-Sud. Molti rifiuti vengono trasferiti a lunga distanza per il trattamento, aumentando i costi e l'impatto ambientale. Pesa altresì la non chiara articolazione delle competenze tra Stato e Regioni, laddove l'art. 117 da una parte attribuisce allo Stato una materia trasversale quale "la tutela dell'ambiente" e, dall'altra, richiama tra le competenze concorrenti la "valorizzazione dei beni ambientali". Per un quadro compiuto alla luce della giurisprudenza costituzionale, G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023.

³³ A questi obiettivi si aggiunge la realizzazione di progetti *flagship* altamente innovativi per filiere strategiche quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche.

Alla prova della sua applicazione, tuttavia, è emerso che le risorse disponibili non sono sufficienti a sostenere la riconversione circolare del Paese. Saranno necessari ulteriori investimenti pubblici e privati e un coordinamento più stretto tra le Regioni.

Il nodo più critico risiede nella procedura *competitiva* per la selezione dei progetti da finanziare che ha finito per sovrastare la finalità *redistributiva*: molti interventi sono stati aggiudicati a Regioni già dotate di infrastrutture e di maggiore capacità amministrativa, lasciando scoperto il fabbisogno impiantistico del Mezzogiorno. La logica competitiva sottesa al PNRR rischia di aggravare gli squilibri territoriali, oscurando i vincoli sociali e ambientali previsti dall'art. 41. Comma 3³⁴.

Rileva, infine, una criticità di ordine generale. La programmazione nel trattamento dei rifiuti si scontra con due ostacoli strutturali: la lentezza delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti e le resistenze sociali di tipo NIMBY (*Not In My Back Yard*) – che rallentano o impediscono interventi essenziali all'implementazione concreta del modello circolare e sostenibile.

4. Conclusioni: adattamento o trasformazione del modello di sviluppo?

L'obiettivo dell'economia circolare si inserisce nel quadro globale delineato dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che ha consacrato la sostenibilità come obiettivo “universale” e “intergenerazionale”. L'allineamento fra “*Sustainable Development Goals*” (SDGs), *Green Deal* e PNRR indica la progressiva istituzionalizzazione del paradigma.

Permane il nodo critico che abbiamo richiamato in apertura del contributo: fino a che punto si scommette su una trasformazione *strutturale* dell'attuale modello di sviluppo e non piuttosto su un adattamento *incrementale* dell'economia di mercato agli insuperabili limiti ecologici del pianeta? L'economia circolare è davvero un paradigma trasformativo, oppure rischia di assumere i tratti di una “rivoluzione passiva”³⁵?

³⁴ Sulle strategie del PNRR per ridurre i divari territoriali T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *La rivista “Gruppo di Pisa”*, n. 1, 2023, pp. 218-239. Secondo M. BENVENUTI, *Tendenze vecchie e nuove dell'intervento pubblico nell'economia, ovvero il Piano nazionale di ripresa e resilienza come parentesi*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2024, p. 53 il «Piano appare più un programma di modernizzazione che di trasformazione strutturale del Paese».

³⁵ L'agenda 2030, concepita come una governance di stampo tecnocratico con par-

L'interrogativo è avvalorato anche dalla politica climatica europea che si propone di conciliare transizione ecologica ed economia altamente competitiva, facendo leva su meccanismi di mercato asseritamente orientati alla tutela dell'ambiente.

Particolarmente emblematico è il "Sistema di scambio delle emissioni" (EU ETS). L'Unione europea impone un tetto massimo alle emissioni complessive nei settori ad alto impatto ambientale (energia, industria pesante, aviazione), tetto che viene poi diviso in quote commercializzabili. Le imprese che riescono ridurre le emissioni a costi inferiori possono vendere le quote in eccesso a quelle che affrontano costi di abbattimento più elevati. L'obiettivo è che la progressiva riduzione del numero totale di quote disponibili generi un incentivo economico all'innovazione tecnologica e alla decarbonizzazione³⁶. Permangono, tuttavia, numerose criticità: la volatilità del prezzo (pur mitigata dagli strumenti di stabilizzazione) può ostacolare la pianificazione di investimenti di lungo periodo delle imprese e compromettere l'efficacia degli incentivi generati dal sistema.

Accanto agli strumenti di mercato, le politiche europee valorizzano anche soluzioni tecnologiche d'avanguardia³⁷. Tra queste, la *Carbon Capture and Storage* (CCS) è considerata un'opzione mirata per taluni settori industriali (ad es. cemento, siderurgia, chimica), in quanto consente di intercettare una quota delle emissioni residue. L'implementazione di questa tecnica richiede la costruzione di grandi impianti industriali che, a loro volta, emettono CO₂ in atmosfera ed è ostacolata dalle incertezze sul luogo e sulla modalità di stoccaggio della CO₂ catturata.

Più in generale, un affidamento eccessivo su soluzioni tecnologiche (dalla CCS ad alcune ipotesi di geoingegneria) rischia di *traslare* una parte dei costi sociali ed ambientali lungo le catene globali del valore (estrazione di materie prime critiche, impatti inquinanti su comunità e territori già

tecipazione ridotta della società civile, non pone mai in discussione il modello economico dominante. Al suo interno la parola neoliberalismo non compare mai, così come manca qualsiasi riferimento all'esigenza di porre limiti alla circolazione dei capitali, alla regolazione dei regimi fiscali globali, alle responsabilità delle multinazionali. L'obiettivo non è tanto correggere, limitare, gli effetti negativi della concorrenza globale, quanto rimuovere gli ostacoli che impediscono a certe classi sociali un accesso libero e pieno al mercato concorrenziale.

³⁶ Il sistema europeo di scambio delle quote di emissione trova la sua base nella direttiva 2003/87/CE (come più volte modificata, da ultimo con la direttiva (UE) 2023/959).

³⁷ Di "fideismo" mercatista e tecnologico parla A. CANTARO, *Europa oggi, sotto il vestito niente? Il caso della politica climatica ed energetica*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2022, pp. 130-150.

degradati sul piano ambientale). Per ridurre tali effetti, occorre integrare l'innovazione con riduzioni strutturali dei combustibili fossili, politiche di economia circolare e garanzie di giustizia ambientale.

Il conseguimento degli obiettivi del *Green Deal* dipende, inoltre, dalla capacità della comunità internazionale di concordare e attuare misure condivise. Le COP restano uno strumento essenziale per cercare di unire le forze, anche se finora non sono riuscite a creare un meccanismo globalmente vincolante e pienamente efficace. La sfida consiste nel coniugare l'insopprimibile *diritto allo sviluppo* dei paesi meno avanzati con la *transizione ecologica* nei paesi già industrializzati. Ciò richiede politiche su misura che incentivino investimenti in tecnologie pulite e infrastrutture sostenibili nei contesti meno sviluppati, mentre nei paesi iper-industriali è necessario rivedere modelli di consumo e produzione per ridurre lo spreco di risorse e l'impatto ambientale³⁸.

Le riflessioni fin qui svolte non possono, da ultimo, astrarre dall'odierno contesto internazionale. La seconda presidenza Trump si è inaugurata con il recesso dagli Accordi di Parigi del 2015, cosa che ha indotto altri Stati a rimettere in discussione gli obiettivi climatici vitali per il pianeta, come è testimoniato dall'esito fallimentare dell'ultima COP svoltasi a Belem, Brasile. A sua volta, l'Unione europea sembra accantonare gli obiettivi climatici e ambientali per rafforzare la capacità industriale in materia di difesa³⁹. Il recente piano *ReArm Europe – Readiness 2030* riconosce agli Stati membri la possibilità di destinare parte dei fondi di coesione sociale e territoriale all'investimento nella produzione di armi e introduce una deroga "asimmetrica" ai vincoli del Patto di stabilità e crescita per gli investimenti bellici⁴⁰. È, allora, lecito il sospetto che la

³⁸ Sulla necessità di una giustizia ambientale che contemperi le istanze dei diversi Stati sviluppati e in via di sviluppo si veda V. TEOTONICO, *Presupposti culturali e snodi politico-istituzionale per una tutela transnazionale dell'ambiente*, in F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci, Bari, 2005, pp. 211-271.

³⁹ Già il Regolamento (UE) 2023/1525 ("Regolamento sul sostegno alla produzione di munizioni") riconosceva agli Stati membri la possibilità di modificare i rispettivi PNRR, riallocando parte delle risorse dedicate alla transizione ecologica e digitale al sostegno dell'industria europea della difesa (art. 6.3).

⁴⁰ Con il pacchetto presentato a marzo 2025, la Commissione ha lanciato il piano *ReArm Europe*, poi ridenominato *Readiness 2030*, per stimolare un salto qualitativo negli investimenti europei in difesa entro il 2030. Il piano (e il connesso *White Paper for European Defence – Readiness 2030*) mira a mobilitare fino a 800 miliardi di euro attraverso due canali principali: a) l'emissione di nuovo debito europeo (per 150 miliardi di euro), con cui la Commissione concederà "prestiti agevolati", ricalcando parzialmente il model-

transizione ecologica sia stata messa, almeno temporaneamente, ai margini dell'agenda politica europea dominata dall'ossessione della sicurezza e dall'obiettivo della militarizzazione della società europea.

lo del NGEU (*SAFE, Security action for Europe*); *b*) l'incentivo affinché gli Stati membri si indebitino in proprio per la spesa militare attraverso l'allentamento delle regole del nuovo Patto di stabilità e crescita (scorporo degli investimenti bellici dal calcolo deficit/Pil). Per un inquadramento critico A. GUAZZAROTTI, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del "Rearm Europe"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2025.

Le diverse dimensioni del principio DNSH: da criterio di qualificazione delle attività economiche a principio procedurale per la rappresentazione degli interessi ambientali

Giovanni Maria Caruso

SOMMARIO: 1. Ambiguità e anomalie nell'emersione dirompente del principio DNSH. – 2. I caratteri essenziali della valutazione di conformità al principio DNSH: l'oggetto della valutazione, il soggetto competente e le modalità della valutazione. – 3. La natura giuridica della valutazione DNSH. – 4. Effetti indesiderati della trasposizione delle nozioni tassonomiche alle dinamiche della transizione ecologica. – 5. Il principio DNSH come principio procedurale per la rappresentazione degli interessi ambientali.

1. Ambiguità e anomalie nell'emersione dirompente del principio DNSH

Nonostante le significative perplessità che possono manifestarsi rispetto ai suoi profili caratterizzanti, il principio “*do no significant harm*” (DNSH) si è rapidamente attestato come un criterio regolatore dell'intervento pubblico nell'economia di matrice europea¹.

Infatti, la sua osservanza non ha condizionato il solo *Recovery fund*, che costituisce il più imponenti programmi di investimento mai realizzato dall'UE, ma anche il programma *InvestEU*², la disciplina comune

¹ Per ulteriori approfondimenti sulle modalità di emersione e le contraddizioni che caratterizzano il principio DNSH, sia consentito rinviare a G.M. CARUSO, *principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La Cittadinanza europea*, n. 2, 2022, 136 ss., nonché ID. *Il principio “do no significant harm”*, nel volume di A. GIORDANO (a cura di), *Diritto della transizione ecologica*.

² il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio adottato il 24 marzo 2021 (UE) 2021/523, con cui è stato istituito il programma *InvestEU* e modificato il Regolamento (UE) 2015/1017. Secondo quanto esplicitato nel considerando n. 2, con tale intervento si ambisce alla creazione di «un fondo unico, il fondo *InvestEU*, che si fonda sull'esperienza del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) istituito nell'ambito del piano di investimenti per l'Europa». Anche in questo caso, la definizione degli ambiti di intervento è delimitata dall'applicazione del principio DNSH e, a tal fine, l'art. 8 del Regolamento stabilisce che la Commissione debba elaborare «orientamenti sulla sostenibilità che, confor-

relativa ai fondi per le politiche di coesione³ e quella più settoriale dettata per il Fondo sociale per il clima⁴.

Si tratta di una significativa evoluzione che è apprezzabile soprattutto dal punto di vista funzionale⁵.

memente agli obiettivi e alle norme ambientali e sociali dell'Unione e tenendo debitamente conto del principio "non arrecare un danno significativo"» che consentano, tra l'altro, «per quanto riguarda l'adattamento, di assicurare la resilienza ai potenziali impatti negativi dei cambiamenti climatici, mediante una valutazione della vulnerabilità climatica e del rischio, tra cui mediante pertinenti misure di adattamento, e, per quanto riguarda la mitigazione, di integrare nell'analisi costi-benefici il costo delle emissioni di gas a effetto serra e gli effetti positivi delle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici"».

³ Sul punto, v. il Regolamento (UE) 2021/1060 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 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. Più nel dettaglio, l'art. 9, del Regolamento, nel definire i principi orizzontali della disciplina comune, stabilisce al par. 4 che «gli obiettivi dei fondi sono perseguiti in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile di cui all'articolo 11 TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio "non arrecare un danno significativo"». Su questi profili, cfr. anche l'apposita nota esplicativa della Commissione, *Application of the "Do No Significant Harm" principle under Cohesion Policy* (EGESIF-21-0025-00 del 27.09.2021). Per le ricadute nel contesto nazionale, v. Dipartimento delle politiche di coesione, *Nota di orientamento sull'Applicazione del Principio orizzontale DNSH (Do No Significant Harm Principle) nei programmi cofinanziati dalla politica di coesione 2021-2027*, del 07/12/2021. È singolare constatare che a valle di tali indicazioni delle amministrazioni nazionali si sta consolidando la prassi di integrare la valutazione DNSH nell'ambito delle procedure di VAS, con tutti le problematiche che potrebbero scaturirne in ragione dell'assenza di adeguata copertura legislativa (v. *supra*, §7).

⁴ Sul punto, v. il Regolamento (UE) 2023/955 del 20 maggio 2023, peraltro ulteriormente implementato dalle indicazioni fornite negli Orientamenti sui piani sociali per il clima (C/2025/1597) e negli Orientamenti tecnici per l'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul Fondo sociale per il clima (C/2025/1596) rilasciati il 25 marzo 2025.

⁵ Benché le ricadute applicative del principio, soprattutto in ragione della disciplina del *Next Generation EU*, siano potenzialmente dirompenti, il tema non ha suscitato un immediato interesse nella dottrina. Fra i primi contributi dedicati a tema, oltre a R. ROTA, *Riflessioni sul principio do no significant harm*, in *Astrid Rassegna*, 2021; v. C. DE VINCENZI, *Il principio "do no significant harm": due possibili declinazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2022; F. SPERA, *Da valutazione "non arrecare un danno significativo" a "principio DNSH": la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *I Post di AISDUE*, IV – Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 34, 2022, 11 settembre 2022; A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti*

Infatti, se si escludono i timidi riferimenti contenuti nella Comunicazione *Green Deal* europeo, in cui si afferma che «l'UE tenga fede in ogni momento all'impegno di non nuocere all'ambiente»⁶, il principio, almeno nella sua attuale fisionomia, è frutto degli approcci che si sono sviluppati a corredo degli interventi sulla finanza sostenibile.

Nel Regolamento UE 2019/2088, relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, il principio rileva come uno dei parametri che concorre all'individuazione di un "investimento sostenibile", secondo un approccio che è stato poi riproposto dal Regolamento (UE) 2020/852, ossia il c.d. Regolamento Tassonomia, il quale si limita a qualificare dei presupposti uniformi affinché determinate attività possano essere qualificate come eco-sostenibili.

Più nel dettaglio l'art. 3 del Regolamento stabilisce che un'attività economica è considerata tale se «a) contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9 [...]; b) non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9 [...]; c) è svolta nel rispetto delle garanzie

alle sfide territoriali, in *Federalismi.it*, n. 8, 2022, 14 marzo 2022. Il tema è ormai entrato a pieno titolo nel dibattito scientifico, come attesta il numero tematico della *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2, 2024 che raccoglie i contributi di A. FARÌ, *Il principio DNSH nella fase di transizione della disciplina ambientale. Introduzione al dibattito*; L. CASSETTI, *L'imperativo "Non arrecare un danno significativo" all'ambiente nell'implementazione del Green Deal europeo*; U. BARELLI, *L'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» (cd. principio DNSH): problemi e prospettive*; F. DE LEONARDIS, *La rivoluzione silenziosa del principio Do no significant harm (DNSH)*; D.M. TRAINA, *Principio DNSH, divieto di duplicazione delle valutazioni ambientali e loro semplificazione: problemi e prospettive*; M. DEL SIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*. Per ulteriori approfondimenti, v. anche A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il cd. principio DNSH*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2024, p. 55 ss.; U. BARELLI *Il PNRR ed il principio "Do No Significant Harm" (DNSH)*, in *RGA online*, Febbraio 2023; M. COZZIO, *PNRR, appalti pubblici e applicazione del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cosiddetto DNSH)*, in *Riv. trim. app.*, 1, 2023, pp. 365 ss.; I. COSTANZO, *La valutazione di conformità al principio Do no significant harm (DNSH)*, in *Giornale dir. amm.*, 5, 2023, 676)

⁶ Cfr. la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 final, par. 2.2.5 ove si afferma quanto segue: «un impegno a favore dell'ambiente: "non nuocere": Lo scopo è garantire che tutte le iniziative del Green Deal centrino gli obiettivi nel modo più efficace e meno oneroso possibile e che l'UE tenga fede in ogni momento all'impegno di non nuocere all'ambiente. A tal fine le relazioni che accompagnano tutte le proposte legislative e gli atti delegati includeranno una sezione specifica che illustra come viene garantito il rispetto di tale principio».

minime di salvaguardia previste all'articolo 18⁷; e d) è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione⁸».

Facendo leva su questi criteri, il principio è stato trasposto nella disciplina del *Recovery Fund* ove, operando come presupposto indefettibile per l'eleggibilità della misura, ha assunto ad una funzione selettiva degli interventi da finanziare dal carattere squisitamente pubblicistico.

Questa rapida ascesa è, tuttavia, segnata da significative ambiguità, in quanto l'imponente produzione documentale posta a presidio del principio, analogamente alle sue manifestazioni applicative, il più delle volte si risolve in un semplice esercizio burocratico, peraltro in un contesto già sovraccarico di adempimenti⁹.

Infatti, se si ammette che la compilazione di apposite checklist sia sufficiente a comprovarne il rispetto, è chiaro che si tratta di uno strumento poco utile alla tutela dell'ambiente, ma decisamente più funzionale ai

⁷ Ai sensi dell'art. 18 del Regolamento tassonomia, si tratta più nel dettaglio delle «procedure attuate da un'impresa che svolge un'attività economica al fine di garantire che sia in linea con le linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali e con i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, inclusi i principi e i diritti stabiliti dalle otto convenzioni fondamentali individuate nella dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e dalla Carta internazionale dei diritti dell'uomo».

⁸ L'art. 9, a sua volta, individua sei obiettivi ambientali rilevanti ai fini del Regolamento, poi ulteriormente dettagliati nei successivi articoli del Regolamento: «a) la mitigazione dei cambiamenti climatici; b) l'adattamento ai cambiamenti climatici; c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; d) la transizione verso un'economia circolare; e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi». Allo stato attuale i «criteri di vaglio tecnico» introdotti dagli atti delegati adottati a valle del Regolamento tassonomia hanno interessato solo i primi due obiettivi ambientali legati al cambiamento climatico, su cui v. il Regolamento Delegato della Commissione 2021/2139 che integra il regolamento (UE) 2020/852 sui criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale. L'art. 17, chiarendo che la valutazione DNSH deve essere condotta «tenuto conto del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti da un'attività economica, compresi gli elementi di prova provenienti dalle valutazioni esistenti del ciclo di vita», specifica rispetto ad ognuno degli obiettivi ambientali a quali condizioni un'attività economica è produttiva di un danno significativo.

⁹ Sul punto, è sufficiente notare che i criteri di vaglio tecnico elaborati nel Regolamento delegato 2021/2139 – che, come ricordato, sono relativi a solo due dei sei obiettivi di cui all'art. 17 del Regolamento Tassonomia – constano di ben 549 pagine, cui si aggiungono 318 pagine della Guida operativa elaborata dal MEF che, a sua volta, si compone di altri 31 documenti aggiuntivi contenenti schede tecniche e formulari distinti per categorie di attività.

meccanismi di controllo automatizzato che caratterizzano alcune società di consulenza.

Pertanto, più che una svolta positiva, l'introduzione di questo principio rischia di rappresentare una pericolosa deriva, perché pretende di ricondurre a meccanismi tendenzialmente standardizzati la fisiologica complessità che caratterizza l'interesse ambientale e le relative tecniche di valutazione.

Ciononostante, l'art. 5 del Regolamento 2021/241/UE, stabilendo che «il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio “non arrecare un danno significativo”», lo richiama espressamente fra i c.d. principi orizzontali che, a norma dell'art. 17, devono essere rispettati dai Piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Sicché, il suo necessario rispetto è sostanzialmente assorbente, in quanto si impone per l'attività di pianificazione, la selezione e l'esecuzione di tutte le misure previste nel PNRR.

Proprio in funzione di questa portata è quindi necessario analizzare quali siano le caratteristiche essenziali di questo principio e se lo stesso si presti effettivamente ad essere ritenuto tale.

2. *I caratteri essenziali della valutazione di conformità al principio DNSH: l'oggetto della valutazione, il soggetto competente e le modalità della valutazione*

La valutazione di conformità al principio DNSH, pur presentando qualche assonanza con le tradizionali valutazioni ambientali, se ne differenzia notevolmente in ragione dei significativi profili di specialità che attengono l'oggetto della valutazione, il soggetto chiamato ad esprimerla, modalità e tempistiche con cui deve essere condotta, nonché il sistema di controlli che dovrebbe garantirne l'effettività¹⁰.

Se si guarda l'oggetto della valutazione, la stessa ha una portata decisamente più ampia rispetto a quella delle tradizionali valutazioni ambientali, giacché la valutazione DNSH può interessare un piano o un programma (come nella VAS), può interessare un'opera o un progetto (come nella VIA) e può interessare anche un'attività (come nell'AIA).

Tuttavia, sarebbe assai riduttivo ritenere che siano solo questi gli ambiti potenzialmente coinvolti dalla valutazione DNSH, giacché la stessa

¹⁰ Sugli elementi caratterizzanti delle valutazioni ambientali, per tutti, v. G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, nonché O. HAGI KASSIM, *Le valutazioni ambientali*, entrambi in G. ROSSI (cur.), *Diritto dell'ambiente, cit.*, rispettivamente, p. 71 ss. e p. 262 ss.

non ha un oggetto determinato, ma dipende dalle specificità della misura. Sicché, è naturale che finisca per coinvolgere ambiti del tutto estranei alle tradizionali valutazioni ambientali, perché interessa anche quelle misure che si sostanziano nella concessione di incentivi e sovvenzioni, ovvero in più complessi interventi di riforma istituzionale. E, in questo senso, non può stupire che anche l'attività legislativa si presti ad essere oggetto di valutazione, perché si tratta di uno scenario coerente con gli itinerari già tracciati nella Comunicazione sul *Green Deal* europeo, ove la proiezione pubblicitaria del principio si traduce in oneri gravanti in primo luogo sulla funzione legislativa¹¹.

Di qui, la portata tendenzialmente totalizzante della valutazione che è in grado di abbracciare ogni evento in cui si sostanzia una misura.

Guardano invece ai soggetti chiamati ad esprimere la valutazione, si deve prendere atto dall'assenza di un qualsivoglia riferimento legislativo nazionale che tratti dell'applicazione del principio. Sicché, è singolare constatare che, il più delle volte, la responsabilità sulla valutazione DNSH, anziché trovare una fonte di legittimazione nel diritto nazionale, sembra derivare direttamente dalla disciplina europea (come avviene in rapporto alla predisposizione del Piano, rimesso al Governo). Anche per tale motivo, nella maggior parte dei casi, si atteggia come una responsabilità che sorge in capo a singole amministrazioni in ragione del ruolo rivestito per l'applicazione di ogni singola misura.

Pertanto, diversamente da quanto previsto per le altre valutazioni ambientali, la relativa attività valutativa non è rimessa ad un soggetto terzo, né vede quella tradizionale contrapposizione fra autorità procedente e autorità competente accolta dalla disciplina di settore¹², ma il più delle

¹¹ Del resto, tali proiezioni erano state già riconosciute dalla Corte di giustizia UE, 17 giugno 2010, C-105/09 e C-110/09 in rapporto alla VAS, che è potenzialmente in grado di investire anche gli atti legislativi.

¹² Si tratta di questioni che, come noto, hanno interessato principalmente la procedura VAS, laddove, soprattutto a livello regionale, non di rado il ruolo di autorità procedente e autorità competente viene a coincidere in capo alla medesima amministrazione. Come noto, i termini del relativo dibattito si sono sviluppati cercando di rintracciare le condizioni minime di terzietà dell'organo preposto alla valutazione, dando vita alla contrapposizione di approcci più rigidi, su cui v. E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2010, 9, p. 1104 ss., ed altri più permissivi, ossia tendenti a ritenere che tali condizioni possano essere realizzate anche incardinando le diverse funzioni presso distinti uffici del medesimo ente. Su quest'ultima lettura, che trova legittimazione anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE, 20 ottobre 2011, C-474/10, v. S. AMOROSINO, *La valutazione ambientale strategica dei piani*

volte è in capo alla stessa amministrazione comunque coinvolta nell'attuazione del progetto, in modo che, in base ad una lettura di carattere strettamente funzionale, la responsabilità sulla conformità al criterio segua le competenze in materia di PNRR.

Ne deriva, quindi, una portata tendenzialmente universalistica del principio che si traduce in oneri diffusi, nel senso che investono ogni soggetto che, direttamente o indirettamente, contribuisce alla gestione della misura.

Questa responsabilità si traduce in adempimenti funzionali al monitoraggio, ma non si esaurisce in essi perché finisce per coinvolgere anche le amministrazioni responsabili di missione in ragione del carattere, a titolarità o a regia, che contraddistingue l'intervento.

In questo modo, per gli interventi a regia, la valutazione si produce all'atto di selezione dei singoli progetti, condizionando i relativi bandi ed i conseguenti esiti, giacché i criteri selettivi adottati dovrebbero uniformarsi al principio DNSH. Tuttavia, terminata tale fase, la valutazione si ripercuote anche sulle successive fasi di sviluppo del progetto, traducendosi in oneri che, investendo il momento esecutivo, operando naturalmente in rapporto agli eventuali soggetti attuatori, condizionando anche le sottostanti procedure di gara.

Sicché, anche con riferimento alle tempistiche che caratterizzano l'applicazione del principio, se ne ricava, una portata particolarmente pervasiva: il principio, investendo ogni vicenda che coinvolge una misura, sottende una valutazione di carattere preventivo, che opera all'atto dell'inclusione della misura nel piano, ma anche di carattere continuativo, perché, conformemente alle indicazioni contenute nell'art. 17 del Regolamento tassonomia, deve interessare l'intero ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti dalle attività coinvolte nell'attuazione della misura¹³.

In altri termini, la valutazione è destinata a prodursi dalla culla alla tomba di ogni singola misura, perché opera necessariamente *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.

territoriali ed urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis, l. n. 241/1990, in Urb. e app., 2015, 12, p. 1245 ss.

¹³ Sulla necessaria predisposizione di meccanismi di controllo continuativo come caratteristica implicita agli strumenti autorizzatori ambientali, *ex multis*, v. P. PORTALURI, *Auto-rizzazioni ambientali: tipologie e principi*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (cur.), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II del *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M.A. SANDULLI, Milano, 2014, p. 33 ss.; A. BARONE, *Dopo la V.I.A.: la sicurezza "sostenibile" nel d. lgs. N. 104/2017*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, n. 5, II, p. 297 ss.

Quanto alle modalità con cui è condotta la valutazione, la stessa presenta significative specificità in ragione delle finalità cui ambisce e dei parametri cui si rapporta, dimostrando così una sostanziale autonomia rispetto agli altri strumenti posti a tutela dell'interesse ambientale.

Infatti, a dispetto della formula utilizzata per descrivere il principio, la relativa valutazione non si fonda su tecniche di misurazione del danno ambientale, non è volta a misurare gli effetti significativi sulle componenti ambientali e le loro interrelazioni (come richiesto per la VIA e la VAS) e, tantomeno, non si risolve necessariamente in una valutazione dei fenomeni inquinanti dal carattere sistemico (come avviene nell'autorizzazione integrata ambientale).

In altri termini, si prescinde dalla misurazione degli effetti di un'attività, di un'opera o di un singolo atto sull'ambiente, in quanto ciò che rileva è la conformità rispetto a specifici obiettivi che, costituendo la sintesi positivizzata del concetto di ecosostenibilità rilevante, già sotto il profilo semantico, presuppongono una proiezione verso un risultato frutto di una valutazione politica¹⁴.

Tale approccio consente di evidenziare una sostanziale differenza rispetto ai tradizionali strumenti di valutazione che presiedono alla quantificazione e qualificazione degli impatti ambientali che non può essere senza effetti rispetto all'individuazione dell'interesse protetto dal principio.

Infatti, la valutazione non può ritenersi tecnicamente posta a tutela dell'ambiente, tradizionalmente inteso come bene immateriale unitario¹⁵, perché viene meno il carattere sistemico di una valutazione che, per am-

¹⁴ Soluzione, questa, non del tutto condivisa da G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione Europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, in *Riv. giur. amb.*, aprile 2021, i quali rilevano che «per alcuni obiettivi ambientali indicati nell'art 17 (quelli relativi al clima, acque e risorse marine, specie e habitat naturali) la norma configura un danno significativo a prescindere dalla sua concreta entità e solo per il fatto di essere stato causato ed accertato», rilevando così che «in forza dell'art. 17 del Regolamento Tassonomia sembra da ritenere che l'ordinamento eurounitario non ha solo individuato sei obiettivi ambientali cui dedicare particolare attenzione e tutela, ma tra questi ha considerato più significativi i cambiamenti climatici, il ciclo delle acque e la biodiversità per i quali anche un danno minimo viene qualificato come "danno significativo"». Non dissimile l'approccio di R. ROTA, *Riflessioni sul principio do no significant harm*, cit., la quale ritiene che «sembra sia la stessa norma a configurare in modo diretto, per così dire, la "significatività" del danno, diversamente da quanto indicato per gli altri obiettivi (mitigazione dei cambiamenti climatici, economia circolare e prevenzione e riduzione dell'inquinamento) con riferimento ai quali si rendono necessarie pertinenti valutazioni sulla portata nociva».

¹⁵ Si allude alla ricostruzione operata dalla Corte costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641, poi ripresa da tutta la successiva giurisprudenza in materia. Sulle specificità che

bire alla tutela di un tale oggetto, dovrebbe rivolgersi non solo agli elementi di cui si compone, ma anche alle loro interazioni¹⁶. Infatti, benché alcuni degli obiettivi tassonomici siano espressivi delle esigenze di tutela degli elementi che compongono la nozione di ambiente, la relativa valutazione accede ad una logica semplicemente additiva: ognuno di essi è apprezzato autonomamente dagli altri, senza che rilevino i nessi esistenti fra elementi e obiettivi diversi.

La valutazione DNSH è, infatti, condotta disgiuntamente rispetto ad ognuno dei sei obiettivi ambientali formalizzati nel Regolamento Tassonomia, sicché, anche se è pienamente conforme alla maggior parte di essi, determinando persino un contributo deciso alla loro realizzazione, potrebbe avere esito negativo se si pone in contrasto con uno solo di essi.

Proprio in ragione di tali caratteri, la valutazione difetta del tratto più caratterizzante dei processi di autorizzazione ambientale, perché alla stessa è totalmente estraneo un momento ponderativo degli interessi. Lo stesso, infatti, si è esaurito a monte, non solo nella definizione degli obiettivi rilevanti, ma anche nella predeterminazione dei criteri tecnici cui soggiace la valutazione che, in quanto tale, non sottende alcun apprezzamento degli interessi, ma si risolve in una semplice valutazione di conformità agli standard elaborati da specifici atti delegati e declinati in rapporto a diverse tipologie di attività¹⁷.

riguardano l'ambiente come bene giuridico, per tutti, v. A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali*, cit., *passim*.

¹⁶ Sul punto, v. C. DE VINCENTI, *Il principio "do no significant harm"*, cit., p. 7, il quale, pur criticando gli effetti pratici che derivano dall'applicazione del principio in rapporto alle ricadute sul settore energetico, ritiene comunque che «il principio "do no significant harm" costituisce di per sé una innovazione positiva che, come rilevano i documenti della Commissione, assicura la coerenza interna della strategia della transizione verde, evitando che i progressi nel perseguimento di un obiettivo ambientale vengano realizzati a spese di altri obiettivi».

¹⁷ Per tali ragioni non appare del tutto condivisibile, sul punto, la lettura offerta da M. MONTEDURO, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, cit., p. 12 il quale ritiene che il principio possa ritenersi espressivo di un approccio sintetico e sistematico che legittimerebbe «che una regressione relativa a un singolo ambito settoriale, apportata da singoli atti e regole, sia tuttavia controbilanciata e compensata da una progressione relativa ad altri ambiti settoriali, apportata da diversi atti e regole, realizzandosi così una non-regressione in termini complessivi e globali». Più nel dettaglio, secondo questa lettura, «l'ecosostenibilità implica necessariamente una valutazione globale e sintetica di quello che potremmo chiamare l'effetto ambientale netto di una data attività, di talché: l'effetto netto negativo, in cui l'ambiente (*rectius*, il sistema dei sei «obiettivi ambientali» considerati nel loro complesso) riceve più danni

Quindi, non si registra neanche quella contrapposizione fra la fase valutativa e decisionale propria degli strumenti posti a tutela dell'ambiente e, conformemente a tale struttura, la valutazione è espressa senza la possibilità di introdurre alcuna condizionalità che, all'opposto, costituisce uno degli elementi caratterizzati delle autorizzazioni ambientali¹⁸.

In altri termini, secondo la terminologia in uso, il principio risponde ad un criterio di tipo “on/off”, perché un'attività è conforme o non conforme al principio DNSH, senza alcuna possibilità di mediazione e senza alcun correttivo che possa essere introdotto¹⁹.

Mancando la possibilità di apporre condizioni specifiche, manca naturalmente anche il c.d. effetto conformativo immanente ad ogni autorizzazione ambientale²⁰.

che benefici, *esclude l'ecosostenibilità*; di contro, *l'effetto netto positivo*, in cui l'ambiente complessivamente riceve più benefici che danni, *integra l'ecosostenibilità*» (p. 13, nota 15). Tale approccio, perfettamente coerente sul piano teorico, per quanto legittimato dal Considerando n. 4 del Regolamento UE sulla tassonomia, in cui si afferma che «un'attività economica non dovrebbe essere considerata ecosostenibile se arreca all'ambiente più danni che benefici», appare espressivo di aspirazioni che sembrano rilevare sul piano del dover essere. Ma, come visto, allo stato attuale la disciplina concretamente dettata per l'applicazione del principio non ammette ponderazioni, né una valutazione sistemica sul rapporto fra i vari obiettivi in quanto tutti devono essere contestualmente rispettati.

¹⁸ Sulla centralità di tale fattore, per tutti, v. E. FREDIANI, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, 2019.

¹⁹ Questi profili, peraltro, sono enfatizzati anche in ragione del carattere di una valutazione che, secondo le prescrizioni provenienti dalle istituzioni europee, deve essere compiuta in termini assoluti, giacché la stessa non opera in rapporto ad alternative più inquinanti che potrebbero essere sostituite, ma «rispetto a una situazione senza alcun impatto negativo». Anche tale profilo è oggetto di critica da parte di C. DE VINCENTI, *Il principio “do no significant harm”, cit.*, il quale ritiene che proprio in funzione del carattere assoluto della valutazione «ne può risultare frenata l'introduzione e la diffusione di tecnologie “più pulite” in una serie di altri settori». Più nel dettaglio, secondo l'Autore, almeno per il settore energetico, non dovrebbe assumere rilievo il fatto che gli orientamenti espressi dalle istituzioni europee parlino di valutazione in termini assoluti per «attività economiche per le quali esiste un'alternativa tecnologicamente ed economicamente praticabile a basso impatto ambientale», in quanto si tratterebbe di alternative che «hanno bisogno, per sostituirsi in modo generalizzato all'impiego del gas naturale, di tempi di implementazione e di ulteriori innovazioni tecnologiche che vanno oltre l'orizzonte temporale del 2030».

²⁰ Sul punto, non può indurre in errore il fatto che, all'esito delle interlocuzioni condotte fra Stati e Commissione, il necessario rispetto del principio ha prodotto degli effetti condizionanti nella stessa stesura del Piano, indirizzandolo verso misure DNSH conformi. Infatti, in questi casi, si tratta di effetti indiretti, propri di ogni intervento regolatorio, e non già di una conseguenza propria dell'atto che esprime la valutazione. Per queste

A fronte di tali caratteri, è singolare riscontrare che il rigore della valutazione è, tuttavia, notevolmente attenuato dalle modalità concrete con cui deve essere dimostrata la conformità al principio che, tanto nei rapporti fra Stato e Unione europea, quanto a livello interno, è prevalentemente affidata alla mera compilazione di apposite liste di autocontrollo.

Pertanto, al carattere diffuso e tendenzialmente universale della valutazione si contrappongono oneri molto attenuati, con significative divergenze rispetto ai caratteri delle autorizzazioni ambientali, ove lo strumento delle liste di controllo assume un rilievo assai circoscritto, in quanto, almeno di norma, si richiede una dettagliata relazione sui potenziali impatti dell'opera o dell'attività da autorizzare²¹.

3. *La natura giuridica della valutazione DNSH*

Dall'analisi condotta è emerso che la valutazione sulla conformità al principio DNSH difetta di tutti gli elementi tipici delle valutazioni ed autorizzazioni ambientali, perché non è effettuata da un soggetto terzo, non sottende una valutazione di sistema ma si concentra su singoli obiettivi, manca di un momento ponderativo degli interessi e, conseguentemente, anche della possibilità di apporre condizionalità o di produrre un qualche effetto conformativo.

Tuttavia, come contraltare a questi elementi di rigidità, la valutazione può essere assolta anche secondo formule standardizzate, senza che sia richiesta una particolare attività di analisi, e, al contempo, anche le forme di controllo per la stessa stabilite sono tutt'altro che ricorrenti.

Questi elementi di specialità lasciano intendere che l'applicazione del principio "*do no significant harm*" presenti una propria autonomia rispetto

ragioni, non appaiono del tutto condivisibili i rilievi opposti da D.M. TRAINA, *op. cit.*, 141 il quale ritiene che «quando il danno all'ambiente può essere evitato con il rispetto di determinate condizioni o modalità esecutive (...) il principio DNSH finisce col presentare la stessa natura conformativa delle autorizzazioni ambientali, obbligando a soluzioni non impattanti, a mitigazioni e compensazioni».

²¹ Si allude, più nel dettaglio, alla disciplina della c.d. valutazione preliminare prevista dall'art. 6 del d.lgs. 152/2006, che, in funzione del limitato impatto degli interventi, i quali devono sostanziarsi unicamente in modifiche, estensioni o adeguamento di progetti già esistenti che siano, al contempo, «finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dell'opera», consente che l'istanza di valutazione venga prodotta mediante la compilazione di apposite "liste di controllo". Sul carattere sommario della valutazione e i potenziali problemi di compatibilità con la disciplina europea, v. O. HAGI KASSIM, *Le valutazioni ambientali*, cit., p. 269.

ai più tradizionali strumenti di tutela ambientale, ma non contribuiscono a chiarire quale sia la natura giuridica della valutazione che sottende.

Se si guarda al solo profilo strutturale, la stessa sembra presentare la struttura tipica dell'attività di certificazione, intesa come una valutazione di conformità a determinati parametri normativi o *standard* tecnici. Tuttavia, trattandosi di una valutazione che, almeno in prima istanza, è operata dalla stessa amministrazione interessata – e non da un ente terzo (poco importa se pubblico o privato) – dovrebbe intendersi più propriamente come una forma di autocertificazione, peraltro sussumibile nell'ambito di *format* standardizzati.

Ma una qualificazione del genere appare assai problematica; e non tanto per la disciplina nazionale che, in termini generali, sembra precludere di attestare autonomamente la conformità a determinati requisiti europei²². Infatti, ciò che manca è un momento pubblicistico che consenta di asseverare la valutazione in un chiaro schema autoritativo²³, in quanto gli unici poteri presenti nella fattispecie sono legati ad una generale attività di controllo, spesso dal carattere meramente eventuale, rimessa alle istituzioni europee e che, peraltro, è strettamente funzionale alla scelta di finanziamento.

Del resto, anche i poteri sostitutivi previsti dalla disciplina nazionale sul PNRR sono fisiologicamente inadeguati per tali scopi²⁴, in quanto,

²² Sul punto, v. l'art. 49 del D.P.R. n. 445/2000, secondo cui i certificati CE «non possono essere sostituiti da altro documento, salvo diverse disposizioni della normativa di settore».

²³ Sul punto il rinvio è d'obbligo ad A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, cit., p. 256 ss., la quale ricorda che «non ogni informazione, qualificazione o forma di conoscenza che proviene dai soggetti pubblici assurge necessariamente a certezza». Infatti, «ogni informazione, in quanto identifica un dato del reale, può ricevere un differente apprezzamento o una diversa considerazione finché non sia posta quale vincolante», perché «non è il criterio soggettivo a costituire il discrimine» sulla funzione di certezza pubblica. Per queste ragioni, poco importa che la valutazione sia comunque espressa da un soggetto pubblico, quale l'amministrazione titolare della misura, in quanto ciò che rileva è che sia svolta nell'esercizio di una funzione che, nel caso di specie, è assente.

²⁴ Tali poteri, in ragione dell'ampiezza dei presupposti che ne legittimano l'attivazione e degli effetti che possono produrre, si prestano naturalmente ad intervenire in qualsiasi fase della procedura, anche per garantire la conformità ai criteri DNSH. Infatti, secondo quanto stabilito dell'art. 12, comma 1, del d.l. n. 77/2021 i presupposti che ne legittimano l'attivazione vengono rinvenuti nel mancato rispetto «degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti» e che «sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR». Ai sensi dell'art. 12, comma 5, del d.l. 77/2021, l'ordinanza motivata con cui è esercitato il potere

per quanto invasivi, presuppongono comunque l'esistenza di una qualche funzione certificatoria da esercitare in luogo e per conto dell'ente sostituito. Sicché, se l'amministrazione sostituita ne è priva, ne è necessariamente privo anche il Governo giacché la relativa funzione non può sorgere autonomamente.

Ciò porta ad escludere che la valutazione DNSH sia riconducibile al novero delle certificazioni, perché manca un potere certificatorio in senso stretto, il quale, stante la sua matrice autoritativa, dovrebbe essere legittimato da una specifica norma.

Sicché, una volta esclusa la valenza provvedimentale della valutazione, si deve prendere anche atto che la stessa non trova collocazione in un chiaro contesto procedimentale e, conseguentemente, mancano anche i connessi istituti di garanzia che ne presuppongono l'esistenza, ivi inclusi quei meccanismi partecipativi allargati che caratterizzano i procedimenti ambientali, giacché sembrano salvi i soli strumenti dell'informazione ambientale.

Pertanto, la valutazione DNSH, più che una certificazione, esprime una forma di autovalutazione, giacché, per quanto condotta secondo modelli standardizzati, non è produttiva di alcuna certezza giuridica. Ciò non

sostitutivo può essere adottata «in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea». vista la portata residuale dell'istituto dei poteri sostitutivi, l'eventuale difformità rispetto al principio DNSH o la sua mancata valutazione in una delle fasi di implementazione della misura potrebbe rilevare quale mancato rispetto di un obbligo rilevante ai fini dell'art. 12 del D.L. 77/2021 che ne legittima l'esercizio ogniqualvolta sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi. E in questo senso, gli oneri che si collegano al sistema di monitoraggio appaiono perfettamente funzionali all'emersione delle cause che ne legittimerebbero l'attivazione, consentendo, a seconda del caso, l'intervento del Ministero competente o della Cabina di regia governativa. Sul punto, v. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *www.rivistaAic.it*, settembre 2022, il quale esprime perplessità sul fatto che «un potere sostitutivo così configurato possa considerarsi sufficientemente idoneo ad assicurare la sua principale finalità, ossia a garantire il rispetto del cronoprogramma degli impegni assunti con le istituzioni europee» Su tali profili, v. anche M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, *ivi*, 2021, n. 4, p. 179 ss.; S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI e A. PAJNO (cur.), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, p. 237 ss.; A. LERRO, *Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?*, in *Italian Papers on Federalismi.it*, n. 2, 2022, p. 143 ss.

toglie che, nella prospettiva dell'amministrazione, si traduca pur sempre in un dovere, ma lo stesso sorge in funzione della titolarità della misura e si traduce nell'onere di allegare una semplice motivazione guidata che comprovi il possesso di un requisito di eleggibilità del finanziamento.

4. *Effetti indesiderati della trasposizione delle nozioni tassonomiche alle dinamiche della transizione ecologica*

A fronte degli elementi che contraddistinguono la valutazione DNSH, possono sorgere delle legittime perplessità sulla scelta di edificare le dinamiche della transizione ecologica su uno strumento del genere.

Queste ambiguità derivano dalla scelta di proiettare uno strumento pensato per il governo di alcuni prodotti finanziari, che rispondeva ad un meccanismo di adesione volontaria ad un modello di qualificazione delle attività economiche, in un diverso contesto istituzionale, in cui dovrebbe assurgere a modello pubblicistico per la selezione della misura.

Infatti, il principio DNSH, almeno nella sua attuale conformazione, è frutto di una statica trasposizione delle nozioni elaborate per la qualificazione degli investimenti sostenibili e, quindi, di nozioni pensate per garantire delle finalità ben circoscritte alle esigenze di funzionamento del mercato interno dei capitali²⁵.

L'obiettivo dichiarato dal Regolamento Tassonomia è, infatti, di garantire che l'offerta di prodotti finanziari sostenibili sia supportata dalla definizione di *standard* comuni a livello europeo, onde evitare la pratica del c.d. *greenwashing*, ossia che determinati operatori, facendo leva su qualificazioni autoreferenziali, possano ottenersi vantaggi «sulla concor-

²⁵ Sul punto, assai indicativo è il considerando n. 10 al Regolamento (UE) 2019/2088, ove si afferma che lo stesso «mira a ridurre l'asimmetria delle informazioni nelle relazioni principale-agente riguardo all'integrazione dei rischi di sostenibilità, alla considerazione degli effetti negativi per la sostenibilità, la promozione delle caratteristiche ambientali o sociali, e degli investimenti sostenibili obbligando i partecipanti ai mercati finanziari e i consulenti finanziari a effettuare informative precontrattuali e continuative destinate agli investitori finali, qualora essi agiscano in qualità di agenti per conto degli investitori finali (principali)». Di analogo tenore, le argomentazioni spese a corredo del Regolamento tassonomia, ove si rimarca che «il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) nell'Unione richiede l'incanalamento dei flussi di capitali verso investimenti sostenibili. È importante sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno ai fini del raggiungimento degli obiettivi. In tale contesto, è fondamentale rimuovere gli ostacoli all'efficace circolazione dei capitali verso investimenti sostenibili nel mercato interno ed evitare che sorgano nuovi ostacoli» (considerando n. 9).

renza in modo sleale commercializzando un prodotto finanziario come ecocompatibile quando in realtà gli *standard* ambientali di base non sono soddisfatti» (considerando n. 11).

Posto in tali termini, il Regolamento sulla tassonomia si è limitato a qualificare dei presupposti uniformi affinché determinate attività potessero essere qualificate come eco-sostenibili e, in tale ambito, il principio DNSH rileva come uno dei parametri che concorrono a tale qualificazione.

Sicché, in questa logica il principio DNSH non è produttivo di alcun obbligo generalizzato, in quanto si rivolge essenzialmente alle imprese che, utilizzando strumenti finanziari, intendano pubblicizzare dei prodotti finanziari qualificandoli come ecosostenibili.

Secondo questa logica, il principio DNSH dovrebbe essere ricondotto agli strumenti di mercato, di cui condivide la struttura e le finalità²⁶: concorre alla riduzione dei costi di transazione connessi all'attività di monitoraggio e ricerca e, quindi, serve per ovviare ai classici problemi dell'asimmetria informativa²⁷.

Infatti, lasciando impregiudicate le scelte dei singoli investitori, il principio non introduce alcun vincolo, neanche indiretto, sul compimen-

²⁶ Si tratterebbe, più nel dettaglio, di uno strumento che assolve una funzione di "disseminazione informativa", in quanto, lasciando impregiudicate le libere scelte dei consumatori o investitori, si limita a colmare il *deficit* conoscitivo sui prodotti o altre caratteristiche comunque in grado di influenzarne le relative scelte. Per un inquadramento dei caratteri e dei criteri distintivi dei vari strumenti di mercato, *ex multis*, v. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti*, cit., p. 399 ss., nonché Id., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, e A. BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, entrambi in G. ROSSI (cur.), *Diritto dell'ambiente*, cit., rispettivamente p. 181 ss. e 195 ss.; M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 2007, vol. 13, p. 219 ss. Per la lettura accolta dalle istituzioni europee, cfr. anche il *Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi*, SEC (2007) 388, COM/2007/0140 def.

²⁷ Su questi profili, in termini generali, il rinvio è d'obbligo a G. CALABRESI, cit., 53 ss., ma, nel medesimo senso, *ex multis*, v. R. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *Journal of Law and Economics*, 1960, vol. 3, p. 1 ss., nonché O.E. WILLIAMSON, *I meccanismi del governo. L'economia dei costi di transizione: concetti, strumenti, applicazioni*, 1998. Per un'attenta ricostruzione degli approcci economici, proprio in rapporto alle esigenze di certezza giuridica e dei conseguenti strumenti di certificazione, v. A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010, p. 24 ss., la quale, richiamando, tra l'altro, le opere di G. AKERLOF, *Il mercato dei "bidoni". L'incertezza della qualità e il meccanismo di mercato*, in *Racconti di un Nobel per l'economia*, Milano, 2003, p. 7 ss.; M. SPENCE, *Market signaling*, Cambridge, 1974 e J. STIGLITZ, *Monopoly, Non-Linear Pricing and Imperfect Information: the insurance Market*, in *Review of Economic Studies*, 44, 1977 407 ss., a conferma della centralità del tema, ricorda che «i tre economisti hanno vinto nel 2011 il Nobel per l'economia proprio per "l'analisi dei mercati con informazione asimmetrica"».

to di determinate attività, né tantomeno impone una condotta ecocompatibile. Infatti, si tratta di un meccanismo che, operando in concorso con altri parametri, assolve una funzione strettamente qualificatoria di determinate attività economiche²⁸.

Posti tali caratteri, è chiaro che se queste qualificazioni vengono staticamente riprese per essere proiettate in un diverso sistema istituzionale, si producono inevitabilmente degli effetti indesiderati. Infatti, mutando finalità e destinatari della relativa disciplina, si sarebbe dovuto apporare un qualche correttivo in grado di adattarne la struttura alla nuova funzione assolta dal principio, perché questo è calato in un contesto procedimentalizzato in cui assurge a criterio selettivo per l'accesso ai finanziamenti europei.

Sicché, le più evidenti contraddizioni emergono già sotto un profilo strettamente semantico, perché la formula con cui è declinato il principio di "*non arrecare un danno significativo*" all'ambiente genera aspettative opposte al suo significato corrente.

Infatti, il principio sembra evocare la struttura tipica delle norme imperative, ma non è espressivo di una regola di condotta imperativa o di un divieto; richiama le dinamiche del danno, ma è totalmente estraneo alla responsabilità ambientale e alla conseguente logica riparatoria; si basa su un concetto di "significatività" del danno, ma prescinde da ogni valutazione di proporzionalità; e, infine, si deve persino escludere che si tratti di un vero e proprio principio, in quanto opera in ambiti settoriali ben delimitati con effetti anch'essi rigorosamente circoscritti.

Per quanto adottata in continuità con gli obiettivi del *Green Deal* europeo, la disciplina tassonomica si muove nella prospettiva degli interessi del mercato, come del resto attesta la base giuridica di un intervento che, non a caso, non trova legittimazione nell'art. 192 del TFUE, ma proprio nell'art. 114 del TFUE²⁹. Sicché, l'interesse primario della disciplina non

²⁸ Del resto, coerentemente con questa logica, anche i relativi strumenti di controllo sono proiettati sulla trasparenza e veridicità delle informazioni connesse al carattere di ecosostenibilità dell'investimento e, quindi, la spendibilità del titolo di ecosostenibilità dell'investimento, anziché l'osservanza di una specifica regola di condotta. Sicché, non stupisce se la definizione di poteri, misure e sanzioni volti a garantirne l'effettività è rimessa agli Stati membri ai sensi degli artt. 21 e 22 del medesimo Regolamento Tassonomia.

²⁹ Sia il Regolamento Tassonomia che il Regolamento sull'informativa sulla sostenibilità nei settori finanziari sono, infatti, adottati ai sensi dell'art. 114 del TFUE, sicché si tratta di misure di armonizzazione esplicitamente rivolte al mercato, anziché di azioni direttamente orientate alla realizzazione della politica europea in materia ambientale,

è di fornire degli standard comportamentali a tutela dell'interesse ambientale, ma di stabilire un sistema comune di qualificazione delle attività ecosostenibili, onde arginare eventuali distorsioni informative sugli investitori.

Quindi, prima ancora di un problema di adeguatezza dello strumento a sostenere la transizione ecologica, si pone un problema di competenze, perché se il criterio è stato progettato in funzione degli interessi del mercato in forza dell'art. 114 TFUE, ne sacrifica inevitabilmente altri e non si può pretendere di applicarlo per far fronte ad ogni esigenza.

5. *Il principio DNSH come principio procedurale per la rappresentazione degli interessi ambientali*

Il principio DNSH, almeno nella declinazione che ha avuto nel regolamento tassonomia poi ripresa dal Dispositivo, non può essere considerato un principio, né tantomeno un principio ambientale, in quanto, lungi dal produrre un qualche condizionamento trasversale, opera come un semplice criterio di qualificazione delle attività economiche posto a presidio delle esigenze del mercato dei capitali.

Ciò non toglie che, risalendo ai suoi elementi essenziali, sia possibile rinvenire una dimensione rilevante in cui lo stesso presenti caratteristiche diverse e più coerenti con la struttura semantica con cui è rappresentato.

Nella Comunicazione sul *Green Deal* europeo, l'esigenza di "non nuocere all'ambiente" è espressa sotto la formula di un impegno assunto dalle istituzioni europee e, pertanto, sembra proiettarsi naturalmente nelle dinamiche istituzionali che si sviluppano a corredo dell'attività legislativa o, più in generale, delle politiche europee. Coerentemente con

che avrebbero dovuto trovare come base di legittimazione l'art. 192 del TFUE. Per un inquadramento dei termini della questione, oltre al contributo di L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, 2002, *ex multis*, v. M. RENNA, *Il sistema degli «standard ambientali» tra fonti europee e competenze nazionali*, in B. POZZO, M. RENNA (cur.), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Quaderno n. 15 della Riv. giur. ambiente* Milano, 2004, e più recentemente in ID., *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (cur.), *Diritto dell'ambiente*, 2021, p. 152 ss.; O. PORCHIA, *Le competenze dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, (cur.), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006; M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in E. PICOZZA e P. DELL'ANNO (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Padova, 2012, p. 176 ss.

questa prospettiva, i vincoli che dovrebbero discendere dalla sua applicazione vengono tradotti nell'istituzionalizzazione di un modello diffuso di analisi d'impatto della regolazione, teso a garantire che «le relazioni che accompagnano tutte le proposte legislative e gli atti delegati» introducano «una sezione specifica che illustra come viene garantito il rispetto di tale principio»³⁰.

Posto in questi termini, il principio non sembra particolarmente innovativo, né appare dotato di una propria autonomia, perché, ponendosi in un rapporto di derivazione con il più consolidato principio di integrazione³¹, sembra tradursi in adempimenti strumentali a garantirne l'effettività: integrare l'ambiente in altre politiche sottende inevitabilmente una qualche valutazione preliminare sull'impatto di specifiche iniziative.

Sicché, il suo unico pregio sarebbe quello di specificare la natura degli obblighi che dallo stesso derivano; fermo restando che resterebbe da chiarire se gli stessi abbiano una valenza circoscritta alle sole iniziative del *Green Deal* europeo, per come esplicitato nella citata Comunicazione, o se, all'opposto, abbiano una portata universale, come appare plausibile proprio in rapporto al principio di integrazione.

Ciò non toglie che, nonostante l'assenza di immediate ricadute pratiche, questa dimensione pubblicistico-istituzionale sembra preservare la pretesa di riservargli quella portata condizionante trasversale propria dei principi in senso stretto.

Secondo questa lettura, il principio non sembra discostarsi significativamente dalla logica del bilanciamento che ha segnato la contrapposizione fra valori nel nostro sistema costituzionale, in quanto dovrebbe tradursi in un onere di valutazione delle ricadute ambientali di alcune scelte istituzionali. Sicché, per quanto ricalchi proprietà immanenti al principio di integrazione o comunque immanenti alla logica del bilanciamento, in questa accezione il principio avrebbe il pregio di collocarsi in una chiara dimensione procedurale, in cui è chiamato a veicolare la rappresentazione degli effetti di alcune scelte.

³⁰ V. *Comunicazione della Commissione, Il Green Deal europeo*, cit., par. 2.2.5

³¹ Per un inquadramento dei caratteri del principio, *ex multis*, v. M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 467 ss.; S. SALARDI, *Profili teorico-giuridici del principio d'integrazione come strumento d'attuazione dello sviluppo sostenibile nella normativa comunitaria e nazionale italiana e svizzera in materia di risorse idriche, biologiche e forestali*, in *Dir. econ.*, 2008, p. 661 ss.; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, p. 73 ss.

In questo modo il principio potrebbe essere effettivamente apprezzato come un meccanismo in grado di orientare specifiche politiche istituzionali verso la transizione ecologica, in quanto, determinando l'insorgenza di specifici oneri motivazionali, imporrebbe di dar conto degli effetti attesi da determinate condotte; cosicché, quand'anche la soluzione adottata nel caso concreto non sia la più favorevole alle istanze ambientali, avrebbe comunque il pregio di apparire come frutto di una scelta politica consapevole.

Preservando questa dimensione strettamente procedurale, non si può negare una capacità di condizionamento indiretta che, peraltro, si è già manifestata sulle scelte di investimento dell'UE che, ovviando ad alcune delle più evidenti contraddizioni del processo di integrazione³², hanno assunto specifica fisionomia, perché nascono già fortemente caratterizzate dagli obiettivi della transizione ecologica.

Ma alla medesima matrice condizionante andrebbe ricondotta tanto la progressiva positivizzazione di specifici criteri DNSH, propria della disciplina sulla finanza sostenibile, quanto il costante incremento della loro portata condizionante.

³² È stato efficacemente detto che «l'Europa *non fait* et *non fait faire*», perché preclude agli Stati la possibilità di adottare delle chiare misure di politica economica ma non si è dotata di propri strumenti che consentano un intervento nell'economia. Così, G. ROSSI, *Pubblico e privato nello squilibrio fra economia ed istituzioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2015, p. 2 il quale, rilevando che gli Stati abbiano perso le funzioni anticicliche, ritiene che «questa quota di sovranità non si è trasferita dagli Stati all'Unione [...]; semplicemente si è persa», nel senso che ha comportato una «*deminutio*» di sovranità non compensata» da una corrispondente allocazione delle funzioni a livello europeo.

Infrastrutture e sostenibilità nel settore dei trasporti

Carmen Telesca

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Definizione di infrastrutture sostenibili. – 3. Le misure adottate in ambito unionale e nazionale in materia di infrastrutture e trasporti *green*. – 4. Il Regolamento (UE) 2024/1679 e gli obiettivi della rete transeuropea dei trasporti. – 5. Reti TEN-T: prospettive in tema di connettività e digitalizzazione. – 6. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

Le infrastrutture nel settore dei trasporti rappresentano un elemento fondamentale per la transizione verso modelli di sviluppo sostenibile, in quanto costituiscono il supporto materiale sul quale si articolano i flussi di mobilità.

L'interazione tra dotazioni strutturali e compatibilità ambientale trova una declinazione nei principali strumenti internazionali e sovranazionali, a partire dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite¹, fino alla Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente promossa dalla Commissione europea le cui finalità sono quelle di incrementare la diffusione di veicoli a emissioni zero, di carburanti derivanti da fonti rinnovabili e di rendere la mobilità interurbana e urbana più sicura e resiliente nonché di promuovere l'innovazione e l'uso dei dati e dell'intelligenza artificiale (AI)².

Le diverse modalità di trasporto, peraltro, influiscono direttamente sui livelli di inquinamento tanto che la loro progettazione, le tecniche co-

¹ L'Agenda ONU 2030 è stata approvata, il 25 settembre 2015, in occasione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed individua diciassette *Sustainable Development Goals* (SDGs) che gli Stati si sono impegnati a raggiungere entro il 2030. Con specifico riferimento al tema della sostenibilità e delle infrastrutture v. SDGs n. 9, «*Industria, innovazione e infrastrutture*», e n. 11, «*Città e comunità sostenibili*».

² Cfr. COM (2020) 789 *final* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «*Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*». Esempi pratici relativi all'applicazione degli *input* forniti dalle istituzioni europee sono riconducibili alla creazione di aeroporti e porti a emissioni zero, alla realizzazione di un trasporto merci più ecologico, ecc.

struttive, la localizzazione determinano il grado di impatto sul territorio, sul paesaggio e sull'uso delle risorse.

In tal senso anche l'evoluzione normativa, in ambito europeo, ha delineato un approccio più integrato e indirizzato verso la sostenibilità di cui ne costituiscono esempi il Regolamento (UE) 2024/1679 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)³ o il Regolamento (UE) 2020/852 sulla tassonomia ambientale⁴ che impone *standard* vincolanti per l'ammissibilità ai finanziamenti pubblici e per la legittimità stessa delle opere con l'introduzione del principio del «*Do No Significant Harm*» (DNSH)⁵.

La cornice normativa definita dal Regolamento da ultimo citato consente, infatti, di individuare i principi fondamentali per indirizzare gli investimenti verso la sostenibilità e rappresenta un punto di riferimento per delineare i criteri di assegnazione delle risorse finanziarie europee e nazionali, come è avvenuto, in Italia, con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁶.

³ Il Reg. (UE) 2024/1679 ha modificato il Reg. (UE) 2021/1153 e il Reg. (UE) 2010/913 ed ha abrogato il Reg. (UE) 1315/2013 ed è entrato in vigore il 18 luglio 2024. Il testo è consultabile in G.U.U.E. L 1/230 del 28 giugno 2024.

⁴ Si tratta del Reg. (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 «relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) 2019/2088», in G.U.U.E. del 22 giugno 2020, L 198/13.

⁵ L'art. 17 del Reg. (UE) 2020/852 consente di individuare i criteri generali per stabilire se un investimento o attività economica arreca un danno significativo in termini di impatto ambientale in relazione alle emissioni di gas a effetto serra, ad un peggioramento degli effetti negativi del clima, ad un uso non razionale delle risorse naturali che vada a nuocere alla tutela della biodiversità. In argomento, fra gli altri, v. C. TELESKA, *La pianificazione dello spazio marittimo: stato dell'arte e prospettive evolutive*, in *Rivista del diritto della navigazione*, I, 2022, pp. 143 ss.; F. MARIA DI MAJO, *I prossimi scenari ambientali europei nel settore marittimo e problematiche giuridiche nell'attuazione delle future normative*, *ibidem*, p. 243.

⁶ Lo strumento finanziario, adottato dall'Unione europea nel 2020, è stato ideato per far fronte ai danni di natura sociale ed economica conseguenti alla pandemia da COVID-19 ed al fine di consentire a ciascuno Stato membro di perseguire gli obiettivi, di medio-lungo periodo, verso una transizione economica e digitale ed ha integrato il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, il *Next Generation EU* (NGEU). In tale contesto è stato sottolineato che «[...] tra gli strumenti introdotti da NGEU, il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) è il più rilevante, sia in termini di quantità di risorse rese disponibili, sia per l'innovativo meccanismo di distribuzione delle risorse ai Paesi membri legato all'effettivo raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi [...] fornendo agli Stati membri supporto finanziario per raggiungere traguardi che gli Stati medesimi sono chiamati a individuare nei rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR)». Tale lettura è stata fornita dal servizio studi del Senato

2. Definizione di infrastrutture sostenibili

Nell'ambito delle molteplici trasformazioni ambientali ed economico-sociali, le infrastrutture sostenibili assumono una rilevanza strategica per la promozione di uno sviluppo resiliente ed inclusivo.

La loro definizione si fonda sulla interconnessione tra diversi criteri di salvaguardia dell'ambiente, *Environmental, Social and Governance* (ESG), che costituiscono il quadro teorico e operativo per verificarne la compatibilità con gli obiettivi richiamati, molto frequentemente, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite⁷. In tale ottica, dunque, le valutazioni non si limitano alle sole caratteristiche tecniche o all'efficienza economica dell'opera, ma considerano anche altri elementi quali, ad esempio, la responsabilità sociale⁸.

Più nello specifico, la minimizzazione degli impatti ecologici negativi durante l'intero ciclo di vita delle dotazioni strutturali, progettate per resistere e adattarsi agli effetti dei cambiamenti climatici, implica la riduzione delle emissioni, la promozione dell'efficienza energetica, l'uso di materiali riciclati, la salvaguardia della biodiversità, ecc.⁹.

«Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura» (novembre 2022 n. 4). Il PNRR, il cui completamento degli obiettivi è stato previsto in Italia entro il 31 agosto 2026, si compone di aree tematiche diverse e la Missione 3 ha ad oggetto proprio le infrastrutture. Per approfondimenti, *ex multis*, cfr. D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023; M. MARESCA, *La cooperazione fra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea per l'attuazione dello Spazio Unico Europeo per la Mobilità: l'opportunità del "Next Generation EU"*, in *Eurojus*, 2, 2021, pp. 66-91; M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, 8/9, 2021, pp. 1025-1033.

⁷ In tal senso v. <https://sdgs.un.org/2030agenda>. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.

⁸ Cfr. R. B. GIBSON, S. HASSAN, S. HOLTZ, J. TANSEY, G. WHITELAW, *Sustainability Assessment: Criteria and Processes*, Earthscan, Routledge, London, 2005.

⁹ Tali argomentazioni sono state oggetto di relazioni e studi in seno all'*Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) tra i quali, nel 2020, *A Comprehensive Overview of Global Sustainable Infrastructure*. Per approfondimenti v. <https://www.oecd.org/environment/>. Un esempio è rappresentato dal progetto *Elizabeth Line* di Londra (inizialmente denominato *Crossrail*), una delle più grandi infrastrutture ferroviarie urbane realizzate in Europa. Fin dalle prime fasi, il progetto ha integrato principi di progettazione ambientale: riduzione delle emissioni attraverso la riutilizzazione di materiali da costruzione, installazione di sistemi per l'efficienza energetica nelle stazioni e gestione responsabile dei rifiuti di cantiere. Fra l'altro circa il 98% dei materiali di scavo è stato riutilizzato, e oltre 4.5 milioni di tonnellate di terra sono state impiegate per la creazione di

Le infrastrutture, dunque, possono essere considerate sostenibili se accessibili, sicure e in grado di rispondere ai bisogni delle diverse categorie di utenti, con particolare attenzione ai soggetti vulnerabili. Nell'ambito dello *United Nations Environment Programme* sono stati individuati gli *International Good Practice Principles for Sustainable Infrastructure* con un approccio orientato alla giustizia sociale, alla distribuzione equa dei benefici e dei costi del progetto e alla promozione della coesione territoriale¹⁰.

La pianificazione, la progettazione e la gestione degli *asset* strutturali non possono prescindere dai processi istituzionali, normativi e decisionali che le regolano. A garanzia della coerenza delle decisioni assunte con le priorità ambientali e sociali è, peraltro, fondamentale prevedere un sistema di regole chiaro, meccanismi di controllo efficaci e una visione strategica di lungo periodo.

In tale contesto la capacità di integrare i criteri ESG nella *governance* delle imprese che operano nel settore rappresenta una condizione necessaria per favorire la trasformazione sistemica richiesta dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), in particolare quelli relativi alle città sostenibili (SDG 11), alle infrastrutture resilienti (SDG 9), all'azione climatica (SDG 13)¹¹.

una nuova riserva naturale nella regione del Tamigi (*Wallasea Island Wild Coast Project*), a dimostrazione del potenziale delle infrastrutture di generare benefici in termini ecologici.

¹⁰ Lo studio è consultabile online al link: <https://www.unep.org/resources/publication/international-good-practice-principles-sustainable-infrastructure>. Un esempio di infrastruttura socialmente sostenibile è rappresentato dal sistema di trasporto *Metrocable di Medellín*, in Colombia. Nato come risposta alle condizioni di marginalità socio-territoriale delle aree collinari della città, il progetto ha integrato un sistema di funivie urbane con la rete metropolitana, migliorando in modo significativo l'accessibilità ai servizi di base (educazione, sanità, lavoro) per le popolazioni a basso reddito. I benefici non si sono limitati alla mobilità: il progetto ha stimolato processi di rigenerazione urbana, riduzione della criminalità e rafforzamento del senso di appartenenza civica. La partecipazione delle comunità locali in fase di progettazione e gestione ha inoltre garantito un elevato livello di accettabilità sociale e resilienza nel tempo. Sul tema, fra gli altri, v. S. CARDONA-URREA, J. SOZA-PARRA, D. ETTEMA, *Aerial cable cars as a transit mode: a review of technological advances, service area characteristics, and societal impacts in Latin America and the Caribbean*, in *Transport Reviews*, 2024, 44, 3, pp. 684 ss.; E. GONZÁLEZ-GONZÁLEZ, R. CORDERA, B. ALONSO, S. NOGUÉS, *Planning for sustainable urban mobility: Demand estimation of on-street vertical walking facilities*, in *International Journal of Sustainable Transportation*, 2022, 16, 4, pp. 326 ss.; G. VECCHIO, I. TIZNADO-AITKEN, R. HURTUBIA, *Transport and equity in Latin America: a critical review of socially oriented accessibility assessments*, in *Transport Reviews*, 2020, 40, 3, pp. 354 ss.; P. BRAND, J. D. DÁVILA, *Mobility innovation at the urban margins: Medellín's Metrocables, in City, Analysis of Urban Change, Theory, Action*, 2011, 15 (6), pp. 647 ss.

¹¹ Un esempio rilevante è costituito dal *Sydney Metro*, il più grande progetto di trasporto pubblico in Australia che si caratterizza per l'adozione di una *governance* multi-

Le reti fisiche e le strutture logistiche possono, dunque, considerarsi in linea con le finalità richiamate quando sono in grado di generare valore ambientale, sociale ed economico, in modo integrato, attraverso un modello di amministrazione trasparente e partecipativo. La piena realizzazione di tali principi richiede un cambiamento paradigmatico nei processi di pianificazione ed esecuzione per orientarlo anche verso una maggiore intersettorialità ed inclusività.

3. *Le misure adottate in ambito unionale e nazionale in materia di infrastrutture e trasporti green*

Il settore dei trasporti contribuisce, in modo significativo, alle emissioni di gas serra nell'ambiente e si pone, spesso, in contrasto con le politiche europee che, invece, mirano a realizzarne un contenimento mediante un'azione poliedrica e trasversale che incide sul *corpus* normativo e sul versante finanziario delle infrastrutture strategiche e sugli strumenti regolatori.

Il *Green Deal* europeo¹², il pacchetto “*Fit for 55*”, le direttive sul clima e la regolamentazione della tassonomia ambientale rappresentano proprio la cornice normativa che racchiude molte fra le iniziative volte al perseguimento della neutralità climatica entro il 2050.

Un altro strumento chiave, unitamente al richiamato Regolamento (UE) 2024/1679 sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) adottato nel giugno 2024 che sarà oggetto di approfondimento nel prosieguo, è rappresentato dal *Regulation on Alternative Fuels Infrastructure* (AFIR)¹³ che, dal

livello, che coinvolge enti statali, locali e attori privati, regolati da un quadro normativo trasparente e da meccanismi avanzati di rendicontazione pubblica.

¹² COM (2019) 640 *final*. Il *Green Deal* rappresenta una strategia integrata per rendere l'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050 fondata su sei pilastri: la decarbonizzazione dell'energia e dell'industria; l'economia circolare; l'edilizia sostenibile; l'agricoltura e la biodiversità; la digitalizzazione e l'innovazione verde; i trasporti e le infrastrutture sostenibili.

¹³ Il Reg. (UE) 2023/1804 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi e che abroga la direttiva 2014/94/UE, in G.U.U.E. L 234/1 del 22 settembre 2023 impone obblighi giuridici precisi agli Stati membri per la realizzazione di stazioni di ricarica elettrica ogni 60 km; stazioni a idrogeno ogni 200 km; elettrificazione dei porti e degli aeroporti principali; interoperabilità dei sistemi di pagamento. Cfr. C. ZOURNATZI, *La nuova legislazione dell'Unione europea sulla decarbonizzazione nel settore dei trasporti*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, XXIII, 2025, pp. 315 ss.; L. ZHU, X. LI, St.

2024, sostituisce la precedente Direttiva AFID (2014/94/EU)¹⁴ e stabilisce obblighi vincolanti per gli Stati membri circa la diffusione dei sistemi di ricarica elettrica, rifornimento di idrogeno, e altre forme di carburanti alternativi, con *target* specifici lungo la rete TEN-T e nelle aree urbane.

Con riferimento agli aspetti finanziari, le elargizioni pubbliche per le infrastrutture di trasporto *green* rappresentano un elemento essenziale per l'attuazione degli obiettivi della politica europea dei trasporti¹⁵. In tale contesto, il principale veicolo di finanziamento per progetti infrastrutturali, compresi quelli che contribuiscono alla realizzazione della decarbonizzazione del settore, è costituito dal programma *Connecting Europe Facility* (CEF)¹⁶. Occorre considerare, inoltre, che i progetti su

LI, *Examining existing measures for regulating shipping decarbonisation and exploring the way forward*, in *Journal of International Maritime Law*, 28, 2, 2022, pp. 106 ss.; B. GARCÍA, A. FOERSTER, J. LIN, *Net Zero for the International Shipping Sector? An Analysis of the Implementation and Regulatory Challenges of the IMO Strategy on Reduction of GHG Emissions*, in *Journal of Environmental Law*, 33, 1, 2021, pp. 85 ss.

¹⁴ Direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, in G.U.U.E. L 307 del 28 ottobre 2014.

¹⁵ Per approfondimenti sugli orientamenti dell'Unione europea in materia di politica dei trasporti v., fra gli altri, C. TELESKA, *Mobilità sostenibile e politica dei trasporti*, in E. DI SALVATORE (a cura di), *Transizione ecologica e mobilità sostenibile*, Atti del Convegno, Lanciano, 16-17 maggio 2024, Lefebvre Giuffrè, Milano, 2025, pp. 51-61; Id., *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale del settore dei trasporti*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, XXII, 2024, pp. 199 ss.; C. VAGAGGINI, *Profili giuridici del cabotaggio e delle autostrade del mare*, Aracne, Roma, 2019, p. 62; M. M. COMENALE PINTO, *Trasporti, intermodalità ed infrastrutture*, in *Diritto dei trasporti*, 1, 2017, p. 39; E. TURCO BULGHERINI, *Il settore aeroportuale*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 243; M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2013, XI, pp. 165 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *L'integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evolutive e servizi coinvolti. Aspetti della navigazione marittima e aerea*, in A. XERRI (a cura di), *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca*, Ed. AV, 2004, p. 99; M. M. COMENALE PINTO, *Trasporti, turismo, sostenibilità ambientale*, in *Diritto dei trasporti*, 2000, pp. 659 ss.

¹⁶ Nel 2024 sono stati selezionati 134 progetti con un budget di 7 miliardi di euro per migliorare reti ferroviarie, vie navigabili, rotte marittime, porti, *terminal* multimodali e infrastrutture logistiche. Nel programma sono inclusi anche i bandi per l'*Alternative Fuels Infrastructure Facility*, per la realizzazione di stazioni di ricarica elettrica, punti di rifornimento di idrogeno e l'elettrificazione di servizi di terra negli aeroporti. Per ulteriori approfondimenti v. il sito web https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility_en.

larga scala, specialmente quelli transfrontalieri, richiedono capitali elevati, tempi lunghi, autorizzazioni complesse¹⁷.

Nonostante la disciplina degli obiettivi della politica dei trasporti per la riduzione delle emissioni di gas serra sia unitaria, si rilevano, in ambito europeo, diffomità tra gli Stati membri in quanto alcuni Paesi hanno accumulato ritardi significativi nella realizzazione delle opere programmate¹⁸.

Allo stesso modo, significative differenze si riscontrano anche negli strumenti di pianificazione urbana (es. *Sustainable Urban Mobility Plans*), nei piani nazionali per carburanti alternativi e nelle priorità infrastrutturali locali. Emerge, dunque, la necessità di un coordinamento multilivello tra Unione europea, ordinamenti nazionali e amministrazioni regionali e locali: la sfida rimane nel colmare i divari tra Stati membri, accelerare le fasi di transizione, garantire che le risorse finanziarie siano adeguate e ben indirizzate e che le politiche siano implementate con un approccio integrato¹⁹.

Per rendere ancora più efficaci le scelte dell'Unione europea nel segmento del trasporto *green* potrebbe risultare utile definire ed avvalersi di indicatori pubblici trasparenti capaci di consentire una valutazione dei progressi realizzati in vista del conseguimento degli obiettivi individuati dai Regolamenti AFIR e TEN-T.

Sempre in chiave migliorativa, potrebbe, altresì, risultare utile semplificare le procedure autorizzative e le norme di pianificazione, incentivare modalità di trasporto più sostenibili (*short sea shipping*, ferroviario, ecc.) riducendo la dipendenza da quello su strada, sviluppare tecnologie per idrogeno verde, infrastrutture intelligenti, digitalizzazione²⁰.

¹⁷ L'ammodernamento del parco veicolare verso soluzioni a zero emissioni è lento, soprattutto per i veicoli pesanti.

¹⁸ Come nel caso delle stazioni di ricarica elettrica o a idrogeno secondo quanto previsto nel Regolamento AFIR. L'idrogeno verde, ad esempio, richiede una filiera energetica ampia e una produzione rinnovabile massiva; altre soluzioni tra cui batterie, ricarica veloce, richiedono robuste reti elettriche e innovazione per ridurre costi.

¹⁹ A tal proposito, uno dei principali problemi che può determinare conflitti tra livelli istituzionali è rappresentato dalla frammentazione delle competenze: mentre lo Stato ha competenza esclusiva in materia di reti di trasporto di interesse nazionale, le Regioni e gli Enti Locali esercitano poteri autorizzativi, urbanistici e ambientali. La *governance* del PNRR, infatti, è affidata a diversi livelli con diverse attribuzioni: la Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio; il MEF – Servizio centrale PNRR per il coordinamento finanziario e monitoraggio; le Amministrazioni titolari (MIT, MASE, Regioni) responsabili dell'attuazione. La responsabilità giuridica in caso di inadempimento può essere: amministrativa, per ritardi ingiustificati o violazione dei principi *DNSH*; contabile, in caso di danno erariale da uso inefficiente delle risorse; dirigenziale, se emergono responsabilità per omessa vigilanza o mancata attuazione.

²⁰ Un esempio è costituito dalla gestione del traffico tramite Sistemi di Trasporto

Nell'ottica del *Green Deal*, dunque, il settore dei trasporti è chiamato a una profonda trasformazione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR), approvato nel luglio 2021 e aggiornato nel 2023 con il Piano *REPowerEU*²¹, si configura come un acceleratore dell'attuazione della strategia europea per la decarbonizzazione, in particolare attraverso investimenti in alta velocità ferroviaria e connessioni regionali, potenziamento delle infrastrutture portuali e logistiche e sviluppo di quelle per carburanti alternativi, digitalizzazione della rete e introduzione di sistemi intelligenti di gestione del traffico.

La Missione 3 del PNRR, «Infrastrutture per una mobilità sostenibile», infatti, è articolata in due componenti principali aventi ad oggetto investimenti sulla rete ferroviaria²² e per l'intermodalità e la logistica integrata²³ e può beneficiare di una dotazione finanziaria pari a quasi 29 miliardi di euro²⁴.

Intelligenti (ITS - *Intelligent Transport Systems*) che integrano tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nei trasporti, per gestire in modo intelligente il traffico, monitorare i veicoli e fornire informazioni in tempo reale a utenti e operatori.

²¹ Esso si inserisce nel quadro del *NextGenerationEU*, lo strumento temporaneo approvato a livello europeo per favorire la ripresa post-pandemica, con obiettivi di coesione, transizione ecologica e innovazione digitale. Il regolamento (UE) 2023/435 (*REPowerEU*), recepito nel PNRR rivisto a dicembre 2023, ha messo a disposizione nuove risorse a fondo perduto per un importo pari ad euro 2,7 miliardi (nuovo art. 21 *bis* del regolamento istitutivo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza -RRF- n. 2021/241). Cfr. F. SARACENO, *La novità Next Generation EU*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2022, p. 245; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corriere giuridico*, 8-9, 2021, p. 1027.

²² Comprende progetti per circa ventisei miliardi di euro, tra cui il completamento dell'Alta Velocità Napoli-Bari e Palermo-Catania; il potenziamento delle linee regionali e interregionali nel Mezzogiorno; l'elettificazione delle tratte minori e il rinnovo del materiale rotabile; l'estensione del sistema ERTMS (*European Rail Traffic Management System*), che combina segnalamento, controllo della velocità e gestione del traffico ferroviario per l'interoperabilità europea.

²³ La seconda componente prevede l'adeguamento e l'ammodernamento dei porti (Genova, Trieste, Napoli, Gioia Tauro); lo sviluppo della *last mile logistics* e del trasporto ferroviario delle merci; la digitalizzazione e sostenibilità del trasporto delle merci; gli investimenti nelle infrastrutture per carburanti alternativi, coerentemente con gli obblighi imposti dal Regolamento AFIR.

²⁴ La Corte dei conti nella *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, relativa al primo semestre del 2025, ha sottolineato che «il Piano nella sua interezza è stato interessato da numerose modifiche, che ne hanno mutato il quadro sostanziale ed economico-finanziario. Da ultimo si rammenta che la legge 30 dicembre 2024, n. 207 ("Legge di Bilancio 2025") ha operato ulteriori modifiche rispetto al PNC, soprattutto mediante definanziamenti e riprogrammazioni di spesa concernenti molteplici iniziative. In con-

Il buon esito del PNRR in ambito infrastrutturale può, dunque, essere registrato solo attraverso effettive semplificazioni come il potenziamento della digitalizzazione delle procedure autorizzative, la creazione di una struttura unica di supporto tecnico-amministrativo alle stazioni appaltanti per progetti strategici, l'individuazione di sistemi di monitoraggio trasparenti²⁵.

Il PNRR, in realtà, non sembra avere una esplicita dimensione territoriale: in esso difettano i criteri che, per ciascuna delle sue misure, dovrebbero ispirare l'allocazione geografica delle risorse. Mancano, cioè, indicatori relativi ai livelli di sviluppo delle diverse aree, alla dotazione territoriale di infrastrutture e servizi pubblici sulla base dei quali dovrebbero essere modulati gli interventi.

L'allocazione degli investimenti è relegata solo a pochi progetti individuati dal Piano, con una particolare attenzione al Mezzogiorno, poiché la riduzione dei divari territoriali rappresenta un traguardo importante da realizzare per tutti gli Stati membri dell'Unione europea²⁶.

Il PNRR, infatti, è un vero e proprio programma di trasformazione giuridica e istituzionale. Nel settore delle infrastrutture di trasporto, esso rappresenta una sfida sistemica che coinvolge il diritto amministrativo,

seguita da ciò, l'ammontare delle risorse complessivamente previste per l'attuazione del Piano ad oggi ammonta a 28,63 miliardi di euro. Inoltre, il 21 marzo 2025 è stata presentata alla Commissione europea un'ulteriore proposta di variazione del PNRR, la quale, oltre a riguardare scadenze e contenuti per i M&T di molteplici misure, ha previsto significative rimodulazioni finanziarie, lasciando tuttavia inalterata a 194,42 miliardi di euro la dotazione complessiva del Piano italiano. Tale ultima modifica è stata approvata con CID lo scorso 20 giugno. In conseguenza delle variazioni soprariportate, il totale dei fondi previsti da PNRR e PNC ad oggi ammontano a 223,05 miliardi di euro».

²⁵ La complessità delle procedure autorizzative in materia di infrastrutture (in particolare VIA, VAS, concessioni e appalti), infatti, ha generato ritardi e rallentamenti nell'esecuzione delle opere rispetto alle scadenze prospettate dal Piano.

²⁶ In linea generale il PNRR prevede che almeno il 40% del totale delle risorse territorializzabili siano allocate nelle regioni del Sud per aumentarne la competitività migliorando, nello specifico, i collegamenti ferroviari non limitati all'Alta velocità. Secondo i dati pubblicati sulla piattaforma predisposta dal Governo italiano e consultabile al link <https://openpnrr.it/opendata/> il settore che ha utilizzato più risorse è quello delle infrastrutture (24,6 miliardi), seguito da impresa e lavoro (15,8 miliardi) e istruzione e ricerca (7,4 miliardi). Finora l'Italia ha speso 59 miliardi di euro, pari al 30,14% del totale previsto. Le spese sostenute, allo stato, appaiono insufficienti rispetto alla scadenza del 2026. I settori con la maggiore percentuale di fondi spesi sono impresa e lavoro (47,3%), infrastrutture (46,1%) e giustizia (42,7%), mentre pubblica amministrazione (7,1%) e transizione ecologica (8,5%) risultano in forte ritardo. Inoltre, la distribuzione geografica dei fondi evidenzia forti squilibri a sfavore del Mezzogiorno.

ambientale e dei trasporti per il quale ciò significa ridefinire i modelli autorizzativi, semplificare le interazioni multilivello e costruire strumenti giuridici capaci di accompagnare la transizione ecologica con particolare attenzione, nelle diverse fasi, alla sicurezza ed ai controlli.

4. *Il regolamento (UE) 2024/1679 e gli obiettivi della rete transeuropea dei trasporti*

Il progetto relativo allo sviluppo delle reti transeuropee nel settore dei trasporti, nell'ottica di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale tra le diverse aree dell'Unione europea, facilitando gli spostamenti tra Stati limitrofi, risale al Trattato di Maastricht del 1992 mentre l'estensione al settore dell'energia e delle telecomunicazioni è richiamata espressamente negli artt. 170-172 del TFUE²⁷.

²⁷ Con specifico riferimento alla disciplina prevista nel Trattato di Maastricht v. A. PREDIERI, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4, 1997, p. 569; ID., *Le reti Transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, ibidem, 3, 1997, p. 287; C. CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993, p. 16. Per approfondimenti sul tema generale v. S. MAGNOSI, *Shipping e nuove forme di energia: Brevi considerazioni su alcune recenti iniziative dell'unione europea*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, XXIII, 2025, pp. 339-353; C. TELESCA, *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale nel settore dei trasporti*, cit., pp. 199-222; A. MARINO, *Infrastruttura marittima e sistema porto nella pianificazione delle reti TEN-T: l'Autorità di sistema portuale*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, I, p. 25; C. VAGAGGINI, *Profili giuridici del cabotaggio e delle autostrade del mare*, cit., pp. 55 ss.; M. M. COMENALE PINTO, *Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di accesso alle infrastrutture*, in *Diritto e politica dei trasporti*, 2018, I, pp. 1 ss.; F. DONATI, P. MILAZZO, *Reti transeuropee*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 1545 ss.; M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, cit., pp. 165-190; L. FUMAGALLI, *Reti transeuropee*, in F. POCAR- M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, ed. II, Cedam, Padova, 2014, p. 1055; G. PIZZANELLI, *La politica dei trasporti tra coesione sociale e sostenibilità ambientale. Il caso delle reti transeuropee di trasporto*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Milano, 2011, pp. 131 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *Cabotaggio, feederaggio, short sea shipping e autostrade del mare*, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo, Principi, soggetti, beni, attività*, Giuffrè, Milano, I, 2007, 447 ss.; E. BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2006, pp. 654 ss.; G. M. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Diritto marittimo*, 4, 2004, pp. 1591 ss.; A. BARON, *Trans-European Networks (TENs): passato, presente e futuro*, in E. FANARA (a cura di), *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del Mezzogiorno*, Messina, 2003, pp. 26 ss.; J.

Il Regolamento (UE) 2013/1315²⁸ aveva stabilito la doppia articolazione della rete TEN-T in rete globale (*comprehensive network*) e rete centrale (*core network*) oltre ad aver richiamato l'attenzione sull'importanza della multimodalità, promuovendo l'interconnessione tra trasporto stradale, ferroviario, marittimo e aereo. Il citato Regolamento aveva, altresì, individuato come obbligo per gli Stati membri quello di garantire la coerenza dei progetti nazionali con la pianificazione europea nell'ottica di un approccio orientato ai risultati ovvero legato alla realizzazione di infrastrutture entro tempistiche precise.

Il provvedimento europeo integrava, inoltre, strumenti di monitoraggio, come il meccanismo per collegare l'Europa (CEF – *Connecting Europe Facility*), e puntava sulla sostenibilità ambientale come criterio trasversale.

Nonostante i progressi, il modello introdotto dal Regolamento (UE) 2013/1315 ha evidenziato alcune criticità in relazione, ad esempio, ai diversi tempi di implementazione tra Stati membri, alla debole integrazione con le politiche digitali più recenti o alla mancanza di resilienza rispetto ad eventi esterni quali crisi energetiche, guerre, pandemie, ecc.

Queste lacune hanno portato la Commissione europea a intraprendere un processo di revisione, culminato nel nuovo Regolamento (UE) 2024/1679 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione europea per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)²⁹.

T. PEDERSEN, *Seaport, Maritime Infrastructures and their Integration into the Multimodal Trans-European Networks*, in E. FANARA (a cura di), *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti*, Atti del Convegno di Acireale, 27 – 31 agosto 2001, Messina, 2002, pp. 21 ss.

²⁸ Reg. (UE) 2013/1315 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE, in G.U.U.E. L 348 del 20 dicembre 2013. Con riferimento ai profili applicativi del citato regolamento la Corte di Giustizia UE, Quinta Sezione, con sentenza del 16 giugno 2022, Causa C-229/21, *Port de Bruxelles e Région de Bruxelles-Capitale c. Infrabel SA*, in tema di Rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), ha ritenuto che la soppressione di collegamenti infrastrutturali (tra un porto interno e le reti stradali/ferroviarie) violi il Regolamento (UE) 2013/1315, evidenziando come i collegamenti multipli e la connettività siano elementi fondamentali per efficienza, riduzione delle emissioni e decongestionamento.

²⁹ La revisione degli orientamenti per la rete transeuropea di trasporto è stata avviata dalla Commissione europea il 14 dicembre 2021. Tra le priorità principali vi sono la promozione della connettività integrata tra nodi urbani e corridoi transfrontalieri, l'incremento dell'efficienza del trasporto ferroviario e marittimo a corto raggio e il supporto alla decarbonizzazione del settore, con l'obiettivo di ridurre del 90% le emissioni di gas serra dei trasporti entro il 2050. L'organizzazione infrastrutturale si articola in nove corridoi di

Esso ripone maggiore enfasi su connessioni transfrontaliere, sulla multimodalità e sull'interoperabilità infrastrutturale, inclusa la diffusione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS), la velocità minima per treni passeggeri e la capacità dei treni merci lungo il *network* TEN-T³⁰.

L'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie in Italia, iniziato attraverso l'impiego delle risorse individuate dal PNRR, può costituire la base per costruire collegamenti più affidabili tra le diverse modalità di trasporto nell'ottica di creare una rete transeuropea dei trasporti in linea con quanto stabilito nel Regolamento (UE) 2024/1679.

Il nuovo provvedimento europeo interviene, dunque, per soddisfare la necessità di adeguare le politiche infrastrutturali e di mobilità dell'Unione europea alle sfide contemporanee: transizione ecologica, decarbonizzazione, digitalizzazione, logistica integrata, resilienza delle reti trasportistiche, pressione sui corridoi europei per merci e passeggeri definendo un'articolazione della rete TEN-T su tre livelli: rete globale, rete centrale estesa e rete centrale³¹.

trasporto europei, che integrano i precedenti corridoi ferroviari merci e centrali. La proposta rafforza, inoltre, l'adozione dell'ERTMS (sistema europeo di gestione del traffico ferroviario), incoraggia la costruzione di terminali multimodali urbani, il collegamento degli aeroporti alle reti ferroviarie ad alta velocità e l'implementazione di infrastrutture per combustibili alternativi in linea con il Regolamento (UE) 2023/1804. A seguito del mutato contesto geopolitico, nel luglio 2022 la Commissione ha esteso quattro corridoi a Ucraina e Moldova. Il processo legislativo si è concluso con l'accordo provvisorio tra Parlamento europeo e Consiglio il 18 dicembre 2023, e l'adozione del regolamento definitivo (UE) 2024/1679 il 13 giugno 2024. Il Parlamento ha ottenuto importanti miglioramenti, tra cui un rafforzamento della *governance* per l'attuazione dei corridoi, maggiori tutele per gli investimenti infrastrutturali, l'inclusione delle esigenze militari nelle pianificazioni infrastrutturali e una spinta ulteriore al trasporto intermodale sostenibile. Per ulteriori approfondimenti v. S. MAGNOSI, *Shipping e nuove forme di energia: Brevi considerazioni su alcune recenti iniziative dell'unione europea*, cit., p. 347; C. TELESCA, *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale nel settore dei trasporti*, cit., p. 211.

³⁰ Tra gli obiettivi vincolanti rientra anche l'installazione di aree di sosta sicure certificate (SSPA) ogni 150 km e il completamento della rete centrale entro il 2030.

³¹ L'obiettivo è quello di realizzare una rete dei trasporti affidabile, continua e di alta qualità che garantisca una connettività sostenibile in tutta l'Europa senza interruzioni fisiche, strozzature e collegamenti mancanti. Ad ulteriore specificazione di quanto evidenziato il considerando n. 19 del Regolamento (UE) 2024/1679 prevede che «oltre ai termini del 2030 e del 2050 già introdotti dal regolamento (UE) 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, è opportuno aggiungere un termine intermedio corrispondente al 2040 per la conformità della rete al presente regolamento per quanto concerne la rete centrale estesa che fa parte dei corridoi di trasporto europei. Lo stesso termine interme-

Secondo quanto sottolineato nel considerando n. 18 del citato Regolamento «la rete transeuropea dei trasporti dovrebbe essere sviluppata gradualmente in tre fasi con l'obiettivo generale di realizzare una rete multimodale e interoperabile su tutto il territorio europeo con elevati standard di qualità, nel rispetto degli obiettivi generali dell'Unione in materia di neutralità climatica e ambiente: il completamento di una rete centrale entro il 2030, di una rete centrale estesa entro il 2040 e di una rete globale entro il 2050, salvo diversamente specificato nel presente regolamento». L'auspicio è che la rete transeuropea dei trasporti garantisca «l'accessibilità e la connettività di tutte le regioni dell'Unione»³².

Il provvedimento consta di tre parti: una relativa a principi di carattere generale, la seconda contenente disposizioni generali e priorità per i corridoi di trasporto europeo e per la rete centrale, centrale estesa e globale e la terza riguardante disposizioni specifiche per le singole modalità di trasporto.

Con riferimento all'ambito di applicazione l'art. 2 specifica che «l'infrastruttura della rete transeuropea dei trasporti è costituita dall'infrastruttura per il trasporto ferroviario, il trasporto per vie navigabili interne, il trasporto marittimo, il trasporto stradale, il trasporto aereo e il trasporto multimodale, anche presso i nodi urbani» in linea con la precipua finalità, di carattere generale, di creare un'unica rete di trasporto multimodale di qualità elevata in ambito unionale.

La rete transeuropea dei trasporti contribuisce alla realizzazione di quattro categorie di obiettivi che sono riconducibili alla sostenibilità, alla coesione, all'efficienza, a maggiori benefici per tutti gli utenti come precisato all'art. 4 del Regolamento (UE) 2024/1679³³.

dio dovrebbe valere anche per le nuove norme relative alla rete centrale che sono state introdotte in aggiunta ai requisiti di cui al regolamento (UE) n. 1315/2013 per consentire gli investimenti necessari a tempo debito».

³² Sono incluse «le regioni ultraperiferiche e altre regioni remote, rurali, insulari, periferiche e montuose, nonché le zone scarsamente popolate» (considerando n. 21).

³³ La disposizione prevede il raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità «attraverso la promozione della mobilità a emissioni zero e a basse emissioni, la possibilità di ricorrere a modalità di trasporto più sostenibili, una maggiore protezione dell'ambiente, una riduzione delle esternalità negative incluse quelle relative al clima alla sanità alla congestione e agli incidenti, una maggiore sicurezza energetica», quello della coesione «attraverso l'accessibilità e la connettività di tutte le regioni dell'Unione europea con particolare attenzione alle regioni remote e ultra periferiche insulari montane e zone scarsamente popolate, la riduzione del divario esistente a livello di qualità dell'infrastruttura e la promozione dell'interoperabilità tra i sistemi digitali in tutte le modalità di trasporto con una capacità di rete adeguata fra regioni e Stati membri, sia per il traffico passeggeri

Tale norma definisce gli orientamenti strategici entro i quali analizzare le specifiche disposizioni tecniche e normative del regolamento. L'integrazione di modalità di trasporto (ferroviario, stradale, per vie navigabili, ecc.) e l'interoperabilità tecnica rappresentano alcuni degli *input* a fronte della realizzazione di *standard* comuni, compatibilità tra sistemi e riduzione delle barriere nazionali.

Il Regolamento (UE) 2024/1679 assume che la rete TEN-T debba essere un elemento di coesione territoriale, attribuendole, in chiave strategica, la funzione di ridurre i divari infrastrutturali tra regioni avanzate e periferiche³⁴. L'ambizioso obiettivo incontra, tuttavia, il limite dell'eterogeneità della capacità amministrativa e finanziaria degli Stati membri dell'Unione europea, con il rischio di potenziali ritardi nell'attuazione delle misure, specialmente nei Paesi con infrastrutture deboli o vincoli di bilancio.

Il provvedimento oggetto di analisi richiede un elevato livello di coordinamento tra istituzioni europee, Stati membri, enti locali e operatori privati. La *governance* sarà determinante per garantire qualità nello sviluppo dei progetti e nel rispetto delle tempistiche programmate per l'avanzamento dei lavori.

Tali aspetti rivestono un'importanza cruciale in relazione alle aspettative degli utenti e degli operatori del settore, con riferimento alla riduzione dei costi della logistica e all'aumento della competitività industriale, ad incentivi in termini di occupazione e di mobilità sostenibile³⁵, alla diminuzione delle emissioni di CO₂, in linea con il *Green Deal* europeo e, infine, ad una migliore accessibilità delle aree periferiche e ad una più estesa connettività tra le regioni.

5. Reti TEN-T: prospettive in tema di connettività e digitalizzazione

Uno degli aspetti più innovativi del Regolamento (UE) 2024/1679 è l'impulso alla digitalizzazione della rete TEN-T attraverso l'implementa-

che per il traffico di merci, il coordinamento e l'interconnessione efficienti tra le infrastrutture di trasporto [...]; l'efficienza attraverso la rimozione delle strozzature dell'infrastruttura e la realizzazione di collegamenti mancanti, la rimozione delle strozzature dell'interoperabilità [...].».

³⁴ La rete è uno strumento per armonizzare i flussi di merci e persone, potenziare la concorrenza, abbattere barriere logistiche interne all'Unione europea. In questo senso, l'art. 4 riflette la stessa logica fondativa dell'integrazione europea ovvero considerare le infrastrutture come motore dell'unificazione economica e sociale.

³⁵ Nel settore ferroviario, nel trasporto elettrico, più in generale nell'intermodalità.

zione di Sistemi di trasporto intelligenti (ITS) volti ad ottimizzare il traffico stradale e urbano ma anche attraverso la creazione di piattaforme logistiche digitali per lo scambio di dati tra nodi intermodali, dogane e operatori.

L'adozione di *standard* tecnologici comuni è, peraltro, fondamentale per garantire l'interoperabilità tra Stati membri, superando la frammentazione normativa e tecnica³⁶.

L'art. 4 del citato Regolamento prevede, altresì, che la rete TEN-T non può più essere solo un'infrastruttura fisica, ma deve avere la capacità di resistere e adattarsi a eventi climatici estremi, catastrofi naturali; essa deve, inoltre, rispettare parametri ecologici come la riduzione delle emissioni, la promozione del trasporto ferroviario e intermodale e l'uso di combustibili alternativi e garantire l'implementazione delle nuove tecnologie in termini di connessione e digitalizzazione. Tale disposizione appare particolarmente innovativa rispetto alle previsioni contenute nel precedente Regolamento (UE) 2013/1315 e prospetta sfide pratiche per il futuro legate alla capacità di integrare tecnologie digitali, uniformare competenze tecniche e rendere coerenti gli *standard* europei.

Anche il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) all'art. 174 riconosce, esplicitamente, l'obiettivo di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e di ridurre le disparità tra le regioni. La disposizione richiama un'attenzione specifica verso le regioni rurali, montane, insulari e a bassa densità di popolazione, ovvero quelle maggiormente esposte al rischio di marginalizzazione anche in ambito digitale poiché non tutte dispongono delle stesse capacità istituzionali, finanziarie e tecniche per implementare sistemi avanzati come, ad esempio, le piattaforme digitali intermodali nei nodi logistici o le reti 5G e i sistemi di trasporto intelligenti (ITS)³⁷.

³⁶ In tal senso, al considerando n. 74 del Regolamento (UE) 2024/1679 si richiama l'attenzione sulla circostanza che «gli Stati membri e la Commissione dovrebbero incoraggiare progetti di interesse comune volti a promuovere e diffondere tecnologie emergenti sostenibili che migliorino e agevolino il trasporto e la mobilità di passeggeri e merci. Tali tecnologie potrebbero riguardare, tra l'altro, il controllo automatico del movimento dei treni, i veicoli autonomi, le soluzioni avanzate di mobilità aerea, compresi i droni per il trasporto di passeggeri e merci, che operano anche nell'ultimo miglio urbano, e le nuove tecnologie ferroviarie come il sistema *Hyperloop*».

³⁷ In quest'ottica, la digitalizzazione non può essere intesa unicamente come un obiettivo tecnologico, bensì come una questione di giustizia territoriale. Laddove permangono lacune infrastrutturali, si registrano ostacoli all'accesso ai diritti fondamentali, alla partecipazione democratica e allo sviluppo economico. Tra gli strumenti operativi di maggiore rilevanza si rinvia al *Connecting Europe Facility – Digital (CEF Digital)*, volto a

Una programmazione poco lungimirante potrebbe ampliare la frattura funzionale e competitiva fra le grandi aree metropolitane e i corridoi centrali e le regioni periferiche, rurali o a bassa densità di traffico.

Per sopprimere a tale rischio il Regolamento (UE) 2024/1679, all'art. 4, pone la coesione territoriale tra i suoi obiettivi strategici, anche se non specifica in modo vincolante strumenti redistributivi o meccanismi correttivi a favore dei territori meno digitalizzati.

Potrebbe, dunque, essere importante individuare un meccanismo di monitoraggio *ex ante* dei divari tecnologici regionali e utilizzare in maniera mirata i fondi europei non tralasciando il coinvolgimento attivo degli enti locali nell'individuazione di nuove soluzioni digitali³⁸.

6. *Riflessioni conclusive*

Dal punto di vista economico, le infrastrutture efficienti e sostenibili contribuiscono alla competitività dei sistemi produttivi, riducendo i costi di trasporto, migliorando l'accessibilità logistica e incentivando forme di mobilità intermodale. Tuttavia, la sostenibilità infrastrutturale non si esaurisce nella dimensione ambientale ed economica. Essa coinvolge anche il profilo sociale, in quanto condiziona l'equità nell'accesso ai servizi di trasporto, la coesione territoriale e l'inclusione delle comunità locali.

finanziare infrastrutture digitali transeuropee, favorendo l'interoperabilità e l'accessibilità in tutte le regioni, incluse quelle periferiche.

³⁸ In senso più ampio, si registrano diversi provvedimenti unionali e nazionali che riflettono l'importanza dell'implementazione delle tecnologie digitali all'interno di ciascuno Stato membro. Con l'adozione della Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio, l'Unione ha definito, infatti, un quadro strategico denominato *Digital Decade*, che stabilisce obiettivi vincolanti entro il 2030, tra cui: la copertura *gigabit* per tutti i cittadini europei e la disponibilità del 5G in tutte le aree popolate, l'aumento delle competenze digitali di base per almeno l'80% della popolazione adulta, la promozione di servizi pubblici digitali pienamente accessibili. Il monitoraggio dei progressi è affidato al *Digital Economy and Society Index* (DESI), che continua a registrare sostanziali differenze tra i Paesi del Nord e del Sud Europa, nonché tra le aree urbane e rurali all'interno degli stessi Stati. Nel contesto nazionale, l'Italia ha recepito le indicazioni europee attraverso la Strategia italiana per la banda ultra-larga e il Piano *Italia a 1 Giga*, inserito nella Missione 1, Componente 2 del PNRR. Il piano prevede l'estensione, entro il 2026, di connessioni a 1 Gbps in *download* e 200 Mbps in *upload* in tutte le aree del Paese. Tuttavia, secondo i dati ufficiali del Ministero dell'Economia e delle Finanze relativi al primo semestre del 2025, la spesa effettiva delle risorse digitali è ancora limitata, con notevoli disparità territoriali. Mentre alcune regioni del Nord raggiungono livelli di attuazione superiori al 40%, altre, in particolare nel Mezzogiorno, si attestano su valori inferiori al 20%.

L'innovazione e la digitalizzazione sono fondamentali per aumentare ulteriormente i livelli di sicurezza delle infrastrutture anche se sono elementi che, nella prassi, invece, tendono ad acuire i divari territoriali tanto che la localizzazione di grandi opere infrastrutturali incide, spesso, in maniera diseguale su diverse categorie di cittadini, ponendo rilevanti questioni quali, a titolo esemplificativo, quelle legate alla partecipazione procedimentale e al diritto all'informazione.

Ne deriva che il ruolo del diritto non può limitarsi a regolare gli aspetti tecnico-amministrativi dell'infrastruttura, ma deve assolvere a una funzione di indirizzo strategico, promuovendo modelli resilienti, inclusi- vi e coerenti con le sfide del cambiamento climatico. È essenziale, quindi, analizzare criticamente gli strumenti normativi e pianificatori, valutando la loro capacità di orientare il sistema verso obiettivi di lungo periodo, in linea con il principio di integrazione ambientale richiamato dall'art. 11 TFUE e di proporzionalità degli impatti.

I trasporti rappresentano un settore particolarmente complesso, nel quale la sfida della mobilità sostenibile non riguarda soltanto le aree urbane dell'Unione europea, con la conseguenza che l'intero sistema andrebbe organizzato nella fase pianificatoria e realizzativa e sostenuto dal punto di vista finanziario.

Sono necessarie, come per l'integrazione con le politiche ambientali, efficaci strategie di regolazione che coinvolgano le istituzioni, gli operatori del settore dei trasporti, gli utenti.

In tal senso il Regolamento (UE) 2024/1679 segna una svolta strategica nella politica europea dei trasporti e la sua implementazione effettiva potrà determinare il successo o il fallimento di un progetto che ambisce a rendere l'Europa più connessa, digitale, resiliente e sostenibile. Il rispetto degli *standard* digitali, la capacità di *governance* e l'effettiva cooperazione tra gli Stati saranno i fattori chiave da monitorare nei prossimi anni.

Decarbonizzazione dei trasporti marittimi e divari territoriali

Alessandro Cardinali

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La decarbonizzazione dei trasporti marittimi nel pacchetto *fit for 55%*. – 3. Decarbonizzazione e traffici internazionali. – 4. Decarbonizzazione e continuità territoriale. – 5. Considerazioni conclusive sui divari territoriali.

1. Introduzione

Tra i settori interessati dalla transizione ecologica, vi è senz'altro quello dei trasporti, il quale, da una parte, manifesta il proprio impatto sull'ambiente in diverse forme¹ e, dall'altra, risponde ad esigenze di mobilità² di cose e persone che vanno crescendo nel tempo³.

La tensione tra la preservazione dell'ecosistema e la soddisfazione dei bisogni individuali e collettivi nel lungo termine accomuna tutti gli ambiti dell'attività umana per i quali si parla di sviluppo sostenibile⁴. Per quanto attiene ai traffici di cose e persone, si allude a un punto di equilibrio tra le istanze in questione con il concetto di mobilità sostenibile, nozione che si riferisce alle differenti modalità di trasporto nel loro complesso⁵. Ed in

¹ A. RICCI, *Infrastrutture dei trasporti e protezione dell'ambiente*, in E. FANARA (a cura di), *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del mezzogiorno*, Messina, 2003, p. 179.

² Per la possibilità fondare su tali esigenze l'unitarietà di un diritto dei trasporti, L. TULLIO, *Dal diritto marittimo e aeronautico al diritto della navigazione ed al diritto dei trasporti*, in *Dir trasp.*, 2004, p. 1, p. 8.

³ Rileva come la crescita del traffico merci e persone in ambito europeo abbiano comportato costi economici e sociali sempre maggiori M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, 2013, p. 165, p. 166.

⁴ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, cosiddetto rapporto Brundtland 1987.

⁵ L. MARFOLI, *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 305, 306 e ID., *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, in *Giureta*, 2013, p. 19, p. 20; C. TELESICA, *La micromobilità elettrica sostenibile: quale regolamentazione giuridica?*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 665, p. 683.

questa chiave di lettura, proprio l'integrazione tra queste è riconosciuta rappresentare un utile strumento per la riduzione delle esternalità negative dei trasferimenti di cose e persone da un luogo a un altro⁶. In particolare, per ridurre l'inquinamento derivante dal congestionamento stradale, si è perseguito l'obiettivo di trasferire alcuni trasporti dalla gomma ad altre modalità di trasporto⁷, tra cui quella per mare⁸, predisponendo sistemi di incentivazione all'impiego del trasporto marittimo sul piano economico⁹ e prendendo atto della necessità di intervenire sulle infrastrutture portuali¹⁰.

Le ragioni di questo passaggio verso il trasporto marittimo risiedono su un dato, anche più recentemente confermato dalla Commissione europea¹¹, che indica tale modalità come quella che offre il miglior rapporto di emissioni di carbonio per tonnellata al chilometro.

Pur tenendo conto di tale dato, le politiche inaugurate dal *Green Deal* hanno stabilito che anche il trasporto marittimo debba contribuire al raggiungimento degli obiettivi relativi alle emissioni di gas climalteranti, anche perché tali obiettivi propongono l'azzeramento dell'impatto climatico dell'Unione europea entro il 2050 e va da sé che il settore marittimo non può rimanere escluso dal processo di decarbonizzazione¹².

Sono state così adottate delle misure destinate ad incidere in maniera piuttosto consistente sui trasporti marittimi. Sembra opportuno valutare il

⁶ G. ROMANELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Trasporto, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Dir. traspt.*, 2000, p. 659, p. 670-671.

⁷ Libro bianco del 2001, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, COM (2001) 370 del 12 settembre 2001; S. ZUNARELLI, *Il Libro bianco sui trasporti: elementi di novità e continuità nella politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. traspt.*, 2002, 463. C. TELESCA, *Riflessioni su sviluppo sostenibile e tutela ambientale nel settore dei trasporti*, in *Giureta*, 2024, p. 199.

⁸ G. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. maritt.*, 2004, 1597.

⁹ C. VAGAGGINI, *Il marebonus: il nuovo incentivo del settore marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, p. 749.

¹⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 agosto 2015. L'adozione del piano in questione era prevista dall'art. 29, c. 1 del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133. In dottrina, F. MANCINI, *Il piano della portualità e della logistica*, in *Libro dell'anno del diritto 2015*, www.treccani.it.

¹¹ Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro, COM(2020) 789 final, 9 dicembre 2020.

¹² Il *Green Deal* europeo, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019, punto 2.1.5, afferma che «per conseguire la neutralità climatica è necessario ridurre le emissioni prodotte dai trasporti del 90 % entro il 2050» e il traffico navale da e verso i porti appartenenti allo Spazio economico europeo genera circa l'11 % delle emissioni totali di anidride carbonica (CO₂) dell'Unione derivanti dai trasporti.

rapporto tra tali misure e le esigenze di mobilità per trarne alcune considerazioni in merito agli effetti sui divari territoriali interni al territorio nazionale.

Se, con riferimento ai divari territoriali, assumono storicamente rilevanza centrale le infrastrutture e gli investimenti per realizzarle, non può essere trascurato come alcuni divari possano essere colmati, almeno in parte, attraverso i collegamenti effettuati mediante servizi di trasporto. Ciò appare tanto più vero se si volge l'attenzione ai collegamenti con le isole, dove assumono un ruolo cruciale i servizi marittimi¹³.

Nell'ambito dei collegamenti nazionali con le isole è usata l'espressione «continuità territoriale» per indicare «la condizione nella quale viene garantito il diritto alla mobilità a tutti i cittadini comunitari, senza penalizzare quelli residenti in territori meno favoriti, in aree periferiche, isolate, depresse, attraverso servizi di trasporto ragionevoli e adeguati, sia dal punto di vista dei costi che sul piano qualitativo»¹⁴.

Come si evince dalla definizione, la continuità territoriale riguarda l'attuazione del diritto alla mobilità attraverso meccanismi che rendano disponibili servizi di trasporto «adeguati»¹⁵. Si tratta dunque di un obiettivo di pubblico interesse e, in quanto tale, estraneo alla logica dei mercati. Il ché non può essere trascurato tanto più nel vigente contesto normativo in cui i servizi di trasporto tra scali nazionali, cosiddetti servizi di cabotaggio¹⁶, rientrano tra i servizi sottoposti al libero mercato ai sensi del regolamento (CEE) n. 3577/1992¹⁷.

¹³ Cfr. le risoluzioni approvate dalla IX Commissione permanente della Camera dei deputati il 10 luglio. In particolare, la risoluzione Deidda 7-00114, che considera «imprescindibile l'assunzione di provvedimenti volti alla mitigazione delle suindicate problematiche al fine di eliminare il divario causato dalla condizione di insularità e che al contempo consenta alle compagnie aeree e marittime di operare a condizioni economicamente non svantaggiose» e la risoluzione Barbagallo 7-00230, secondo cui «è evidente che, avendo riguardo alle peculiari condizioni dell'insularità, sia necessario proporre un impegno incisivo per superare le situazioni di svantaggio ad essa connesse che riguardi specifici interventi sui settori del trasporto marittimo e aereo in relazione alle isole, comprese quelle minori».

¹⁴ F. PELLEGRINO, *La continuità territoriale nell'Unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, p. 1742, p. 1744.

¹⁵ M.M. COMENALE PINTO, *Continuità territoriale ed oneri di pubblico servizio*, in F. BASSAN (a cura di) *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015, p. 329, p. 333.

¹⁶ D. GAETA, *Cabotaggio*, in *Enc. dir.*, V, 1959, p. 737; C. VAGAGGINI, *Profili giuridici del cabotaggio e delle autostrade del mare*, Roma, 2019.

¹⁷ Regolamento (CEE) n. 3577/1992 del Consiglio del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra

Il citato regolamento considera l'esigenza che i servizi di trasporto «verso, da e tra le isole» siano adeguati (nono considerando) e, a tal fine, dispone che gli Stati membri possano concludere contratti di servizio pubblico o imporre obblighi di servizio pubblico (art. 4) proprio per introdurre dei doveri di svolgere servizi che altrimenti non sarebbero svolti o risulterebbero insufficienti.

A fronte di tali doveri, alle compagnie di navigazione che li assumono possono essere riconosciuti dei compensi, che tuttavia devono rispettare alcune condizioni per evitare che essi siano considerati aiuti di Stato illegittimi¹⁸. La Commissione ha fornito in più occasioni la propria interpretazione, con finalità «unicamente informative», del regolamento, suggerendo, tra le altre cose, che l'erogazione di compensazioni in caso di contratti od oneri di servizio pubblico debba «essere effettuata in conformità alle disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato, così come interpretate dalla Corte di giustizia, e alle norme contenute nel pacchetto di strumenti della Commissione che disciplina gli aiuti di Stato per la prestazione di servizi di interesse economico generale (SIEG)»¹⁹.

La soddisfazione delle esigenze di mobilità da e per le isole è quindi in concreto fortemente dipendente dal finanziamento pubblico dei servizi. Soprattutto per i collegamenti con le isole minori, non è infrequente che le gare per l'affidamento dei servizi con contratto di servizio pubblico, anche quando prevedono compensi per il vettore, vadano deserte.

Ciò evidenzia la difficile soluzione di un problema legato ai costi operativi di certi collegamenti²⁰, dove peraltro sono impiegate navi vetuste

Stati membri (cabotaggio marittimo). P. FOIS, *Cabotaggio marittimo e libera prestazione di servizi*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit., p. 109, p. 111; P. VIGLIETTA, *La liberalizzazione del cabotaggio*, in A. XERRI (a cura di), *Profili di diritto della navigazione*, Napoli, 2013, p. 169; D. BOCCHESI, *La libera prestazione dei servizi marittimi*, in *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, p. 4, p. 23 e ss.

¹⁸ L. MASALA, *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007, p. 485, p. 497; R. ABBATE, *Rilevanza del pubblico servizio e degli oneri di servizio pubblico in materia di trasporti marittimi secondo la normativa comunitaria. Brevi considerazioni in relazione ad un «caso nazionale»*, in *Dir. maritt.*, 2002, p. 890.

¹⁹ Così la Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 COM(2014) 232 final, 22 aprile 2014, p. 19. Per la differenza tra una sovvenzione che integri un aiuto di stato illegittimo e il compenso riconosciuto al vettore che svolge un servizio di trasporto, v. A. ANTONINI, *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit., p. 133, p. 151-152.

²⁰ G.G. CARBONI, *L'insularità e i suoi costi*, in *Rass. Dir. pubb.eur.*, 2022, p. 59.

rispetto all'età media del naviglio mediante il quale è eseguito il traffico di cabotaggio in Italia²¹.

2. La decarbonizzazione dei trasporti marittimi nel pacchetto fit for 55%

L'esperienza della liberalizzazione dei trasporti marittimi, per quanto attiene ai traffici di cabotaggio tra approdi italiani, ha presentato più di una difficoltà e i servizi in regime di continuità territoriale sono stati spesso valutati non idonei a soddisfare le esigenze di mobilità. L'affannosa ricerca di un equilibrio deve ora tener conto degli obiettivi di decarbonizzazione stabiliti a livello sovranazionale.

Sebbene infatti la sostenibilità ambientale sia un interesse che ha trovato ingresso da tempo nel settore dei trasporti marittimi²² e la prevenzione dell'inquinamento atmosferico proveniente dalle navi sia già stata oggetto di misure internazionali ormai in vigore da decenni²³, è evidente l'accelerazione impressa a livello europeo con il coinvolgimento del trasporto marittimo tra i settori chiamati a contribuire al raggiungimento dei traguardi di abbattimento delle emissioni prefissati²⁴. Come traguardo intermedio, il reg. (UE) 2021/1119 pone quello di ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

Le misure messe in campo per l'abbattimento delle emissioni nel trasporto marittimo da parte dell'Unione europea si basano sul sistema

²¹ V. la Relazione illustrativa allegata alla delibera ART del 4 aprile 2024 n. 44, §5.2.

²² Basti richiamare la Convenzione di Londra del 2 novembre 1973, assorbita dal Protocollo del 17 febbraio 1978, detta MARPOL 73/78; la Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982, detta UNCLOS, integrata dall'Accordo di New York del 29 luglio 1994; la Convenzione di Ginevra del 6 marzo 1948, con cui è stata istituita l'*International Maritime Organization* (IMO), tra le cui materie, ai sensi dell'art. 1, così come emendato, vi è la prevenzione dell'inquinamento marino proveniente dalle navi. V. T.A. MENSAH, *Prevention of Marine Pollution: The Contribution of IMO*, in J. BASEDOW, U. MAGNUS (a cura di), *Pollution of the Sea – Prevention and Compensation*, Berlin, 2007, p. 41. L'Accordo di cui all'annesso 1 al Protocollo di Kyoto del 1997 prevede che gli Stati lavorino in sede IMO al fine di limitare le emissioni di gas serra derivanti dai combustibili marittimi.

²³ L'allegato VI alla convenzione MARPOL 73 è stato adottato con il Protocollo del 26 settembre 1997, entrato in vigore a livello internazionale il 19 maggio 2005, reso esecutivo con la l. 6 febbraio 2006 n. 57, in vigore dal 22 agosto 2006.

²⁴ 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 ("Normativa europea sul clima").

di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni già introdotto con il reg. (UE) 757/2015²⁵, considerato uno strumento per mettere pressione all'IMO e accelerare le lente negoziazioni tra Stati all'interno dell'organizzazione internazionale²⁶.

Sembrano potersi collocare nella medesima linea strategica anche le più recenti normative approvate nell'ambito dei pacchetti *fit for 55%* per il settore marittimo.

Tra queste, deve essere menzionata anzitutto, la dir. (UE) 2023/959²⁷, con cui il sistema di scambio delle quote di emissioni (*emission trading system*, da cui l'acronimo ETS), già operativo per altri settori e regolato dalla dir. 2003/87/CE²⁸, è stato allargato ai trasporti marittimi.

In particolare, gli armatori²⁹ di navi di stazza lorda superiore a 5.000 tonnellate dovranno restituire le quote corrispondenti alle emissioni per i trasporti effettuati all'interno dell'Unione e la metà delle emissioni per le tratte percorse dalle navi per collegare un approdo all'interno dell'Unione con uno scalo extra UE (art. 3 *octies bis*, dir. 2003/87/CE, così come emendata).

La direttiva prevede una prima fase in cui la pressione derivante dal dovere di restituzione delle quote è in qualche modo attenuata, in quanto le quote da restituire ammontano a una determinata percentuale delle

²⁵ Regolamento (UE) 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE.

²⁶ L. GRAD, *Union européenne – Transport Maritime – Changement climatique Fabrication d'un «droit climatique du transport maritime»?*, in *Dr. mar. fr.*, 2019, p. 616.

²⁷ Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra. Alla direttiva è stata data attuazione in Italia con il decreto legislativo 10 settembre 2024, n. 147, che ha introdotto gli art. da 12-bis a 12-octies del decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47.

²⁸ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

²⁹ La direttiva fa ricorso al concetto di «società di navigazione», definendola come «l'armatore o qualsiasi altra organizzazione o persona, come il gestore o il noleggiatore a scafo nudo, che ha assunto la responsabilità dell'esercizio della nave dall'armatore e che, così facendo, ha accettato di assumere tutti i compiti e le responsabilità imposti dal Codice internazionale di gestione della sicurezza delle navi e della prevenzione dell'inquinamento di cui all'allegato I del regolamento (CE) n. 336/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio» (art. 3, lett. w).

emissioni³⁰ e non comprendono alcuni gas che invece saranno computati al termine della fase iniziale³¹.

Dall'inserimento del trasporto marittimo nel sistema di scambio di quote di emissioni derivano evidentemente degli aumenti nei costi di trasporto. Oltre ai costi per adempiere e adeguarsi ai doveri previsti per l'implementazione del sistema, gli armatori devono procurarsi sul mercato le quote di emissioni da restituire. Da una parte, questi costi possono essere ridotti diminuendo le emissioni, dall'altra, tuttavia, vi è la possibilità che i costi in questione siano trasferiti a chi utilizza i servizi³².

Un altro provvedimento facente parte del medesimo pacchetto di norme adottate dal legislatore europeo nel 2023 è il reg. (UE) 2023/1805³³, detto *FuelEU Maritime*.

Il regolamento impone dei limiti all'intensità media annua dei gas a effetto serra correlati all'energia usata dalle navi, con l'obiettivo di ridurre progressivamente tale intensità. Il superamento dei limiti in questione comporta delle sanzioni (art. 23) e le entrate che tali sanzioni generano devono essere usate dagli Stati membri per sostenere la diffusione e l'utilizzo di combustibili rinnovabili a basse emissioni³⁴. Anche il regolamento *FuelEU Maritime* prevede diverse fasi³⁵. Tuttavia, queste si dispiegano su un arco temporale più ampio rispetto a quello predisposto per le fasi dell'ETS marittimo. Altro elemento di contatto è rappresentato dall'ambito di applicazione, che anche in questo caso è circoscritto alle navi di stazza lorda superiore a 5000 tonnellate.

Le medesime navi, a norma del regolamento, a partire dal 1° gennaio 2030 dovranno utilizzare l'alimentazione elettrica a terra o una tecnolo-

³⁰ 40% per le emissioni del 2024, da restituire nell'anno 2025; 70% per le emissioni del 2025, che saranno restituite nel 2026, anno a partire dal quale il regime della restituzione si riferirà al 100% delle emissioni.

³¹ Le emissioni di biossido di carbonio si calcolano dall'entrata in vigore la direttiva. Dal 1° gennaio 2026, anche metano e protossido di azoto.

³² Come risulta essere avvenuto secondo i rilievi della Commissione in Monitoraggio dell'attuazione della direttiva 2003/87/CE in relazione al trasporto marittimo, COM(2025) 110 final del 18 marzo 2025, punto 6.

³³ Regolamento (UE) 2023/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023, sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, e che modifica la direttiva 2009/16/CE.

³⁴ Parla di un *green fuel fund* C. ZOURNATZI, *La nuova legislazione dell'Unione europea sulla decarbonizzazione nel settore dei trasporti*, in *Giureta*, 2025, p. 315, p. 318.

³⁵ L'art. 4 del reg. (UE) 2023/1805, prevede che il limite subisca una riduzione percentuale ogni cinque anni dal 2025 al 2050.

gia a zero emissioni quando si trovano nei porti di uno Stato membro che rientrano nella rete TEN-T (art. 6).

È infatti un'ulteriore misura del pacchetto *Fit for 55%*, il reg. (UE) 2023/1804³⁶, che fissa un quadro comune per la realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi in tutta l'Unione europea. Tra le infrastrutture rilevanti per la transizione ecologica nel settore marittimo, vi è la predisposizione di sistemi per fornire energia elettrica da terra alle navi che sostano negli scali europei (art. 9). Il regolamento mira anche a garantire, sempre nei porti della rete centrale TEN-T, la disponibilità di punti di rifornimento per il metano liquefatto per incentivare la circolazione delle navi che utilizzano tale combustibile (art. 11).

Si può dire quindi che il regolamento *FuelEU Maritime* agisce sulla domanda di fonti di energia alternativa, mentre il reg. (UE) 2023/1804 provvede all'offerta.

3. *Decarbonizzazione e traffici internazionali*

Nonostante gli sforzi di cui la disciplina appena richiamata è espressione, taluni considerano gli obiettivi di decarbonizzazione ancora lontani, sottolineando come il loro raggiungimento richieda anche la sostituzione di una certa parte della flotta commerciale³⁷.

Altri, pur apprezzandone gli intenti, hanno rilevato le difficoltà che dovrà affrontare l'industria marittima per adeguarsi in tempi ristretti alla nuova disciplina per la decarbonizzazione, mettendone in dubbio la sostenibilità sotto il profilo economico³⁸.

Un certo accordo regna attorno al fatto che la transizione ecologica nel settore marittimo dovrà coinvolgere e impegnare, oltre alle compagnie di navigazione, numerosi altri soggetti operanti nel settore, tra cui quelli impegnati nell'amministrazione dei porti, data la necessità di sviluppare e realizzare nuove tecnologie e il rinnovo delle infrastrutture portuali³⁹. In effetti,

³⁶ Regolamento (UE) 2023/1804 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, e che abroga la direttiva 2014/94/UE.

³⁷ G. SPERA, *La decarbonization nel settore dello shipping: recenti sviluppi*, in *Riv. dir. nav.*, 2023, p. 939, p. 957.

³⁸ F. SALERNO, *Transizione ecologica e trasporto marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 567, p. 606 e ss.

³⁹ G. SPERA, *o.l.u.c.*; F. SALERNO, *o.l.u.c.*

non sembrano esservi dubbi sulla centralità dei porti nella transizione in atto, centralità che ha trovato un certo riconoscimento anche sul piano normativo⁴⁰ sotto il profilo dei poteri delle autorità di sistema portuale in sede di pianificazione⁴¹.

Del resto, la strategia europea, come già avvertito, si fonda in buona parte sul fatto che gli scali europei siano luoghi imprescindibili dei traffici internazionali, imprimendo un'accelerazione nella transizione ecologica del settore marittimo a livello mondiale⁴² e appositi accorgimenti sono stati adottati per prevenire pratiche elusive e distorsioni del mercato conseguenza degli elevati standard imposti a livello regionale⁴³.

La possibilità di fornire alle navi quanto necessario per funzionare riducendo le proprie emissioni dovrebbe diventare un fattore con cui attrarre le navi. Affinché ciò avvenga è richiesta la realizzazione di importanti opere, che richiedono una tempestiva revisione della pianificazione in essere, oltre a capitali per finanziarle⁴⁴. Ove tali opere non siano rea-

⁴⁰ Il riferimento è alla legge 9 novembre 2021, n. 156, con cui è stato convertito il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, intervenendo, in particolare, sull'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (cosiddetta legge porti).

⁴¹ Corte cost. 26 gennaio 2023, n. 6, in *Riv. dir. nav.*, 2023, p. 399, con nota di A. MUSUMECI, *Cooperare e pianificare si può secondo la Corte costituzionale, ma solo fino a un certo punto! Osservazioni a margine della sentenza n. 6 del 2023*. V. inoltre M. RAGUSA, *Quali piani per i porti italiani? Ripresa (economica) e resilienza (del monadismo) nell'ultima disciplina della pianificazione portuale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, p. 227, p. 251; ID, *Il nuovo primato dello sviluppo infrastrutturale nella riforma della pianificazione portuale*, in C. VITALE (a cura di), *Il «governo» del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, 2024, p. 129.

⁴² V. il primo considerando del reg. (UE) 2015/757; diciannovesimo considerando della dir. (UE) 2023/959; sessantanovesimo considerando del reg. (UE) 2023/1805.

⁴³ V. il ventottesimo considerando della dir. (UE) 2023/959 e il tredicesimo considerando del reg. (UE) 2023/1805. Per quanto attiene agli accorgimenti adottati in risposta a tali rischi, i quali potrebbero frustrare il tentativo di ridurre le emissioni, ove, in reazione alle misure, venissero trasferite le attività di trasbordo verso porti situati all'infuori dell'Unione europea, con conseguente aumento delle distanze percorse dalle navi, è previsto che la Commissione adotti un elenco di porti di trasbordo container limitrofi esclusi dalla nozione di «porto di scalo». In tal senso l'art. 3 *octies bis* della dir. ETS come modificato dalla dir. (UE) 2023/959 e l'art. 2 del reg. (UE) 2023/1805.

⁴⁴ Con riguardo agli investimenti, il PNRR include nella voce «sviluppo del sistema portuale» un investimento, indicato come «interventi per la sostenibilità ambientale dei porti (*Green ports*)». Dubbi sull'efficacia delle misure e comunque la loro non aderenza al concetto di porti verdi elaborato in dottrina sono espressi da L. PROVENZANO, *Green ports, cold ironing e fumosità delle navi: le contraddizioni nella tutela della qualità dell'aria dei porti italiani*, in *Giureta*, 2024, p. 581.

lizzate, nei traffici internazionali, l'approdo in uno scalo europeo presenterà alcuni svantaggi.

Un effetto perequativo potrebbe aversi con l'adozione di una disciplina analoga a livello internazionale. Tale disciplina è stata elaborata in sede IMO e riversata nella cosiddetta *IMO Net-Zero Framework*, da inserire come capitolo 5 dell'annesso VI alla Convenzione MARPOL⁴⁵.

Il voto con cui il Comitato per la protezione dell'ambiente marittimo dell'Organizzazione deciderà se il testo sarà adottato o meno sembra destinato ad incidere fortemente sul futuro della transizione ecologica del settore ed è particolarmente atteso dagli operatori europei. Tra questi, i soggetti che amministrano e gestiscono i porti all'interno dell'Unione europea, i quali hanno comprensibilmente incoraggiato l'adozione del provvedimento⁴⁶. Peraltro, la normativa europea stessa sopra commentata, oltre ad auspicare una regolamentazione a livello globale, prevede delle clausole di riesame, in base alle quali la Commissione sarà chiamata a valutare la legislazione europea nel momento in cui l'IMO adottasse disciplina internazionale, per garantire coerenza ed evitare doppi oneri⁴⁷.

In conclusione, questa combinazione di vincoli normativi e fattori di ordine economico sollecita l'adozione di nuove tecnologie a bordo delle navi impegnate in traffici internazionali da e per i porti europei e la realizzazione di nuove infrastrutture portuali compatibili e in grado di servire tali navi.

4. *Decarbonizzazione e continuità territoriale*

Per quanto attiene ai traffici di cabotaggio e, in particolare, ai collegamenti con le isole, va osservato che la disciplina europea sulla decarbonizzazione prevede delle esenzioni.

In particolare, il regolamento *FuelEU Maritime*, all'art. 2, consente agli Stati membri di esentare rotte e porti specifici dal regime relativo all'energia impiegata dalle navi «sulle tratte effettuate da navi passeggeri

⁴⁵ IMO Circular letter n. 5005 dell'11 aprile 2025, *Draft revised MARPOL Annex VI*.

⁴⁶ In particolare, la *European Sea Ports Organization* (ESPO) ha invitato gli Stati membri dell'IMO ad adottare l'*IMO net-zero framework*, nel proprio comunicato stampa *Europe's Ports call for swift adoption of IMO Net-zero Framework and strong EU alignment*, accessibile a espo.be. Durante la redazione del presente elaborato, era atteso il voto in sede IMO previsto per il 2025. Nel tempo occorso per la pubblicazione del testo, in sede IMO è stato deliberato un rinvio della decisione sull'adozione delle misure.

⁴⁷ Art. 3 *octies octies* della dir. ETS come modificato dalla dir. (UE) 2023/959 e art. 30 del reg. (UE) 2023/1805.

diverse dalle navi da crociera tra un porto di scalo sotto la giurisdizione di uno Stato membro e un porto di scalo sotto la giurisdizione dello stesso Stato membro situato in un'isola con meno di 200 000 residenti permanenti, e per quanto riguarda l'energia usata durante la sosta in un porto di scalo di tale isola» (par. 3) e «sulle tratte tra un porto di scalo situato in una regione ultraperiferica e un altro porto di scalo situato in una regione ultraperiferica, e per quanto riguarda l'energia usata durante la sosta nei porti di scalo di tali regioni ultraperiferiche» (par. 4). Inoltre, la norma dispone che «gli Stati membri possono esentare dall'applicazione del paragrafo 1 le navi passeggeri che forniscono servizi di trasporto marittimo ai sensi del regolamento (CEE) n. 3577/92 nell'ambito di obblighi di servizio pubblico o di contratti di servizio pubblico che operano prima del 12 ottobre 2023» (par. 6).

Similmente, ma con riferimento esclusivo alle navi che percorrono tratte di collegamento con regioni ultraperiferiche (nuovo art. 12, par. 3-ter e per le tratte che collegano isole con meno di duecentomila residenti permanenti (nuovo art. 12, par. 3-quinquies) sono contemplate delle esenzioni dalla disciplina dell'ETS marittimo. Sono tuttavia escluse da tale ultima esenzione le navi *ro-pax*⁴⁸.

Sebbene sia stata rilevata in dottrina una certa confusione terminologica attorno al rapporto tra le nozioni di regioni remote o insulari e di regioni ultra-periferiche, non sembra doversi dubitare che, in relazione alle isole italiane, non si rientri nella fattispecie delle regioni ultraperiferiche⁴⁹, con conseguente inapplicabilità delle esenzioni specifiche ad essa associate. Avvalendosi delle esenzioni consentite, l'Italia ha posticipato gli effetti della disciplina di decarbonizzazione europea per diverse rotte di collegamento con le isole⁵⁰.

⁴⁸ La disciplina derogatoria prevista dalla dir. (UE) 2023/959 non prevede una definizione normativa di tale tipologia di nave. L'art. 2 lett. f della direttiva 2009/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri (Rifusione), offre la seguente definizione di «nave ro/ro da passeggeri»: «una nave che trasporti più di dodici passeggeri e disponga di locali da carico ro/ro o di locali di categoria speciale, come definiti nella regola II-2/A/2 di cui all'allegato I».

⁴⁹ In tal senso, con riferimento a Sicilia e Sardegna G. PRUNEDDU, *Una pronuncia sulla continuità territoriale delle isole*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 399, commentando in maniera critica il passaggio della sentenza TAR Lazio-Roma, sez. III, 9 luglio 2021, n. 8179, *ivi*, p. 384, con cui viene fatto, in maniera impropria secondo l'autore, riferimento alla disciplina delle regioni ultraperiferiche di cui all'art. 349 TFUE.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione relativa alle esenzioni che l'Italia intende applicare a norma dell'articolo 2, paragrafi 3 e 6, del regolamento (UE) 2023/1805 del Par-

Ciononostante, la componente indifferibile dell'estensione al settore marittimo dell'ETS preoccupa in relazione all'effettiva possibilità di garantire la continuità territoriale con le isole, attesa la sua immediata applicazione alle navi *ro-ro* e *ro-pax* impiegate per il trasporto passeggeri, sui quali si ripercuoterebbe l'aumento dei prezzi dei biglietti che è previsto in conseguenza dell'incremento dei costi che il regime porta con sé⁵¹.

La stessa dir. dir. (UE) 2023/959 riconosce che la transizione ecologica comporta «maggiori sfide per determinate regioni, in particolare quelle strutturalmente svantaggiate e periferiche, nonché per le isole» e che «occorre pertanto garantire che la transizione sia giusta e inclusiva, e non lasci indietro nessuno» (quarto considerando).

Eppure, in un sistema che vede già compressa la tutela delle persone che subiscono gli svantaggi derivanti dall'insularità, il processo di transizione ecologica può rendere critico il bilanciamento tra la tutela ambientale cui è finalizzata la decarbonizzazione del settore marittimo e il diritto alla mobilità delle persone che subiscono gli svantaggi derivanti dall'insularità⁵².

Il legislatore europeo ha compiuto le sue scelte, forse non tenendo adeguatamente conto di alcune istanze, ma non sembra nemmeno ignorando del tutto gli obiettivi di coesione dell'Unione, tra cui quello di coesione territoriale, che proprio con l'insularità si è ampiamente misu-

lamento europeo e del Consiglio sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, C/2024/7470 del 17 dicembre 2024; Decisione di esecuzione (UE) 2023/2895 della Commissione del 19 dicembre 2023 che stila l'elenco delle isole e dei porti di cui all'articolo 12, paragrafo 3-*quinqüies*, della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e l'elenco dei contratti di servizio pubblico transnazionale o degli obblighi di servizio pubblico transnazionali di cui all'articolo 12, paragrafo 3-quater, di tale direttiva, 2023/2895 del 22 dicembre 2023.

⁵¹ V. il par. 2 della «Indagine conoscitiva sulle prospettive della mobilità verso il 2030: dalla continuità territoriale all'effettività del diritto alla mobilità extraurbana: esame del documento conclusivo» il cui testo è stato approvato nella seduta del 18 febbraio 2025 della IX Commissione permanente della Camera dei deputati (Trasporti, poste e telecomunicazioni).

⁵² Sulla configurabilità di un diritto alla mobilità come diritto sociale, v. P. CIARLO, *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionali*, in L. TULLIO e M. DEIANA (a cura di) *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, p. 31. Più seguito ha avuto la sua ricostruzione in termini di diritto della persona garantito dagli artt. 2 e 16 Cost. compiuta da G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, 2, p. 21 e ID., *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, in M. RIGUZZI e L. MASALA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Torino, 2002, p. 25.

rato⁵³. Oltre che dal sistema di esenzioni temporanee un certo riparo per le isole deriva dall'ambito di applicazione circoscritto a navi superiori a una certa stazza, raramente impegnate in servizi di continuità territoriale con le isole minori.

È interessante osservare che il bilanciamento su cui la decarbonizzazione nel settore marittimo porta l'attenzione coinvolge due ambiti su cui la stessa Costituzione è stata emendata in tempi recenti.

Per quanto la portata di tali riforme sia ad oggi difficilmente individuabile dovendo essere definita dalla giurisprudenza del giudice delle leggi⁵⁴, i criteri di proporzionalità e ragionevolezza impiegati da tale giudice nella soluzione di conflitti tra diritti⁵⁵ apparirebbero giustificare la non applicazione a certi collegamenti – soprattutto quelli con le isole minori – di una disciplina di decarbonizzazione che aggravasse in maniera eccessiva svantaggi preesistenti. Se il concetto giuridico di ambiente di cui al nuovo art. 9 Cost. concerne il rapporto tra l'uomo e il suo *habitat*⁵⁶, la sua tutela non risulterebbe ragionevole e proporzionata laddove comportasse un sacrificio per chi abita un territorio dove la compressione del diritto alla mobilità si traduce in una limitazione di altre libertà e diritti di cui la mobilità è preconditione, quali la libera circolazione, il diritto allo studio e il diritto alla salute⁵⁷. Tuttavia, l'art. 119 Cost., riproponendo una risposta all'insularità in chiave socio-economica⁵⁸, nel contesto della transizione ecologica applicata ai trasporti marittimi, sembra dover operare nel senso di imporre un intervento pubblico per far sì che questa avvenga senza pregiudizio per le isole, non in quello di impedire che la transizione avvenga nelle isole. Misure fondamentali in tal senso sarebbero ad esempio le forme di incentivazione del rinnovo delle flotte

⁵³ P. FOIS, *La continuità territoriale e l'insularità nell'Unione europea*, in M.M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna*, cit., p. 37; S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico nelle aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 579, p. 589 e ss.

⁵⁴ Con riferimento all'art. 9, dopo le modifiche introdotte dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, in tal senso, E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, p. 3, p. 21.

⁵⁵ Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, punto 9.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁷ G.G. CARBONI, *Il diritto alla mobilità dei cittadini europei*, in M.M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna*, cit., p. 3.

⁵⁸ G.G. CARBONI, *L'insularità*, cit., p. 60. Parla di «prospettiva meramente economico-finanziaria» L.M. TONELLI, *La riemersione dell'insularità in Costituzione*, in *Oss. cost. AIC*, 2022, VI, p. 111, p. 130.

nella prospettiva di vedere impiegate nei collegamenti con le isole navi meno vecchie e, soprattutto, più ecologiche. La Commissione europea ha infatti ritenuto compatibili con il divieto di aiuti di Stato misure a favore dell'ambiente e dell'energia consistenti in aiuti per l'acquisto e il leasing di veicoli puliti e di attrezzature mobili di servizio pulite nonché per l'ammodernamento di veicoli e attrezzature mobili di servizio⁵⁹.

Che questa sia la chiave di lettura più coerente delle disposizioni nei diversi livelli ordinamentali appare confermato dalla dottrina secondo cui il progetto europeo e quello italiano sarebbero accomunati «dalla stessa matrice socio-economica, che connota l'insularità in modo prevalente»⁶⁰.

5. *Considerazioni conclusive sui divari territoriali*

In tema di divari territoriali, l'analisi della disciplina che è stata svolta pone al centro la questione dell'insularità, quanto meno nella sua accezione di condizione di svantaggio che legittima interventi per colmare una serie di divari che derivano dall'isolamento, tra cui quello di mobilità⁶¹.

In questo senso, si è visto che il percorso di decarbonizzazione del settore marittimo tracciato dalle misure del pacchetto *Fit for 55%* non sembra privo di conseguenze sul piano dei divari di mobilità in situazioni dove si aggiunge a criticità irrisolte del sistema dei servizi di cabotaggio. Tali conseguenze sono in una certa misura attenuate da un sistema di esenzioni che tiene conto tra, le altre cose, di alcuni fattori legati all'insularità. La disciplina della decarbonizzazione, se di certo non agisce nella direzione di colmare i divari esistenti, trova nel sistema delle esenzioni un intervento per contenerne l'aumento.

Le esenzioni in questione, adeguate o meno che siano, sono tuttavia temporanee. Sono quindi richieste risposte adeguate che dovranno intervenire già nel periodo di esenzione per evitare un ritardo nella transizione ecologica di alcuni collegamenti che rischia di lasciare indietro alcuni territori. Mentre alcuni porti che servono le isole, rappresentando scali anche di altre rotte non esentate, dovranno iniziare sin da subito un processo di rinnovo sia per essere attrattivi che per rispondere a norme cogenti, c'è il rischio che altri porti non si dotino delle infrastrutture idonee a consentire

⁵⁹ Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022 (2022/C 80/01).

⁶⁰ G.G. CARBONI, *L'insularità, cit.*, p. 61

⁶¹ *Ibid.*

il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità: effetto che mal si concilia con il rapporto tra coesione e sostenibilità operato dal Trattato di Lisbona se questo, come è stato ritenuto, «permette di affermare che oggi in Europa deve essere garantito non un mero diritto alla circolazione, ma un diritto (c.d. di nuova generazione alla *sustainable mobility*)»⁶².

⁶² F. PELLEGRINO, *o.c.*, p. 1754.

SEZIONE III

TRANSIZIONE DIGITALE E DIVARI TERRITORIALI

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

Umberto Ronga

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

1. *Perimetro tematico e scopo del lavoro*

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

Muovendo da una serie di dati – utili a meglio perimetrare la portata dei *divari digitali*, a partire da quelli di tipo *infrastrutturale* e *culturale*² – il contributo analizza i modi di realizzazione di tale transizione per verificare il rendimento degli obiettivi di perequazione e la relativa capacità di incidenza sulla composizione dei divari medesimi³. In tal senso, l'obiettivo

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

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

³ Al riguardo, si v. M. PIETRANGELO, *Sui “diritti di cittadinanza digitale”*. Note a margine di un opaco percorso normativo, in *federalismi.it*, n. 8, 2024, p. 130 ss.; altresì, in una prospet-

principale del lavoro è quello di indagare se – e in che misura – la transizione sia riuscita, o possa ancora riuscire, a ridurre le asimmetrie territoriali, anche alla luce di una più efficiente capacità conformativa delle politiche legislative in essi prodotte, nonché dei relativi progetti e investimenti.

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

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

tiva che ne considera l'impatto sugli organi costituzionali (a partire dalle sedi legislative), si vv. R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, p. 292 ss.; A. CARDONE, *Decisione algoritmica vs decisione politica*, Napoli, 2021, p. 91 ss.

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

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

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

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

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

In questo quadro, i campi di intervento e le potenzialità applicative della transizione digitale sono molteplici e trasversali⁹: al centro di questo processo, infatti, non vi sono soltanto gli obiettivi di correzione delle asimmetrie nell'accesso alla rete¹⁰ o di superamento dei problemi di competenze e infrastrutture su scala nazionale; e neppure soltanto quelli relativi all'impiego delle nuove tecnologie nei procedimenti amministrativi o nei processi di decisione politica in una chiave limitata alla maggiore efficienza. La transizione in discorso, secondo la prospettiva di analisi qui assunta, tenta di promuovere un cambiamento più ampio, in cui l'impie-

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

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

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

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

go delle soluzioni digitali mira a contribuire alla riduzione delle fratture territoriali, promuovendo una maggiore effettività dei diritti sul territorio nazionale. Sullo sfondo di questo processo, pertanto, vi sono i temi centrali nella riflessione costituzionalistica: la *forma di governo*, quanto alle dinamiche interorganiche che si sono determinate in sede attuativa del Piano; la *forma di Stato*, quanto ai modi di esercizio dei diritti e della partecipazione politica¹¹; e, soprattutto, nella chiave prescelta, il *tipo di Stato*, specie quanto alle prospettive di perequazione indicate – a partire dal Mezzogiorno e dalle aree interne¹² – variamente incidenti su segmenti problematici del *regionalismo* italiano.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Circa la dimensione nazionale, inoltre, i dati dell'*Indice DESI regionale 2020*¹⁸ hanno rivelato un divario tra le Regioni del Nord (che superavano al 2020 la media europea), e le Regioni del Mezzogiorno (che non raggiungevano gli standard medi nazionali)¹⁹. In continuità, a conferma di una disegualianza sistemica e persistente, vengono in rilievo i più recenti dati relativi al *Decennio digitale 2025*, in cui l'Italia si posiziona al ventiquattresimo posto per competenze digitali, al diciassettesimo per copertura di rete e al ventunesimo per utilizzo di internet²⁰; e i dati ISTAT che ripropongono, proprio sui medesimi temi, la portata dei divari territoriali tra Nord e Sud²¹.

Questo comporta – è utile ribadirlo – che al divario digitale corrispondano squilibri territoriali considerevoli, che non si esauriscono sul

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

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

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

¹⁹ *Ibid.*

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

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

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

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

Obiettivi, questi, che hanno trovato campo di applicazione in primo luogo all'interno del PNRR (del quale è un asse strategico)²⁵; e che, insieme alla transizione ecologica, costituiscono una delle *twin transitions*²⁶. Infatti, a ben vedere, a tale transizione corrisponde, *ratione materiae*, la Missione n. 1 *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, che mira alla costruzione di un sistema di infrastrutture e allo svi-

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

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

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

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

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

luppo di competenze digitali per modernizzare il Paese, ridurre il *divario digitale* e promuovere democratizzazione e inclusione sociale. Tale Missione, come noto, si articola in tre distinte componenti: M1C1, rubricata *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA* – e specificamente volta alla correzione del divario amministrativo – orientata alla realizzazione di un modello standardizzato per l'accesso ai servizi digitali, al superamento dell'asimmetria tecnologica tra amministrazioni (specie locali), sia sul piano strumentale che sul piano delle competenze del personale di riferimento²⁷; M1C2, *Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo* – volta alla promozione di un modello territoriale competitivo – attraverso l'impiego delle nuove tecnologie per le piccole e medie imprese (specie nelle aree meno industrializzate) e incentivi per la trasformazione digitale delle filiere locali; e M1C3, *Turismo e cultura 4.0* – che opera come fattore di riequilibrio tra centro e periferia – attraverso la digitalizzazione del patrimonio culturale (non solo nei grandi centri urbani), la valorizzazione dei territori minori, l'impiego di strumenti per la fruizione e l'accessibilità ai beni culturali da remoto²⁸. Ciò mette già in evidenza natura e potenzialità trasversali della transizione digitale: dal punto di vista materiale (rispetto ai molteplici ambiti di applicazione: istituzionale, produttivo, economico, culturale); e da quello interno alla struttura del Piano, nell'ambito del quale attraversa variamente tutte le Missioni.

In questo senso, infatti, tale processo di innovazione coinvolge la Missione n. 2 *Rivoluzione verde e transizione ecologica* – volta a promuovere politiche ambientali differenziate, in funzione delle specifiche esigenze territoriali – attraverso l'implementazione di sistemi di monitoraggio, reti intelligenti e maggiori *standard* negli strumenti di governo del territorio²⁹;

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

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

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

la n. 3 *Infrastrutture per una mobilità sostenibile* – volta a correggere il divario nell'accesso ai servizi di mobilità – attraverso l'integrazione digitale dei trasporti, l'implementazione infrastrutturale in aree periferiche, sistemi di gestione intelligente (ITS)³⁰; la n. 4 *Istruzione e ricerca* – per correggere il divario relativo al diritto all'istruzione, anche con riferimento agli studenti con disabilità³¹ – attraverso la digitalizzazione della didattica, l'implementazione delle competenze digitali, l'accesso da remoto a risorse e a strumenti per la ricerca e l'insegnamento³²; la n. 5 *Coesione e inclusione* – per promuovere l'accesso a servizi e prestazioni concernenti i diritti sociali³³ – attraverso la riduzione del *digital divide* con interventi mirati nel Mezzogiorno e nelle aree interne³⁴; e la n. 6 *Salute* – con particolare riguardo all'accesso alle cure e all'assistenza sanitaria – attraverso la promozione della telemedicina per rafforzare l'assistenza di prossimità³⁵, l'impiego del fascicolo sanitario elettronico e l'interoperabilità dei dati tra servizi sanitari regionali³⁶. Ciò, complessivamente, allo scopo di promuovere investimenti infrastrutturali, processi culturali e politiche di perequazione, coesione territoriale e inclusione sociale.

In funzione di tali obiettivi, poi, sono costruiti i criteri generali di ripartizione delle risorse del Piano, specificamente orientati alla riduzione dei divari territoriali, anche attraverso la previsione di una riserva di distribuzione del 40% dei finanziamenti a favore delle Regioni del Mezzogiorno³⁷. In tal

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ Ciò, peraltro, nell'ambito di un vincolo del 20% della spesa a sostegno della transizione digitale: cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Shaping Europe's Digital Future*, 19 febbraio

senso troverebbe conferma la proiezione *politica*, ancor prima che *tecnica*, di tipo perequativo della transizione digitale del PNRR; una proiezione, tuttavia, che occorre verificare dal punto di vista delle sue modalità realizzative (muovendo dalla sua *governance* generale) e del relativo rendimento quale snodo indispensabile per il perseguimento degli obiettivi indicati.

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

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

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

2020; dal punto di vista del Mezzogiorno, si v. A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 239 ss.

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel Governo Draghi, dal punto di osservazione qui assunto, si è sperimentata una certa continuità: sul versante del Legislativo, le modifiche apportate al Piano hanno richiesto un'integrazione dell'attività conoscitiva svolta in Commissione da entrambe le Camere, con l'adozione di due

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

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

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

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

risoluzioni⁴⁷ che impegnavano il Governo – ma senza riscontri decisivi – a redigere il PNRR tenendo conto dei pareri deliberati dalle Commissioni permanenti e a rendere comunicazioni al Parlamento prima della sua trasmissione ufficiale.

Sul versante dell'interlocuzione con le autonomie – solo quantitativamente maggiore rispetto al precedente Esecutivo – l'attività negoziale⁴⁸, svoltasi prevalentemente nella Conferenza unificata – mera destinataria delle comunicazioni del Governo sul contenuto del Piano – si è risolta con ruolo prevalente di consulenza⁴⁹.

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

3.1. Modelli di governo del Piano

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

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

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

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

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

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

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

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

Il secondo modello, adottato con il d.l. n. 13/2023, e il terzo, adottato con il d.l. n. 19/2024, sono ascrivibili al Governo Meloni, nel quadro di

⁵² Cfr. art. 3, c. 1, che delinea una composizione variabile, in base alla quale alle sedute della Cabina partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti per tematiche trattate; nonché i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, qualora la materia trattata sia di competenza di una singola Regione o Provincia autonoma, o il Presidente della Conferenza delle Regioni, qualora le questioni coinvolgano più Regioni o Province autonome. Sul punto, si v. U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, p. 57 ss.

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

⁵⁴ Cfr. art. 9, c. 1.

⁵⁵ La procedura dell'art. 12, c. 1, prevede che – su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente – il Presidente del Consiglio assegni un termine per provvedere non superiore (originariamente) a trenta giorni; in caso di perdurante inerzia, il Consiglio individua il soggetto, o nomina il commissario *ad acta*, al quale attribuisce i poteri sostitutivi per l'adozione degli atti necessari o per provvedere all'esecuzione dei progetti. La procedura può essere attivata «in caso di mancato rispetto [...] degli obblighi [...] assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti». Al riguardo, si v. C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in *Consulta online*, n. III, 2021, p. 946 ss.

⁵⁶ Cfr. art. 12, c. 2.

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

un riassetto organizzativo che ha riguardato anche la transizione digitale: in luogo di un Ministro *ad hoc*⁵⁸, infatti, la delega all'innovazione tecnologica è stata affidata al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio⁵⁹, quale vertice del Dipartimento per la Trasformazione digitale presso il quale è stata incardinata una specifica Unità di missione⁶⁰.

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

Il modello di cui al d.l. n. 19/2024, infine, è stato connesso alle esigenze legate alla revisione italiana del Piano (per l'integrazione del ca-

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

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

⁶⁰ Cfr. d.P.C.M. 6 giugno 2024.

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

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

⁶³ Cfr. art. 4, c. 1.

⁶⁴ Cfr. art. 2, c. 1.

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

pitolo del *RePowerEU*⁶⁶; e, per questo, ha disposto nuove risorse e funzioni per la *Struttura di missione*⁶⁷; ha previsto la nomina di Commissari per il raggiungimento di determinati obiettivi, e per singoli interventi⁶⁸; ha semplificato le procedure per l'esecuzione del PNRR e del PNC; e rafforzato la capacità amministrativa degli enti locali (per esecuzione e monitoraggio degli interventi)⁶⁹; ha istituito la Cabina di coordinamento presso ogni prefettura⁷⁰, con l'obiettivo di facilitare il monitoraggio e l'attuazione degli interventi del PNRR a livello locale; ha disposto misure di semplificazione amministrativa⁷¹.

3.2. Tendenze attuative: notazioni

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

Quanto agli assetti: le modalità di *governance* ricostruite si rivelano conformi alla natura del Piano⁷² e, in particolare, al suo stringente cronoprogramma – inteso, come si è detto, alla erogazione delle risorse in

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

⁶⁷ Cfr. art. 4.

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

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

⁷⁰ Cfr. art. 9, c. 1.

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

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

corrispondenza degli obiettivi di riforma e di investimento in esso compresi⁷³. In questa chiave va osservato il ruolo di preminenza dell'Esecutivo, che assume, su questi campi, centralità ancora maggiore rispetto alle più generali e consolidate vicende della forma di governo, specie nei suoi segmenti endo-governativi – che si riflettono, dunque, anche sulle modalità attuative della transizione digitale; ancora in questa chiave vanno interpretate, altresì, le modalità di raccordo interistituzionale – segnate, anch'esse, dalla centralizzazione del coordinamento in capo allo Stato – ma in una dimensione (almeno formalmente) orientata alla partecipazione delle autonomie (in concreto resa debole) e alla relazione con le Camere per le relative attività di controllo.

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

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

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

⁷⁴ Circa l'attività di co-decisione, questa si è svolta prevalentemente in sede di conversione dei seguenti decreti-legge: nn. 59, 77, 121 e 152 (avvenuti con le leggi, rispettivamente, n. 101, n. 108, n. 156 e n. 233 del 2021); nonché nell'ambito dei procedimenti di

specie nella conversione dei decreti-legge adottati dal Governo, e nella definizione di deleghe⁷⁵.

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

Ciò produce ricadute non di poco conto sul rendimento di tale transizione che, come si è visto, è condizionata da divari consolidati, che incidono sulla effettività dei diritti dei cittadini; e il fatto che si realizzi su un piano tecnico e secondo una logica “competitiva” (quella che appartiene al PNRR, in relazione a procedure di selezione, per bandi, dei progetti di innovazione proposti) può peraltro determinare un aggravio di tali fratture, premiando enti dotati di maggiore capacità amministrativa e, dunque, capaci di attirare maggiori risorse, in assenza di organi preposti a garantirne una omogenea attuazione.

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

delega al Governo. Quanto alla natura della delega di strumento di *negoziiazione, co-legislazione e controllo*, si v. U. RONGA, *La delega legislativa. Recente rendimento del modello*, Napoli, 2020, p. 162 ss.

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

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

4. La perequazione digitale: un primo rendimento

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

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

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

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

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

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

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

⁸¹ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

⁸⁵ Cfr. MIC1-3 – *Completamento del Polo Strategico Nazionale*.

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

⁸⁷ Cfr. MIC1-10 – *Entrata in vigore del processo di creazione del Team per la Trasformazione e della NewCo*.

⁸⁸ Cfr. MIC1-1 – Riforma 1.1 *Processo di acquisto ICT*.

⁸⁹ Cfr. MIC1-75BIS – *Sostegno alla qualificazione eProcurement*.

⁹⁰ Cfr. MIC1-4 – Investimento 1.3.1 *Piattaforma Digitale Nazionale Dati*.

⁹¹ Cfr. MIC1 – 132, MI1C1 – 133, Sub-investimento 1.6.3 *Digitalizzazione dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS): servizi/contenuti del portale "One click by design"; miglioramento delle competenze dei dipendenti in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT)*.

⁹² Cfr. MIC1 – Investimento 1.3 *Dati e interoperabilità*.

⁹³ Cfr. MIC1-126 – *Rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA*; MIC1-127 – *Rafforzamento dell'adozione dell'applicazione IO*.

⁹⁴ Cfr. MIC1-140 – *Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali*.

te e semplificate procedure concernenti cittadini e imprese⁹⁵. Altri obiettivi ancora, poi, riguardano la *cybersecurity*, con l'istituzione dell'*Agenzia Nazionale per la Cybersicurezza* e l'apertura dei laboratori di certificazione della cybersicurezza⁹⁶; interventi di potenziamento nei settori del *Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica* (PSNC) e dei sistemi informativi (NIS) per le unità di *audit*⁹⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰³ Cfr. M1C2 – Investimento 3.1.3 *Scuola connessa*; M1C2 – Investimento 3.1.4 *Reti ultraveloci – Piano Sanità connessa*, per dotare di banda ultra-larga istituti scolastici e

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

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

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

Tali misure, pertanto, intervengono su piani differenti; e, nell'impatto ad oggi prodotto – anche alla luce della relativa intersezione con ulteriori strategie europee¹⁰⁹ – sembra determinarsi un incremento del tasso di digitalizzazione che mostra effetti solo parziali in chiave di perequazione. Alcuni recenti dati, ancorché provvisori¹¹⁰, infatti, ne confermano l'andamento¹¹¹: mentre si registra un incremento della copertura di rete¹¹²,

strutture sanitarie; e, infine, il *Piano Isole Minori*, che punta a superare il divario digitale nelle zone delle isole minori.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

della offerta di servizi pubblici digitali (con un tasso di crescita di oltre il 20%)¹¹³, è più critico l'andamento della formazione e dello sviluppo delle competenze digitali¹¹⁴ (ancora distanti dalla media europea)¹¹⁵; così come lo è quello della diffusione¹¹⁶ e dell'utilizzo di internet¹¹⁷, anche nelle aree rurali¹¹⁸. Una tendenza, questa, che si produce nonostante il pur rilevante importo connesso ai progetti finanziati e in corso di realizzazione¹¹⁹: perché il maggiore *deficit* è dovuto ai ritardi – specie in alcuni territori¹²⁰ – che investono prevalentemente l'esecuzione delle misure connesse a digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (il 6,5% dei progetti), istruzione e ricerca (il 15,9%), salute (il 6,8%)¹²¹. Ciò che finisce per attenuare, di fatto, le potenzialità perequative promosse dalla transizione digitale – almeno nel breve periodo¹²² – nonostante la spinta del PNRR.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

*Strategico Nazionale*¹²⁶; la catalogazione telematica dei fascicoli digitali¹²⁷; la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure amministrative¹²⁸; la promozione di almeno 700.000 iniziative di educazione digitale e di facilitazione che coinvolgono i cittadini¹²⁹; il miglioramento della qualità dei servizi digitali¹³⁰; l'incremento della connettività a 1 Gbps a edifici scolastici e scuole; la copertura con il 5G di ulteriori aree abitate a fallimento di mercato e almeno altri 12000 km di strade e corridoi extraurbani¹³¹.

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

Siffatti obiettivi, tuttavia, nonostante gli intendimenti redistributivi con-

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

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

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

¹²⁹ Cfr. M1C1-1.7.1 – *Servizio Civile Digitale*.

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

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

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

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

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

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

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

Posti questi e gli ulteriori dati considerati nella ricerca – tra quelli verificabili; e quelli, ulteriori, da vagliare anche dopo il citato termine indicato dal Regolamento per la conclusione di riforme e investimenti – occorre tuttavia ribadire come la dimensione strettamente tecnica di tale processo non esaurisca – non possa esaurire – gli obiettivi istituzionali variamente richiamati. Vale a dire che la transizione digitale, come si è detto anche per i profili connessi alle altre transizioni¹³⁷, non può essere costretta in una logica – pur necessaria – di tipo prestazionale: essa implica una trasformazione culturale e organizzativa, che richiede tempo, continuità, supporto istituzionale; e che richiederà, altresì, anche alla luce dell'avvento dell'Intelligenza artificiale, ulteriori interventi di regolazione – in continuità con quelli già in atto, a partire dall'*AI Act*¹³⁸ – perché tali strumenti siano integrati, nei rispettivi campi, secondo modalità costituzionalmente orientate.

In continuità con questo approccio, ma in una chiave ancora più ampia, merita ancora sottolineare la natura funzionale della transizione digitale nel quadro strategico del Piano: essa, infatti, da una parte è un *obiettivo*; mentre, dall'altra, ovvero dal punto di vista della garanzia della effettività dei diritti, della riduzione dei divari territoriali e delle disegua-

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

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

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

glianze ad essi connesse, è un *mezzo*: invero uno, tra i possibili mezzi, che, nei relativi campi di applicazione, mira a implementare o trasformare le soluzioni e le modalità di erogazione di servizi e prestazioni connessi a diritti civili e sociali. In questa prospettiva, pertanto, il PNRR è, al contempo, sia approdo, sia innesco di un percorso ulteriore, di innovazione trasversale. Un percorso che – facendo sistema con le iniziative promosse nelle sedi europee e internazionali – richiederà ulteriori interventi per la stabilizzazione di politiche di coesione coordinate tra livelli di governo; e, soprattutto, necessiterà di strategie istituzionali di lungo periodo, affinché si possa correggere, in misura non trascurabile, il *gap* territoriale¹³⁹.

Al riguardo va detto che, pur con i limiti variamente richiamati, le politiche del Piano sono andate determinandosi proprio in questa duplice direzione¹⁴⁰, con risultati non di poco conto nell'immediato. Al contempo, però, va ribadito che la preservazione degli effetti di queste politiche nel tempo, proprio in ragione della duplice natura della transizione digitale – di *mezzo* e di *fine* – dipenderà in concreto dalla capacità di garantire anche in questo ambito il principio della eguaglianza sostanziale nel quadro dell'unità della Repubblica¹⁴¹ (circostanza che, com'è noto, è ancorata – tra l'altro – alla definizione dei *Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*¹⁴², anche oltre quelli

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

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

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

¹⁴² Cfr. G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1, 2023, p. IV ss.; A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2023, p. 132 ss. Inoltre, in una

di tipo digitale)¹⁴³. Probabilmente soltanto a esito di siffatto processo complessivo – che è culturale, ancor prima che politico-istituzionale o tecnico-applicativo – potrà dirsi di una transizione digitale quale fattore davvero determinante, insieme agli altri istituzionali noti, ai fini del superamento dei divari territoriali (o, almeno, e sarebbe già un successo, ai fini di una più concreta riduzione degli stessi).

chiave ricostruttiva, si vv. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, p. 349 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2003, p. 1212; R. BALDUZZI, *Livelli essenziali e risorse disponibili*, in C. BOTTARI, F.A. ROVERSI MONACO (a cura di), *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 79 ss.; da ultimo, si v. N. ANTONETTI, F. CERNIGLIA, A. PAJNO (a cura di), *Corte costituzionale e regionalismo: questioni e prospettive*, Soveria Mannelli, 2026.

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

Accesso alla rete e “nuove” disuguaglianze

Valeria De Santis

SOMMARIO 1. Digitalizzazione della società come problema costituzionale: le “nuove” disuguaglianze. – 2. Natura del diritto di accesso alla rete: accesso alla rete e libertà di manifestazione del pensiero. – 2.1. *Segue*: un diritto sociale emergente. – 3. Accesso alla rete internet come servizio universale. – 3.1. *Segue*: internet come servizio universale e uguaglianza sostanziale. – 4. Nuove declinazioni del principio di uguaglianza: la neutralità della rete. – 5. Internet, accesso alla rete e forma di Stato.

1. *Digitalizzazione della società come problema costituzionale: le “nuove” disuguaglianze*

L'avvento dell'IA, con l'aumento della potenza di calcolo dei sistemi informatici, unito al rafforzamento della rete internet coinvolge l'organizzazione e l'azione amministrativa¹, condizionando la fruizione e l'esercizio dei diritti di cittadinanza. Nella loro dimensione “verticale”², come relazione di potere intercorrente tra singolo ed autorità e in quella “orizzontale”, come appartenenza ad una comunità, i diritti – definiti riassuntivamente – di cittadinanza assumono infatti diverse forme e possibilità di sviluppo ma sono anche esposti a nuovi rischi e limiti.

Superando molte barriere fisiche, la digitalizzazione rende più omogenea la fruizione di determinati servizi e semplifica l'esercizio di alcuni diritti che, in rete, trovano naturale sviluppo. Inoltre, la digitalizzazione rimuove ostacoli territoriali ed economico-sociali e consente di accedere

¹ A partire dagli anni Novanta del ventesimo secolo, l'informatizzazione ha, più che altro, riguardato l'atto amministrativo e la sua formazione. Solo successivamente, è stata estesa all'organizzazione per diventare uno strumento teso a garantire la trasparenza amministrativa (a partire dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 sulla semplificazione amministrativa) e dare così attuazione al principio di buon andamento di cui all'art 97 Cost. (con il decreto trasparenza, d. lgs. 14 marzo 2013 n. 33) sul punto, D. ZANELLI, *La cittadinanza digitale tra diritto e doveri. Quale spazio nell'ordinamento per il servizio pubblico digitale?*, in *Munus*, n. 2, 2023, p. 528 e ss.

² Sul punto, cfr. in part. E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto Costituzionale*, n. 1, 2018, p. 36 e ss.

più facilmente a molti servizi, senza tenere conto dall'appartenenza politico amministrativa. La standardizzazione, l'interconnessione, l'interoperabilità con il passaggio al cloud, congiuntamente alla digitalizzazione degli archivi garantisce omogeneità delle procedure ed ubiquità dei dati, realizzando peraltro una "rivoluzione silenziosa" che investe una funzione che caratterizza fin dalle origini la nascita dello Stato moderno, ossia, la tenuta delle anagrafi, ormai interamente uniformate e digitalizzate.

In linea di principio, sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, la digitalizzazione concorre all'obiettivo della coesione territoriale e sociale, ma al contempo – proprio a causa del divario territoriale, socioeconomico e generazionale – può rappresentare un ostacolo per un'ampia parte della popolazione priva dell'accesso alle infrastrutture digitali e/o delle competenze digitali di base.

In tal senso, la digitalizzazione costituisce un problema di rilievo costituzionale, in quanto il *digital divide* di fatto limita lo sviluppo della persona, escludendo quella parte dei cittadini che non disponga degli strumenti adeguati per accedere e «difendersi»³ dalla rete. Il divario digitale, ossia la mancanza degli strumenti concreti e delle competenze necessarie per «partecipare alla società dell'informazione»⁴ trasforma la digitalizzazione in un fattore di discriminazione, rendendo opaca, meno comprensibile ed accessibile l'azione amministrativa per quei cittadini, che non hanno accesso alle tecnologie o che non sono in grado di sfruttarne le potenzialità⁵. In più, la disuguaglianza nell'accesso alle tecnologie digitali può convertirsi in una limitazione nell'esercizio di quei diritti e libertà⁶ che nella sfera digitale trovano maggiori possibilità di sviluppo.

L'impossibilità di accedere alla rete e l'incapacità di utilizzare gli strumenti tecnologici costituiscono fattori di disuguaglianza, sono «ostacoli» che si aggiungono a quei fattori di disuguaglianza sociale già esistenti (e

³ P. PIRAS, *L'amministrazione digitale tra divari e doveri*. "Non camminare davanti a me, ma al mio fianco", in P.A. *Persona e Amministrazione*, n. 2, 2022, p. 423.

⁴ L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide*. In particolare, *gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 189 e ss.

⁵ Sul punto, A. SAPORITO, *Verso una "nuova" amministrazione digitale*, in *Ambiente-Diritto.it*, n. 2, 2023; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 99; F. PIZZOLATO, *Digitalizzazione e cittadinanza: la figura dell'e-citizen*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2024, p. 627 e ss.

⁶ A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, in *Dir. cost.*, n. 1, 2023, p. 18.

individuati dall'art. 3, co. 2, Cost.) che «di fatto» impediscono lo sviluppo della persona e la piena partecipazione alla vita economica del paese⁷. Invero, il divario digitale non rappresenta un ostacolo *ulteriore*, piuttosto è la disuguaglianza sociale, economica e culturale ad assumere forme diverse, restando sostanzialmente immutata rispetto ai fattori di discriminazione individuati dalla Costituzione e precedenti alla rivoluzione informatica e digitale⁸. Ciò che invece muta è l'aspetto “quantitativo” dei rischi di esclusione sociale ed economica, perché quella digitale è diventata un'infrastruttura della società nel suo complesso. Basti in tal senso considerare che la transizione digitale dovrebbe arrivare praticamente a coprire la quasi totalità dei servizi pubblici, almeno secondo gli obiettivi del Programma strategico per il decennio digitale 2030.

In un contesto sociale già profondamente diviso e attraversato da forti disuguaglianze, territoriali, economiche e di genere, la digitalizzazione può diventare un fattore ulteriore di divisione sociale che finisce per aggravare la frattura dovuta al divario di cittadinanza. In questo senso il problema costituzionale della digitalizzazione si salda – come emerge nella prospettiva dell'Agenda 2030 delle NU – con l'innovazione del Paese e lo sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso. Nella prospettiva europea del Programma strategico per il decennio digitale 2030, emerge che la digitalizzazione delle imprese e dei servizi, in chiave democratica e sicura, richiede di colmare il *digital divide* che rappresenta il principale ostacolo alla transizione digitale della società europea (art. 3 co. 1 lett.b)). Nella definizione degli obiettivi, anche il PNRR precisa che il divario digitale costituisce un aspetto del divario territoriale e di cittadinanza e, pertanto, la digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi non costituisce un fine in sé, ma rappresenta sempre uno strumento per colmare i divari di cittadinanza⁹.

In sostanza, nella prospettiva della trasformazione digitale del sistema economico e sociale, la carenza dell'accesso alla rete lascia intravedere una visione elitaria ed escludente di cittadinanza, sollevando diversi

⁷ P. PIRAS, *L'amministrazione digitale tra divari e doveri*, cit., p. 422.

⁸ F. AMORETTI, E. GARGIULO, *Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2010, p. 354; A. SIMONCINI, *Il diritto alla tecnologia e le nuove disuguaglianze*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 191 e ss.

⁹ Il PNRR è reperibile sul sito istituzionale del Governo <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, si veda in part. p. 18-19.

interrogativi di rilievo costituzionale relativi alla natura e all'estensione del diritto di accesso alla rete su cui, di seguito, verrà portata l'attenzione.

2. *Natura del diritto di accesso alla rete: accesso alla rete e libertà di manifestazione del pensiero*

Inquadrato nella prospettiva costituzionale, l'accesso alla rete internet costituisce il punto di emersione della digitalizzazione come concreto problema di uguaglianza e imparzialità essendo presupposto oggettivo per esercitare nuovi e vecchi diritti e partecipare alla vita economica, politica, sociale e culturale che si svolge in una sostanziale indistinzione tra reale e virtuale.

Considerata la pervasività economico-sociale della digitalizzazione, la dimensione digitale è una condizione per il pieno sviluppo della persona ma, al contempo, è un fattore di crescita della società nel suo complesso. Per queste ragioni, l'inquadramento del diritto di accesso alla rete come libertà, attratta alla sfera della libertà di manifestazione del pensiero, non sembra particolarmente calzante, soprattutto alla luce dell'evoluzione tecnologica più recente.

Restando alla prospettiva nazionale, il tentativo di inquadrare l'accesso ad internet come libertà risale ad un progetto di revisione costituzionale del 2014 che immaginava di integrare l'art. 21 Cost. con il riconoscimento dell'accesso alla rete nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero, nonché dell'obbligo per la Repubblica di rimuovere gli ostacoli che ne impediscono l'effettivo godimento¹⁰. Sempre con una formulazione che finisce per richiamare il principio di uguaglianza sostanziale, nel 2020, è stato proposto di aggiungere un comma all'art. 21 Cost. con il fine di riconoscere il diritto di tutti di accedere alla rete internet, in «condizione di parità» e con «modalità tecnologicamente adeguate tali da favorire la rimozione di ogni ostacolo di ordine economico e sociale»¹¹. In realtà, anche alla luce dell'evoluzione tecnologica intercorsa e all'impiego dell'IA – in grado di seguire l'utente in rete per profilarne gusti, abitudini e convinzioni – sembra riduttivo ricondurre internet ad un mezzo di comunicazione, oppure qualificarlo

¹⁰ XVII Legislatura, Disegno di legge costituzionale S. 1317 Modifiche all'art. 21 della Costituzione, in materia di tutela e di libero accesso alla rete *internet*.

¹¹ XVIII Legislatura, Proposta di legge C. 2769 Modifica dell'art. 21 della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto di accesso alla rete internet.

come semplice strumento di accesso all'informazione o per l'esercizio di altri diritti. Peraltro, se la rete internet fosse un semplice mezzo di comunicazione sarebbe sufficiente il riferimento dell'art. 21 Cost. che, con una formulazione aperta, estende la protezione costituzionale ad «ogni» «mezzo di diffusione» del pensiero¹².

Internet è fisicamente una infrastruttura, è nata per scambiare informazioni e dati, ma ha finito per trovare sviluppo come una “dimensione” in cui si svolge ampia parte della vita degli individui. Il solo fatto di stare in rete per qualsiasi finalità che sia ludica, ricreativa, lavorativa o di scambio di contenuti, si traduce nella produzione di dati, oggetto di analisi tramite l'applicazione degli algoritmi di IA che monitorano il comportamento on line e che sono utili a ricostruire l'identità, le preferenze dell'utente. Esiste una connessione inscindibile tra lo sviluppo dell'individuo e quello economico sociale che è caratteristica della dimensione digitale e contraddistingue i diritti digitali rispetto ad altri, nel senso che esercitare i diritti in rete – ma anche il semplice “stare” in rete – alimenta gli algoritmi dotati di IA e incrementa un mercato, quello dei dati, contribuendo così alla trasformazione della società digitale e alla sua crescita. Per queste ragioni, ricondurre internet alla sfera della libertà di comunicazione o di manifestazione del pensiero appare riduttivo come appare riduttivo considerarla solo uno mero strumento per l'esercizio di singoli diritti costituzionalmente protetti.

2.1. Segue: *un diritto sociale emergente*

Rispetto all'inquadramento dell'accesso alla rete nell'ambito della libertà di manifestazione, sembra più coerente la sua configurazione come diritto sociale per la funzione in concreto assolta dalla rete internet nel processo di digitalizzazione della società.

In questa prospettiva si inseriscono – come si vedrà di seguito – le misure adottate dal legislatore al fine di promuovere l'accesso alle tecnologie e l'alfabetizzazione digitale, nonché alcune proposte di riforma costituzionale, tese a integrare l'art. 34 Cost. con il riconoscimento del diritto di accesso alla rete internet «in condizioni di parità» e del dovere della Repubblica di promuovere le condizioni che rendono «effettivo

¹² M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 63; M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Aracne, Roma, 2019, p. 285 e ss.

l'accesso alla rete internet»¹³. La soluzione appare nel complesso convincente in quanto l'accesso alla rete può essere configurato come un diritto funzionale all'esercizio di una pluralità di diritti e di libertà e, quindi, come prospettato in dottrina, un diritto sociale a plurime utilità, consistendo l'interesse individuale nell'accedere al fine di esercitare una serie diversificata di diritti e libertà¹⁴.

Su tale questione, mentre la dottrina è in prevalenza orientata nel configurare l'accesso alla rete come un diritto sociale, la Corte costituzionale ha avuto poche occasioni per esprimersi e, comunque, non ne ha finora fornito una qualificazione. Con la sent. n. 307 del 2004, la Corte costituzionale si è occupata solo in via indiretta della questione dell'accesso alla rete, dichiarando non fondata la questione di legittimità relativa al progetto «pc ai giovani» e ha ricondotto l'intervento normativo statale ad una «mera previsione di contributi finanziari», non riconducibile a «specifiche materie» ma che risponde «a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico»¹⁵.

Pur riconoscendo la cultura informatica come oggetto di interesse della Repubblica, tenuta al suo potenziamento secondo il principio fondamentale di cui all'art. 9 Cost., il giudice delle leggi non inquadra l'accesso agli strumenti informatici. Anche sotto il profilo del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, la Corte costituzionale non riconosce

¹³ XVIII Legislatura, Atto Camera n. 1136, *Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto sociale di accesso alla rete internet*; XVII Legislatura, Atto Senato n. 1561, *Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad Internet*.

¹⁴ G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, p. 3; M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 66; P. TANZARELLA, *L'accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 39 e ss.; P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2011, p. 1 e ss.; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 17; G. D'IPPOLITO, *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in *Riv. it. di informatica e diritto*, n. 2, 2021, p. 33 e ss. In part., in merito a internet come diritto a prestazione, cfr.: P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in *Consulta on line*, n. 3, 2013, p. 15; T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2011, in part., p. 8 e ss. Sull'evoluzione dell'inquadramento del diritto di accesso alla rete, G. D'IPPOLITO, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21 (-bis) al 34-bis*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 81 e ss.

¹⁵ Sent. n. 307 del 2004, Considerato in diritto n. 3.1, sulla pronuncia, in part., A. PACE, *I progetti "PC ai giovani" e "PC alle famiglie": esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2004, p. 3221 e ss.

internet come diritto sociale né collega il problema della mancanza di infrastrutture e conoscenze informatiche al diritto all'istruzione¹⁶. In questo senso, la Corte costituzionale non chiarisce se esista un obbligo per la Repubblica di intervenire al fine di rimuovere il *gap* digitale, mentre si limita a riconoscere che esiste un interesse allo sviluppo della cultura, come afferma l'art. 9 Cost., «attraverso l'uso dello strumento informatico». Similmente in una decisione relativa all'applicabilità alle Province autonome di Trento e Bolzano della legge statale 9 gennaio 2004, n. 4 contenente disposizioni volte a favorire l'accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici, la Corte costituzionale ha escluso la diretta applicabilità alle Province autonome della disciplina statale e non affronta la questione relativa all'inquadramento della disciplina in oggetto che, secondo l'Avvocatura dello Stato, rientra tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (*ex* art. 117 co. 2, lett. *m*), in quanto gli strumenti informatici contribuiscono a rendere effettiva la partecipazione alla vita economica, lavorativa e sociale. Inquadrando la questione alla luce della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, la Corte costituzionale evita di qualificare l'accesso alla rete, pur oggetto di misure di promozione e protezione sociale che trovano logico fondamento nel principio di uguaglianza sostanziale¹⁷.

Di recente sullo stesso punto, in tema di autonomia differenziata, la Corte costituzionale ribadisce che nell'ambito dell'ordinamento delle comunicazioni, il diritto delle comunicazioni elettroniche e il diritto di internet non sopportano differenziazioni regionali perché la loro disciplina ha dato vita ad un complesso esteso di atti normativi dell'Unione europea, con «il precipuo scopo di realizzare un mercato unico digitale» «inclusivo, competitivo e rispettoso dei diritti fondamentali». Certo, la Corte costituzionale non ha l'opportunità di entrare sulla questione della qualificazione dell'accesso alla rete, ma ribadisce la necessità di ascrivere alla dimensione unionale e statale la regolazione di una materia su cui convergono esigenze di tutela della concorrenza, del mercato, nonché esigenze di garanzia dei diritti fondamentali e di tutela dei dati personali¹⁸.

¹⁶ L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, n. 2-3, 2012, p. 278-279; L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide*, cit., p. 201; M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 67; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 23.

¹⁷ Corte Cost. sent. n. 145 del 2005.

¹⁸ Corte Cost. sent. n. 192 del 2024, Considerato in diritto n. 4.4.

Del resto, il perseguimento degli obiettivi posti dall'Unione con il *Digital compass 2030* – ossia, garantire la connettività e il 5G sul territorio nazionale e portare la connessione a 1 Gbps, secondo la Strategia italiana per la banda ultralarga¹⁹ – implicano un ruolo preminente dello Stato. Gli obiettivi di potenziamento delle infrastrutture, che si saldano con quelli del PNRR, evidenziano la necessità dell'azione statale di protezione e promozione sociale nel processo di transizione della società digitale.

Mentre la Corte costituzionale non ha avuto modo di qualificare l'accesso alla rete, la sua funzione sociale è ben chiara nella regolazione e nella politica europea e nazionale. In questo senso vanno, peraltro, le misure volte a favorire tutte le fasce della popolazione, soprattutto quelle più vulnerabili, come emerge già nel Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche, di seguito CAD) secondo il quale le PA devono assicurare la connettività alla rete internet negli uffici e luoghi pubblici. In particolare, nel settore scolastico, sanitario e turistico deve essere garantito che una porzione della banda non utilizzata dagli uffici sia messa a disposizione degli utenti, con le modalità di sicurezza fissate dall'AgID (art. 8-*bis*).

Norme specifiche riguardano inoltre l'accesso delle persone disabili. Già la l. 9 gennaio 2004, n. 4 aveva introdotto l'obbligo per i siti web delle PA di rispettare standard minimi di accessibilità e, successivamente, in attuazione della dir. UE 2016/2102, il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 106 ha introdotto regole armonizzate nel territorio dell'UE, disponendo che i siti web e le applicazioni mobili di tutti gli enti pubblici, tribunali, dipartimenti di polizia, ospedali pubblici, università (ecc.), devono soddisfare standard comuni, in modo da favorire e semplificare l'accesso agli strumenti informatici, in particolare, da parte delle persone con disabilità²⁰.

Sul punto anche il Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 e successive modifiche) specifica che l'AGCOM e il Ministero delle comunicazioni provvedono affinché sia fornito un sostegno adeguato ai consumatori con disabilità e siano adottate misure specifiche, al fine di assicurare che le relative apparecchiature terminali, le attrezzature e i servizi specifici che promuovono un accesso alla rete

¹⁹ Strategia Italiana per la banda ultralarga “Verso la Gigabit Society”, approvata dal comitato interministeriale per la transizione digitale il 25 maggio 2021 e poi rinnovata con la Strategia italiana per la banda ultralarga 2023-2026, approvata il 6 luglio 2023.

²⁰ Più approfonditamente sul tema qui solo accennato: G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 122 e ss.; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 39-40.

e ai mezzi di comunicazione elettronica equivalente – inclusi i servizi di conversazione globale e di ritrasmissione – siano disponibili e abbiano prezzi accessibili (art. 94, co. 4; art. 98 *vicies quater*).

Nello stesso senso, tra gli obiettivi generali (art. 4 co. 1, *d*)), il Codice delle comunicazioni elettroniche indica la necessità di garantire un livello di protezione degli utenti finali elevato e uniforme, proprio avendo riguardo alle esigenze di gruppi sociali specifici, in particolare, utenti finali con disabilità, utenti finali anziani o utenti finali con esigenze sociali particolari in modo da assicurare la scelta e l'accesso equivalente. Così, il riferimento nella disciplina dell'accesso ad internet a specifiche condizioni personali di vulnerabilità – come disabilità, età, condizioni economiche – e alla necessità di garantire un nucleo intangibile di servizi di rete a «condizioni equivalenti» tra gli utenti costituisce un'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale, secondo il quale le concrete condizioni personali di svantaggio richiedono interventi normativi mirati, al fine di consentire l'esercizio dei diritti di partecipazione alla vita economica e sociale in condizioni di parità *effettiva*.

Altri interventi di lotta alla povertà digitale sono introdotti dal Governo con il Piano voucher e il Bonus internet²¹ che sono misure utili ad affrontare le condizioni di povertà digitale perché aumentano l'offerta da parte dei fornitori, la disponibilità di un accesso di qualità e favoriscono l'acquisto di competenze, generando circolarmente ulteriori bisogni di innovazione²². Purché non siano occasionali ma stabilizzate, le misure di aiuto concreto sono coerenti con l'idea dell'accesso come diritto sociale che necessita interventi di sostegno concreto delle persone e del mercato.

Nel complesso, sembra invero difficile non ricondurre tali interventi in materia di mancanza di accesso alla rete alle azioni cui la Repubblica è tenuta, coerentemente con il principio di uguaglianza sostanziale.

²¹ Il Piano voucher, durante la pandemia, ha fornito risorse per l'acquisto di device digitali per le famiglie a basso reddito e successivamente, dal 2021 – con il Bonus internet – è intervenuto con sovvenzioni per favorire la connessione veloce a banda larga. Il Bonus internet 2024 prevede invece uno sconto (di 100 euro) sul prezzo di attivazione e sui canoni del servizio applicato direttamente dal fornitore del servizio.

²² S. DA EMPOLI, *Un approccio economico al diritto di accesso ad Internet: verso una revisione del servizio universale*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 165, sottolinea che voucher e bonus sono utili in quando fanno aumentare la domanda di digitale e spingono gli operatori a proporre offerte a categorie di utenti alle quali non si sarebbero rivolte in normali condizioni di mercato.

3. *Accesso alla rete internet come servizio universale*

L'inquadramento come diritto sociale emergente, prospettato da singole disposizioni normative e condiviso da ampia parte dalla dottrina, trova conferma a livello legislativo unionale e statale nella qualificazione come "servizio universale".

Nel predisporre un quadro normativo armonizzato, il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche stabilisce che il servizio universale è uno strumento teso a garantire la disponibilità di un «insieme minimo di servizi» da calibrare e adattare in base all'evoluzione tecnologica «per tutti gli utenti finali a un prezzo abbordabile per i consumatori» precisando che la mancanza dell'accesso costituisce un rischio di esclusione sociale perché «impedisce ai cittadini di partecipare alla vita sociale ed economica» (Considerato n. 212).

Così in attuazione della disciplina unionale, il Codice delle comunicazioni elettroniche²³ (di seguito Codice) qualifica servizio universale la telefonia fissa – come già previsto dal Codice del 2003 – e la connessione a banda larga, adattandosi alle reali esigenze tecnologiche di cittadini e imprese nonché alla necessità di garantire a tutti, soprattutto agli utenti svantaggiati, per condizioni socioeconomiche e/o geografiche, un servizio considerato indispensabile per la partecipazione alla vita associata.

La qualificazione come servizio universale implica che i consumatori, su tutto il territorio nazionale, hanno diritto ad accedere a un prezzo accessibile ad un adeguato servizio di rete a banda larga e a servizi di comunicazione vocale, che siano disponibili, al livello qualitativo specificato, ivi inclusa la connessione sottostante, in postazione fissa, da parte di almeno un operatore (art. 94 del Codice)²⁴. Per assicurare l'accessibilità economica dei servizi, l'Autorità garante per le comunicazioni (AGCOM) vigila sull'evoluzione e sul livello dei prezzi al dettaglio, praticati sul mercato, in particolare in relazione ai prezzi nazionali e ai redditi nazionali dei consumatori in modo che il prezzo sia adeguato, ossia, venga calcolato tenendo conto dello specifico contesto nazionale, ovvero, dei divari territoriali (art. 95 del Codice). Inoltre, l'AGCOM può assicurare l'accessibilità al servizio universale di rete anche mediante postazione non fissa,

²³ Dir. UE 2018/1972, attuato con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207 che modifica il Codice delle comunicazioni elettroniche adottato con d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259.

²⁴ M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 1998, p. 181 e ss.; P. LIBERATI, A. CAUDURO, *Brevi note sul servizio universale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, p. 131 ss.

qualora lo ritenga necessario per garantire la piena partecipazione sociale ed economica dei consumatori alla società.

La disciplina richiede il rispetto di specifici standard al fine di garantire un «accesso adeguato» che è da valutare, anche in questo caso, alla luce delle condizioni nazionali e alla larghezza minima di banda di cui dispone la maggioranza dei consumatori sul territorio nazionale. Inoltre, l'accesso è adeguato quando è in grado di fornire la larghezza di banda necessaria per supportare almeno l'insieme minimo di determinati servizi (elencati nell'all. 5 del Codice): e-mail; motori di ricerca che consentano la ricerca e il reperimento di ogni tipo di informazione; strumenti basilari di istruzione e formazione; stampa o notizie online; ordini o acquisti online di beni o servizi; ricerca di lavoro; reti professionali; servizi bancari; utilizzo dei servizi dell'amministrazione digitale; media e messaggistica istantanea; chiamate e videochiamate.

Il legislatore parametrizza l'adeguatezza, da commisurare in base all'evoluzione tecnologica e alle concrete condizioni nazionali, in modo da consentire all'Autorità garante di imporre adeguati obblighi di servizio universale per soddisfare «tutte le richieste ragionevoli di accesso a tali servizi» quanto meno da parte di un operatore designato (art. 96, co. 1, Codice). Naturalmente l'imposizione degli obblighi di servizio universale è subordinata all'aver stabilito che l'accesso adeguato a internet a banda larga e ai servizi di comunicazione vocale non possa essere garantito alle normali condizioni commerciali. Il servizio deve essere adeguato anche sotto il profilo tecnico (art. 94 co. 3 Codice) e, quindi, l'AGCOM nel fissare le condizioni di fornitura deve tenere conto delle indicazioni del BEREC (Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche)²⁵.

La qualificazione di internet come servizio universale consente di garantire a tutti i cittadini e utenti, a prescindere dal luogo di residenza, di usufruire di una serie di servizi essenziali di connessione ad un prezzo abbordabile, prezzo oggetto di monitoraggio da parte dell'Autorità. Così se i costi che ricadono sul gestore del servizio universale sono eccessivi vengono compensati dall'Autorità che calcola i costi netti della fornitura eccessivamente onerosa per poi ripartire il costo netto degli obblighi di

²⁵ Tenendo conto della Relazione BEREC n. BoR(20)99, recante “*Report on Member States' best practices to support the defining of adequate broadband Internet Access Service (IAS)*”, l'AGCOM con Delibera n. 309/23/CONS del 5 dicembre 2023 ha stabilito che ai fini del servizio universale, la velocità nominale in download per un servizio di accesso adeguato ad internet a banda larga è di in 20 Mbps, in quanto questa velocità consente di accedere ai servizi essenziali individuati dal Codice per assicurare la partecipazione alla vita sociale.

servizio universale tra i fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica (art. 98 *bis* e 98 *ter* Codice). Peraltro, la qualificazione dell'accesso ad internet a banda larga come servizio universale sottrae tale diritto dal novero dei diritti "finanziariamente condizionati"²⁶, nel senso che impone la predisposizione di un nucleo di prestazioni che sono intangibili, a prescindere dalla convenienza economica e per i quali i maggiori costi derivanti dalla gestione di un servizio economicamente non conveniente vanno ripartiti in modo solidale.

Parallelamente al regime di servizio universale, il legislatore è intervenuto con misure tese alla realizzazione delle infrastrutture di rete, qualificate come opere di urbanizzazione primaria²⁷ anche mediante interventi di finanziamento pubblico agli impianti di privati o con la realizzazione di impianti e l'assunzione di oneri direttamente in capo allo Stato quando, per dimensione o per il carattere antieconomico, tali servizi non possono essere soddisfatti dal mercato e vanno quindi assicurati da soggetti pubblici, mediante messa a gara e concessione ad operatori privati²⁸.

La necessità di garantire l'accesso su tutto il territorio nazionale ha inoltre determinato l'intervento diretto dello Stato per la copertura delle zone a fallimento del mercato, le c.d. aree bianche, con l'adozione della Strategia italiana per la banda ultralarga che prevede investimenti diretti tesi alla diffusione del 5 G, obiettivo che stenta a decollare per la scarsa

²⁶ M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 75.

²⁷ Secondo l'art. 43, co. 4 del Codice delle Comunicazioni elettroniche, «le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli articoli 44 e 49, e le opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultra larga, effettuate anche all'interno degli edifici sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e ad esse si applica la normativa vigente in materia, fatto salvo quanto previsto dagli articoli 44 e 49 con riferimento alle autorizzazioni per la realizzazione della rete di comunicazioni elettroniche e degli elementi ad essa collegati per le quali si attua il regime di semplificazione ivi previsto».

²⁸ P. S. MAGLIONE, *I rapporti tra Stato e autonomie nell'infrastrutturazione digitale del Paese*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2023, p. 298. Per favorire la connessione alla banda larga, il d. lgs. 15 febbraio 2016 n. 33 – in attuazione della dir. n. 2014/61 del 15 maggio 2014 – introduce norme volte a facilitare l'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. Una delle novità più interessanti introdotte dal decreto riguarda l'obbligo per proprietari e condomini dotati di infrastruttura fisica multiservizio passiva, obbligatoria per gli edifici di nuova costruzione, di assicurare l'accesso alle infrastrutture agli operatori di rete, secondo condizioni eque e non discriminatorie, anche con riguardo al prezzo.

propensione degli operatori a investire e a fornire una copertura di rete fissa con velocità pari o superiore a 1 Gbps nelle aree più remote. Tali investimenti convergono e si sovrappongono alle misure del PNRR che prevede un forte investimento (6,7 miliardi) per progetti di infrastrutturazione²⁹ in linea con la strategia europea del Digital Compass che intende raggiungere, entro il 2026, gli obiettivi di trasformazione digitale: copertura del 5 G su tutto il territorio nazionale e connettività a 1 Gbps. Il PNRR considera la digitalizzazione un obiettivo trasversale alle diverse missioni, punta a rafforzare la connettività e a colmare il divario infrastrutturale, anche mediante l'adozione di diverse misure di semplificazione del procedimento di autorizzazione per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica³⁰. Attuando una logica perequativa tesa a finanziare aree a fallimento del mercato, a scarsa redditività, zone rurali e il Mezzogiorno³¹, il PNRR conferma l'idea della digitalizzazione come strumento per colmare i divari di cittadinanza.

3.1. Segue: *internet come servizio universale e uguaglianza sostanziale*

In base a quanto finora osservato, la nozione di universalità del servizio evidenzia la necessità di erogare un servizio di natura economica

²⁹ M1C1 Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, Investimento 3: Reti ultraveloci (banda ultra-larga e 5G).

³⁰ Tra le principali: l'art. 38, commi 1-5, d.l. 1° luglio 2020, n. 76, conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120; che introduce alcune disposizioni di attenuazione dei vincoli urbanistici e di edilizia in materia di tutela del patrimonio culturale; l'art. 40 d.l. n. 77 del 2021, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108, semplifica le procedure di autorizzazione per l'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica e introduce disposizioni volte ad agevolare l'infrastrutturazione digitale degli edifici; l'art. 7-septies del d.l. 21 marzo 2022, n. 21 conv. in l. 20 maggio 2022, n. 51 stabilisce che, per l'installazione delle infrastrutture c.d. “passive” (quali pali, torri e tralicci) destinate ad ospitare gli impianti radioelettrici, in fase di invio dell'istanza all'ente locale non va presentata la documentazione comprovante il rispetto dei limiti di esposizione, i valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, relativi alle emissioni elettromagnetiche. Sul punto, cfr., G. SGUEO, *La transizione digitale in Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2021, p. 746 e ss.

³¹ Su questi aspetti, cfr. S. DEL GATTO, *Le infrastrutture per la banda ultra-larga e il piano per la copertura delle zone a fallimento di mercato*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, Roma Tre Press, 2022, p. 67 e ss.; A. CLARONI, *Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2021, pp. 215; P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2024, p. 71 ess.

a prescindere dalla redditività delle singole operazioni con il controllo delle tariffe e un regime di tutela di utenti e consumatori.

La qualificazione quale servizio pubblico universale attrae internet alla sfera di quei servizi la cui istituzione e predisposizione presenta un carattere di doverosità perché risponde ad un bisogno primario degli individui, dando attuazione all'art. 3 co. 2 della Costituzione³². Dal punto di vista dell'inquadramento costituzionale, internet è un servizio essenziale, ossia, un servizio che – alla luce dell'art. 43 Cost. – non necessariamente richiede una riserva pubblica. Il regime del servizio universale non implica la rinuncia alle regole del mercato, che vanno applicate finché è possibile³³, mentre i correttivi intervengono solo laddove necessario per la realizzazione di obiettivi di coesione sociale e di solidarietà. In questo senso, è possibile tracciare un parallelo con le telecomunicazioni che sono state oggetto negli anni Venti del Novecento di un processo di municipalizzazione e di progressiva avocazione allo Stato in quanto servizio indispensabile per lo sviluppo sociale ed economico, nonché per la realizzazione della persona³⁴. Il servizio delle comunicazioni è stato dunque riservato in via esclusiva allo Stato in regime di monopolio pubblico e, solo dagli anni Novanta del Ventesimo secolo, è stato privatizzato e, come servizio universale, è oggetto di un'attività di regolazione tesa a garantirne la qualità e la fruibilità a condizioni economiche accessibili.

A differenza del servizio pubblico che giuridicamente dipende dallo Stato, il servizio universale nasce con il processo di liberalizzazione e si sviluppa nell'ottica della regolazione dei servizi che hanno rilevanza economica ma che vanno garantiti a determinate condizioni proprio per la funzione sociale che assolvono. Il servizio universale individua l'insieme degli obblighi dell'impresa che si trova in una posizione di controllo di una infrastruttura portante della società³⁵ quale è la rete internet e, quali sembrano delinearci – come giustamente prospettato – le grandi imprese digitali (Google, Meta ecc.) dalle quali ormai dipende l'accesso non solo ai social media ma a tutta una serie di servizi pubblici che vanno dall'informazione, all'istruzione, alla sanità, ai trasporti³⁶.

³² G. CAIA, *La disciplina dei servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, I, Monduzzi ed. Bologna, 1998, p. 950.

³³ G. F. CARTEI, *Servizio universale*, in *Enc. dir.*, Annali III, 2010, Giuffrè, Milano, p. 1062.

³⁴ P. F. MAGLIONE, *I rapporti tra Stato e autonomie nell'infrastrutturazione digitale del Paese*, cit., p. 278 e ss.

³⁵ G. F. CARTEI, *Servizio universale*, cit., p. 1059 e ss.

³⁶ E. CREMONA, *Le piattaforme digitali come public utilities: perché non applicare alcuni principi di servizio pubblico?*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2023, p. 470 e ss.

L'essenzialità del servizio emerge in concreto in relazione all'incidenza dell'attività di servizio pubblico rispetto ad esigenze «espresse dallo Stato comunità e tradotte in scelte legislative»³⁷ di *primaria* importanza per la generalità e l'intensità con cui sono avvertite»³⁸. Si tratta di esigenze da valutare in senso oggettivo, in relazione al contesto storico, sociale³⁹, nonché all'evoluzione scientifica e tecnologica. Internet costituisce un servizio pubblico in senso funzionale o oggettivo che prescinde da un affidamento pubblico da parte della PA ed è sempre stato in mano a soggetti privati; solo progressivamente, proprio in considerazione dell'evoluzione tecnica ed economica, è stato riconosciuto come servizio attratto al sistema della regolazione del mercato e sottoposto a controllo e vigilanza secondo le indicazioni della disciplina di settore⁴⁰. Inoltre, in particolare con la diffusione dell'intelligenza artificiale, si può immaginare un'evoluzione anche per le grandi piattaforme digitali quali infrastrutture che ricoprono funzioni di concreto interesse pubblico⁴¹. In quanto strumenti necessari ad accedere a molteplici servizi pubblici e ad esercitare diritti di informazione e partecipazione che formano (e trasformano) la sfera

³⁷ F.A. ROVERSI MONACO, *Compiti e servizi. Profili generali*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F. G. Scoca (a cura di), *Diritto Amministrativo*, cit., p. 840.

³⁸ V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959, p. 292. Sul punto, A. CAUDURO, P. LIBERATI, *Brevi note sul servizio universale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, p. 133; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma, 2004, p. 83 e ss.

³⁹ U. POTOTSCHNIG, *I poteri pubblici*, Cedam, Padova, 1967, p. 70 e ss.; A. PREDIERI, *Collettivizzazione*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, p. 424.

⁴⁰ Sul servizio pubblico in senso oggettivo, cfr. almeno Cons. Stato, Adunanza generale, parere 12 marzo 1998, n. 30; Cons. Stato, sez. V, 12 ottobre 2004 n. 6574; Cons. Stato, Ad. plen., 30 marzo 2000, n. 1. Più di recente, Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2022, n. 5893, par. 4.11, sottolinea che i servizi pubblici possono essere erogati dai privati, conservando la garanzia dell'utilità pubblico-sociale e in tale prospettiva si colloca l'«art. 41, comma 3, Cost., che prevede programmi e controlli pubblici volti a “indirizzare” le attività economiche a fini sociali. Impostazione che, in parte, coincide con quella seguita dall'ordinamento UE, dove si muove dal carattere presuntivamente “economico” dei servizi di interesse generale, con possibili deroghe al regime concorrenziale, in relazione alla specifica missione ad essi affidata».

⁴¹ Sul punto cfr.: K. SABEEL RAHMAN, *Regulating Informational Infrastructure: Internet Platforms as the New Public Utilities* in *Georgetown Law and Technology Review*, n. 2(2), 2018, p. 234 e ss.; V. BAGNOLI, *Digital Platforms as Public Utilities*, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, n. 51, 2020, p. 903 e ss. Sulla competizione tra potere pubblico e “governo” delle piattaforme, cfr. P. TÖRNBERG, *How platforms govern: Social regulation in digital capitalism*, in *Big Data & Society*, n. 10(1), 2023.

pubblica⁴², la rete e le stesse grandi piattaforme digitali assolvono ad una funzione di pubblica utilità.

In tale prospettiva, l'universalismo del servizio – come giustamente osservato – in qualche modo è «sottinteso»⁴³ al concetto di servizio pubblico essenziale e pone l'attenzione sul fatto che taluni servizi con natura economica vanno garantiti ai cittadini in modo omogeneo sul territorio nazionale, a prescindere dall'ubicazione geografica e a condizioni economiche accessibili da parametrare al contesto socio-economico.

Il concetto di servizio universale che sembra avere un carattere più ampio rispetto al servizio essenziale, esprime dunque «un bisogno non solo individuale ma anche collettivo», perché la diffusione del servizio facilita ed aumenta la fruizione dei diritti fondamentali del singolo cittadino ma, riducendo vulnerabilità ed emarginazione, contribuisce agli obiettivi di miglioramento delle condizioni della collettività⁴⁴ e, in definitiva, contribuisce ad attuare l'art. 3 co. 2 della Costituzione. In tal senso, il servizio universale rappresenta uno strumento posto a tutela di «valori della collettività» ed è evidentemente «riferibile alla categoria dei diritti sociali»⁴⁵.

In un sistema fondato sulla concorrenza e sul mercato, il regime del servizio universale esprime nel complesso la necessità di contemperare le esigenze del mercato con quelle della «coesione sociale» – alla luce dell'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – garantendo equità di accesso, solidarietà⁴⁶ e omogeneità nella fruizione di servizi percepiti nel contesto sociale come essenziali all'inveramento del principio di uguaglianza sostanziale, ossia, alla realizzazione della “dimensione sostanziale” della democrazia⁴⁷.

⁴² Sull'ampio tema del rapporto tra comunicazione di massa e nuove tecnologie, qui solo accennato, sia consentito rinviare almeno a: J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica* [1962], trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2000, in part., p. 217 e ss.; C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2023, p. 543 e ss.; M. MANETTI, *Alla ricostruzione della sfera pubblica*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2025, p. 305 e ss.

⁴³ M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale*, cit., p. 187; N. RANGONE, *I servizi pubblici – Nozioni e regole*, Il Mulino, Bologna, 1999.

⁴⁴ G. F. CARTEI, *Il servizio universale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 125 e ss.

⁴⁵ G. F. CARTEI, *Il servizio universale*, cit., p. 238.

⁴⁶ G. TELESE, *Servizio di interesse economico generale e servizio universale nella giurisprudenza e nella normativa comunitaria*, in *Jus*, 1999, p. 947.

⁴⁷ L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico* in E. VITALE (a cura di), Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 10. Sulla coesione sociale, in part., A. LUCARELLI, *Art. 36*,

4. Nuove declinazioni del principio di uguaglianza: la neutralità della rete

La qualificazione della rete internet come servizio universale e diritto strumentale allo sviluppo individuale e della società digitale implica una nuova articolazione del principio di uguaglianza con l'affermazione del principio di neutralità, ossia, il divieto di «restrizioni arbitrarie sui dispositivi connessi ad internet e sul modo in cui essi operano»⁴⁸. Il fornitore della rete non può applicare politiche tese a rallentare, restringere, «bloccare discriminare in qualità o velocità contenuti, applicazioni o servizi offerti da chi vuole diffonderli alla comunità indifferenziata dei naviganti in Internet»⁴⁹. In questo senso, nella definizione degli obiettivi, il Codice delle comunicazioni elettroniche indica il rispetto del principio di neutralità tecnologica, inteso come non «discriminazione tra particolari tecnologie, non imposizione dell'uso di una particolare tecnologia rispetto alle altre e possibilità di adottare provvedimenti ragionevoli al fine di promuovere taluni servizi indipendentemente dalla tecnologia utilizzata» (art. 4, co. 2).

I fornitori non devono trattare gli utenti in modo differenziato, per esempio, accelerando il traffico di determinati blocchi di dati e rallentandone altri, non possono discriminare gli utenti in base al prezzo pagato⁵⁰. In definitiva «i diritti degli utenti finali non possono essere limitati dagli accordi conclusi tra loro e i rispettivi fornitori di accesso a internet né dalle pratiche di gestione del traffico messe in atto dai fornitori»⁵¹.

Ancora, nel fissare le regole di accesso alla rete *internet* aperta, il reg. UE 2015/2120⁵² stabilisce che gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni in condizioni di neutralità della rete nel territorio

in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 251 e ss.

⁴⁸ A. M. GAMBINO, R. GIARDA, *L'accesso ad Internet come diritto*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 114.

⁴⁹ G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016. Sulla affermazione del principio di neutralità della rete, F. DONATI, *Internet* (dir. cost.), in *Enc. del dir.*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2014, p. 538 e ss.

⁵⁰ G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 65.

⁵¹ Relazione della commissione al parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione delle disposizioni in materia di accesso a un'Internet aperta di cui al regolamento (UE) 2015/2120, COM(2023) 233 final, Bruxelles, 28 aprile 2023.

⁵² Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche.

dell'Unione. Tanto è vero che, secondo il primo considerato le norme del regolamento fissano regole comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a *internet* e tutelare i relativi diritti degli utenti finali. In particolare, una rete aperta implica che gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni e contenuti e di diffonderli, di utilizzare e fornire applicazioni e servizi, di utilizzare apparecchiature terminali di loro scelta, indipendentemente dalla sede dell'utente finale, del fornitore o dalla localizzazione, dall'origine o dalla destinazione delle informazioni, dei contenuti, delle applicazioni o del servizio (art. 3 co. 1). La disciplina riconosce il diritto di accesso alla rete da parte degli utenti, che i fornitori devono garantire trattando tutto il traffico allo stesso modo, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, e a prescindere dalla fonte e dalla destinazione, dai contenuti cui si è avuto accesso o che sono stati diffusi, dalle applicazioni o dai servizi utilizzati o forniti, o dalle apparecchiature terminali utilizzate (reg. UE 2015/2120, art. 3 co. 3).

I fornitori di rete possono adottare misure di gestione ragionevole del traffico che – precisa il regolamento – devono essere trasparenti, non discriminatorie, proporzionate e non devono essere basate su considerazioni di ordine commerciale ma su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico. Le restrizioni del servizio sono ammissibili solo se necessarie a conformarsi ad atti legislativi, oppure per preservare l'integrità e la sicurezza della rete e dei servizi prestati e prevenire una congestione della rete o mitigarne gli effetti (reg. UE 2015/2120, art. 3 co. 3).

Con l'obiettivo di garantire la fruibilità del servizio universale di accesso alla rete, il principio di neutralità fa emergere come la priorità per il regolatore europeo non consista solamente nella tutela del mercato ma altresì nella garanzia di un *internet* aperta in funzione di protezione e promozione sociale⁵³.

Un esempio di come concretamente il principio di neutralità consenta di tutelare i diritti degli utenti in rete emerge con la questione affrontata dalla Corte di giustizia relativa alla pratica dei pacchetti di servizi *internet*

⁵³ Sul punto cfr., M. OROFINO, *La politica europea delle telecomunicazioni (comunicazioni elettroniche): la nuova sfida della net-neutrality*, in *Eurojus*, n. 2, 2017, p. 9 e ss.; ID., *La declinazione della net-neutrality nel Regolamento europeo 2015/2120. Un primo passo per garantire*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2016, p. 2 ss.; G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, cit., p. 20 e ss.

zero rating (“accesso preferenziale”). Dando attuazione al principio di neutralità, la Corte di giustizia ha sanzionato la pratica dei pacchetti *zero rating* la cui particolarità consiste nel fatto che il traffico di dati generato da determinati servizi e applicazioni specifici non viene computato nel pacchetto di traffico dei dati acquistato dai clienti, favorendo, evidentemente, l’uso di alcuni specifici servizi e applicazioni rispetto alle altre disponibili. Peraltro, nei casi affrontati dalla Corte di giustizia, una volta esaurito il volume di traffico dati pattuito, gli utenti potevano continuare a utilizzare senza restrizioni le applicazioni ed i servizi preferenziali, mentre alle altre applicazioni e servizi disponibili venivano applicate misure di blocco o di rallentamento del traffico, restringendo l’accesso alla rete e indirizzando il comportamento degli utenti⁵⁴. Tali misure applicate per ragioni esclusivamente commerciali sono lesive del diritto di accesso degli utenti finali e contrastano con la disciplina regolamentare che, come evidenziato, ammette blocchi e limiti all’accesso esclusivamente per ragioni tecniche o di sicurezza⁵⁵. Anche il BEREC e l’AGCOM sottolineano che i servizi internet *zero rating* sono ammissibili per ragioni tecniche e non commerciali e se al raggiungimento del limite generale di traffico previsto dall’offerta venga garantito lo stesso trattamento a tutte le tipologie di traffico effettuato⁵⁶. In linea di principio le tariffe *zero rating* non sono dunque inammissibili ma la loro legittimità deve essere valutata da parte delle autorità nazionali tenendo conto del diritto di accesso ad una rete libera, secondo l’indicazione dell’art. 3 co. 1 e 2 del reg. UE 2015/2120.

La disciplina in tema di neutralità della rete è fondata sull’obiettivo prioritario di salvaguardare la concorrenza, l’equilibrio del mercato dei fornitori di servizio di rete e proteggere i diritti dell’utente/consumatore

⁵⁴ Corte di Giustizia, (Grande Sezione) nelle cause riunite C-807/18 e C-39/19, *Telenor Magyarország*, 15 settembre 2020; Corte di Giustizia, cause C-854/19 (*Vodafone*), C-5/20 (*Vodafone*) e C-34/20 (*Telekom Deutschland*), 2 settembre 2021. Sul punto, M. MONTI, G. D’IPPOLITO, *Net neutrality e “tariffe zero”: la convergenza delle esigenze democratiche e di mercato*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 256 e ss.

⁵⁵ Corte di Giustizia, (Grande Sezione) nelle cause riunite C-807/18 e C-39/19, cit. par. 54.

⁵⁶ BEREC, *Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation*, 9 giugno 2022, p. 14; Delibera n. 123/17/CONS, *Diffida alla società Wind Tre spa (già H3g spa e Wind Telecomunicazioni spa) in relazione alla corretta applicazione del regolamento (UE) n. 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’internet aperta*, 15 marzo 2017, p. 4. Sul punto, I. GENNA, *Illecite le offerte telefoniche “zero-rating”, secondo la Corte di Giustizia Ue: ecco le conseguenze della sentenza*, in *Agendadigitale.eu*, 17 settembre 2020.

che si trova in una condizione di evidente asimmetria rispetto al fornitore del servizio di rete. L'obiettivo del mercato nella disciplina in oggetto finisce però per andare di pari passo con l'esigenza di tutelare il pluralismo informativo.

Considerate le garanzie a tutela dei diritti degli individui, la disciplina in tema di neutralità costituisce una declinazione del principio di uguaglianza, ponendosi a tutela di un accesso aperto, funzionale allo sviluppo economico e alla tutela dei diritti on line⁵⁷.

Sotto il profilo economico, l'intervento regolativo con il coinvolgimento delle autorità nazionali che vigilano sull'attuazione del principio di neutralità, costituisce un limite all'iniziativa economica che, secondo l'art. 41 Cost., non può svolgersi in contrasto con l'«utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»⁵⁸. In definitiva, il principio di neutralità della rete è coerente con il disegno costituzionale secondo il quale il legislatore può imporre obiettivi specifici e perfino conformare l'attività economica stessa quando la limitazione dell'iniziativa economica sia necessaria allo sviluppo della persona, cui è funzionale la salvaguardia del pluralismo e della «democraticità» della rete.

5. *Internet, accesso alla rete e forma di Stato*

Tra il riconoscimento della rete come servizio universale e la regolazione di un'internet aperta e plurale, la disciplina positiva qualifica chiaramente l'accesso ad internet come interesse primario della persona.

La rete non è solo l'infrastruttura portante della società digitale ma – si è cercato di evidenziare – è una dimensione per l'esercizio di diritti all'interno della quale gli individui esercitano diritti e, grazie ad una regolazione sempre più attenta, iniziano altresì ad essere riconosciuti come destinatari di doveri: il rispetto della *privacy*, il dovere di un comportamento etico in rete, il divieto di diffondere contenuti illegali, il rispetto dei limiti in materia di *e-commerce* ecc.

Come «comunità» di diritti e doveri, la sfera digitale assume i contorni di una «formazione sociale», ossia, secondo una definizione gene-

⁵⁷ G. D'IPPOLITO, *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, cit., p. 36.

⁵⁸ G. D'IPPOLITO, M. MONTI, *Net neutrality e "tariffe zero": la convergenza delle esigenze democratiche e di mercato*, cit., p. 262.

rica, un'organizzazione intermedia tra l'individuo e lo Stato, in cui trova «sviluppo la personalità umana» (art. 2 Cost.)⁵⁹. Il primato costituzionale della persona non è limitato alla condizione individuale ma viene «integrato» dalla dimensione sociale, con la proiezione dell'individuo nei gruppi sociali di cui l'uomo è libero di far parte e che sono funzionali al «pieno sviluppo» della propria personalità⁶⁰. In tal senso sembra difficile negare che la dimensione digitale, in cui si svolge ampia parte della vita (lavorativa, sociale e politica) degli individui non costituisca un ordinamento, che contribuisce a ridefinire «la collocazione della persona nel sistema politico-istituzionale»⁶¹.

Tale inquadramento consente di guardare ad internet non solo da un punto di vista individuale, come diritto e libertà, ma come *dato* sociale. La digitalizzazione rappresenta invero un fenomeno di natura globale, ma il suo impatto – sotto il profilo economico, sociale e politico – appare strettamente legato alle condizioni di ciascun paese e alle misure di solidarietà che ciascun ordinamento è disposto ad adottare per ridurre il divario. Le diseguaglianze e la scarsa coesione sociale, economica e culturale del Paese, attraversato da fratture e divari profondi, si riverberano sul processo di transizione digitale delle società contemporanee. Si tratta di un fenomeno globale, che però non determina l'irrilevanza dell'azione statale, ma – al contrario – richiede l'intervento dello Stato.

Se quella creata da internet può essere considerata un'organizzazione intermedia, allora il problema dell'accesso alla rete diventa una questione

⁵⁹ Su internet come formazione sociale, G. SCORZA, *Accedo ergo sum*, in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, p. 131; P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, cit., p. 54; M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 79; ID., *Ubi Social, Ibi Ius Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei provider*, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 29 e ss. In generale sulle formazioni sociali, almeno: P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in AA. VV., *Dalla Costituente alla Costituzione*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 1998, p. 231; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989.

⁶⁰ P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 838.

⁶¹ S. RODOTÀ, Audizione sui disegni di legge sull'accesso a Internet, Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 15 marzo 2015, p. 2. Sull'ordinamento della rete come nuovo ordine virtuale, O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2025, p. 119 e ss.; P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in *Consulta on line*, 3, 2013, p. 27 e ss.; M. R. ALLEGRI, *Ubi Social, Ibi Ius. Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei provider*, Franco Angeli, Milano, 2018, in part., p. 29 e ss.

sociale, un *fattore* di inclusione e sviluppo dell'individuo nella comunità. Senza mettere in discussione la natura di diritto sociale dell'*accesso* ad internet, ciò che si vuole evidenziare è che la Repubblica è tenuta a creare le condizioni di sviluppo individuale⁶² a prescindere dalla qualificazione dell'accesso alla rete come libertà, diritto sociale o semplice strumento.

Nell'interazione tra individuo e comunità, legati reciprocamente da diritti e doveri di solidarietà, la Repubblica è chiamata dall'art. 2 Cost. a garantire i diritti *della* formazione sociale, la libertà della formazione sociale e, al contempo, i diritti dei singoli *nella* formazione sociale⁶³. La regolazione di internet è necessaria per contenere i poteri delle grandi piattaforme digitali⁶⁴, per definire doveri individuali e delle piattaforme che svolgono funzioni di rilievo oggettivamente pubblico e, in definitiva, per consentire ai cittadini di esercitare i propri diritti al riparo da indebitate pressioni ed ingerenze private o pubbliche.

In questa luce, potrebbe essere condivisibile l'idea di ricondurre internet in quanto fenomeno sociale al riconoscimento di diritti e obblighi di protezione agli artt. 2 e 3 della Costituzione⁶⁵. In tal senso l'inquadramento come diritto sociale dell'*accesso* ad internet costituirebbe il logico svolgimento del riconoscimento di internet come formazione sociale e fattore che incide sulla stessa definizione della forma di Stato, vale a dire, come fattore che condiziona le relazioni di potere che caratterizzano la posizione del cittadino in relazione all'autorità e nella comunità.

Del resto, il riconoscimento di internet come servizio universale, al di là delle "retorica" dei diritti, offre una garanzia molto concreta delle condizioni di accesso dei cittadini, mentre ricondurlo ai principi fondamentali consacrerebbe la dimensione digitale a fattore che caratterizza la forma di Stato. Visto in questa ottica, l'inserimento tra i principi fondamentali rappresenterebbe un baluardo contro eventuali ingerenze statali autoritarie o un uso strumentale della rete da parte di soggetti pubblici e privati, perché descriverebbe i caratteri dello *Stato digitale*. Nella prospettiva valoriale, il riconoscimento tra i principi fondamentali della rete

⁶² In senso critico sulla possibilità di riconoscere un diritto ad internet, P. TANZARELLA, *L'accesso a Internet è fondamentale*, cit., p. 51 e ss.

⁶³ M. FIORAVANTI, *Art. 2 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, p. 68.

⁶⁴ Sul punto, in part., O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, cit., p. 124-125.

⁶⁵ M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, cit., p. 79-80, propone una integrazione del dettato costituzionale nel senso di riconoscere il diritto di accesso a internet agli artt. 2-3 della Costituzione.

come luogo di sviluppo potrebbe valorizzare la centralità dell'individuo e non solo la dimensione economica e mercantilistica della rete. Ne discende che la tutela più appropriata della *rete* e dell'accesso sia da ricondurre implicitamente – in via interpretativa – se non, addirittura, in modo esplicito alla sfera degli articoli 2 e 3 della Costituzione.

In questa luce, il diritto di accedere alla rete rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente a ridefinire i diritti di cittadinanza digitale, ossia, le relazioni di potere nello *Stato digitale*. Impattando su diritti e libertà, internet «non è più lo spazio dell'infinita libertà» ma è un «luogo di conflitti»⁶⁶, è il luogo della competizione tra potere pubblico e privato delle grandi piattaforme digitali⁶⁷. È una formazione sociale che richiede regolazione e che al contempo – come fenomeno sociale – ridefinisce le relazioni e gli equilibri di potere, interrogando lo Stato sul proprio ruolo.

Assediata dalle *big tech*, detronizzata da mediatori digitali fornitori di servizi di interesse generale⁶⁸, deterritorializzata da un'amministrazione sempre più digitalizzata⁶⁹, la Repubblica ha oggi più che mai bisogno di riappropriarsi del proprio ruolo, ridefinendo *se stessa* insieme ad obblighi e limiti che abbiano come priorità l'individuo anche nella dimensione digitale.

In definitiva, la pervasività della digitalizzazione della vita sociale, economica, politica e culturale pone il quesito se le questioni inerenti alla rete internet siano da trattare non solo nella dimensione dei diritti, ma in una prospettiva *valoriale*, affrontando nella definizione della stessa forma di Stato il problema dell'infrastruttura e dell'accesso come una questione (cruciale) di inclusione, alla luce del principio personalista e di uguaglianza sostanziale.

⁶⁶ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. XII.

⁶⁷ Sulla necessità di limitare il potere dei grandi intermediari digitali, in part. O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, cit., p. 124 e ss.

⁶⁸ Su questi aspetti, L. CASINI, *Il futuro dello Stato (digitale)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2024, in part. p. 464-466.

⁶⁹ In particolare, sulla deterritorializzazione dei servizi pubblici digitalizzati che hanno comunque ricadute locali, D. ZANELLI, *La cittadinanza digitale tra diritto e doveri*, cit., p. 548-549.

La Pubblica Amministrazione di fronte alla transizione digitale: quale impatto sui divari territoriali?

Luca Maria Tonelli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Transizione digitale e Pubblica Amministrazione. – 2.1. La misura 1.4.1 del PNRR e le sue implicazioni nelle Amministrazioni locali. – 3. La riduzione dei divari territoriali *attraverso* la transizione digitale: lo sviluppo delle *smart cities*. – 4. Cittadinanza e *digital divide*. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione non è soltanto un processo di modernizzazione tecnologica, ma un intervento strutturale di politica pubblica¹. In un Paese come l'Italia, caratterizzato da marcati divari territoriali, lo sviluppo di infrastrutture e applicazioni digitali può rappresentare uno strumento di riequilibrio, riducendo le barriere di accesso ai servizi e garantendo pari opportunità ai cittadini indipendentemente dal luogo di residenza.

L'avvento delle nuove tecnologie, fra l'altro, è in grado di coinvolgere nella sua essenza la relazione tra il cittadino e le Istituzioni, giacché la transizione digitale implica un mutamento del rapporto che intercorre tra le autorità dotate di potestà di imperio e i singoli individui. Ciò – si badi bene – non avviene solo a livello orizzontale, ma anche – e soprattutto – a livello verticale: la digitalizzazione delle Amministrazioni ha, dunque, un impatto pure sul *come* viene distribuito il potere pubblico sul territorio².

¹ Sul punto si cfr. E. D'ORLANDO, G. ORSONI, *La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2023, p. 279 ss.; J.-B. AUBY, *La digitalizzazione come motore dell'evoluzione dell'organizzazione della pubblica amministrazione*, *ivi*, p. 389 ss. e, più ampiamente, R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020 e A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, 2022.

² La transizione digitale coinvolge, cioè, la forma di Stato tanto in senso orizzontale (ossia il rapporto tra governanti e governati), quanto in senso verticale (ossia su come

Per poter comprendere appieno quanto appena detto, occorre prendere le mosse dalla considerazione che, a seconda del luogo in cui ci si trova sul territorio nazionale, le differenti condizioni di competitività, di investimenti, di occupazione, di infrastrutture, di accesso alla rete determinano una diversa *qualità* dei servizi resi alla collettività da parte delle Amministrazioni territoriali: si pensi ad un piccolo Comune nell'Appennino non facilmente raggiungibile e con una bassa copertura del 5G e alle sue perduranti difficoltà nell'erogare servizi.

La transizione digitale, poi, è chiamata ad affrontare non soltanto il divario infrastrutturale che separa Nord e Sud, aree urbane e territori interni o montani, ma anche quello relativo alle competenze e alla cultura digitale. Gli investimenti in connettività e nelle piattaforme digitali devono, infatti, necessariamente essere affiancati da interventi mirati di inclusione digitale, formazione e sostegno all'alfabetizzazione tecnologica, affinché la tecnologia non assuma il ruolo di ulteriore fattore di esclusione³. Solo mediante tali iniziative è possibile garantire che la trasformazione digitale si configuri effettivamente come un'opportunità di crescita condivisa e come strumento di rafforzamento della coesione sociale e territoriale.

2. *Transizione digitale e Pubblica Amministrazione*

Prima di esaminare nel dettaglio le modalità con cui la Pubblica Amministrazione ha intrapreso il percorso verso la digitalizzazione dei propri servizi, appare necessario soffermarsi sul fenomeno della transizione digitale.

Innanzitutto, con l'espressione «transizione digitale» si fa riferimento alla conversione di processi analogici in modelli automatizzati, interattivi, mediante l'elaborazione algoritmica dei dati, anche attraverso l'utilizzo di tecnologie avanzate, al fine di migliorarne l'efficienza⁴.

«gli apparati di governo si collocano e si distribuiscono sul territorio nazionale»: così C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 65). Sui vari concetti di forma di Stato si rinvia a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova, 1975, p. 133 ss.; M. VOLPI, *Autorità e libertà. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2025 e A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005.

³ Si v., *infra*, §4.

⁴ Così A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la tran-*

Nell'ambito delle Amministrazioni, si tratta – più precisamente – dell'integrazione di nuove tecnologie all'interno dei procedimenti amministrativi, con l'obiettivo di renderli sempre più efficienti, accessibili e trasparenti.

Il percorso di transizione digitale della Pubblica Amministrazione italiana ha avuto un avvio formale nei primi anni 2000, attraverso l'approvazione di diverse normative volte ad allineare il sistema nazionale agli *standard* europei e internazionali. Pur potendosi rintracciare alcuni tentativi già alla fine degli anni '90, è con l'adozione del Codice dell'amministrazione digitale⁵ e, poi, con la creazione dell'Agenda digitale italiana⁶ che si è delineato un quadro organico e strutturato. Negli anni successivi, tale processo è stato consolidato da riforme e iniziative che hanno portato all'implementazione di strumenti innovativi come l'identità digitale (SPID), la fatturazione elettronica e la progressiva dematerializzazione dei documenti.

L'obiettivo della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione non consiste unicamente nella semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative, ma anche nella promozione di un modello di *governance* più aperto, inclusivo e sostenibile⁷. Fra i traguardi principali figurano l'ampliamento della partecipazione civica tramite piattaforme digitali, il miglioramento dell'accessibilità ai dati e ai servizi pubblici e la costruzione di un'Amministrazione più snella, capace di rispondere con maggiore tempestività alle esigenze di cittadini e imprese.

In questa prospettiva, il processo di trasformazione digitale si avvale di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale, i *big data* e il *cloud computing*, strumenti fondamentali per ottimizzare la gestione delle risorse e dei flussi informativi, assicurando al contempo alti *standard* di sicurezza e protezione dei dati personali.

La transizione digitale della Pubblica Amministrazione si configura, dunque, come una condizione essenziale non solo per la modernizzazione dell'infrastruttura tecnologica del Paese, ma anche per l'aumento dell'ef-

sizione digitale, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, p. 249.

⁵ Il riferimento è al d.lgs. n. 82 del 2005 e ss.mm.ii.

Sul Codice dell'amministrazione digitale v. C. NOTARMUZI, *Il Codice dell'amministrazione digitale*, in *www.astrid-online.it*.

⁶ L'Agenda digitale italiana trova la sua origine nell'analogo documento strategico europeo adottato dalla Commissione europea nell'agosto 2010.

⁷ E. DE BLASIO, D. SELVA, *Le piattaforme di partecipazione tra tecnologia e governance: i modelli di sviluppo in Italia, Spagna e Regno Unito*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 3, 2019, p. 353.

ficienza dei servizi, la riduzione dei costi di gestione e la promozione dello sviluppo economico e sociale⁸. In tale quadro, la digitalizzazione emerge come una leva strategica per realizzare una Pubblica Amministrazione più vicina ai cittadini, più agile e meglio attrezzata per affrontare le sfide future.

Per realizzare la transizione digitale della Pubblica Amministrazione, l'azione si sviluppa lungo due direttrici principali.

Da un lato si interviene sull'infrastruttura digitale, favorendo la migrazione al *cloud* delle Amministrazioni, promuovendo l'interoperabilità tra gli enti pubblici, semplificando le procedure in conformità al principio del "*once only*" – secondo cui le Pubbliche Amministrazioni non devono richiedere a cittadini e imprese informazioni già fornite in precedenza – e potenziando le misure di *cybersecurity*⁹.

Dall'altro si punta all'estensione e al miglioramento dei servizi digitali per i cittadini, garantendone l'accessibilità e adeguando i processi delle Amministrazioni centrali agli *standard* condivisi a livello europeo.

Affinché questi interventi risultino realmente funzionali alla transizione digitale del Paese, essi sono stati accompagnati da iniziative mirate a sostenere l'acquisizione e lo sviluppo delle competenze digitali necessarie. In questo quadro sono stati individuati sette investimenti strategici, tra cui le infrastrutture digitali (con una dotazione di circa 900 milioni di euro).

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione segue un approccio "*cloud first*", orientato a trasferire dati e applicazioni informatiche delle singole amministrazioni verso un ambiente *cloud*¹⁰. Questo cambiamento dovrebbe consentire di offrire servizi più sicuri, integrati e affidabili, nonché di razionalizzare i numerosi *data center* oggi operativi sul territorio¹¹.

Per le Amministrazioni centrali ciò comporta la necessità di adottare uno dei due modelli previsti: o la migrazione verso il Polo Strategico Nazionale (PSN), una nuova infrastruttura *cloud* di tipo privato o ibrido, interamente localizzata in Italia e caratterizzata da elevati *standard* di sicurezza e prestazioni; oppure optare per un *cloud* pubblico gestito da

⁸ Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). *Rapporto: La spesa ICT nella PA (2024)*.

⁹ Sulla *cybersecurity* v. F. DI RESTA, G. GRASSUCCI, *Sicurezza dei dati personali e cybersecurity*, in F. DI RESTA (a cura di), *Privacy, Data protection, Cybersecurity e Artificial Intelligence*, Roma, 2024, p. 251 ss.

¹⁰ Cfr. A.M. GALLO, *Strategie e governance per una PA digitale tra Artificial Intelligence e Public Service*, Milano, 2024, p. 135.

¹¹ Attualmente, infatti, circa il 95% degli oltre 11.000 *data center* delle Pubbliche Amministrazioni non risponde ai requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza.

operatori di mercato certificati, in grado di garantire livelli di qualità e sicurezza conformi alle normative nazionali ed europee.

Per sostenere la migrazione delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali verso il *cloud*, è stato predisposto un programma di supporto e incentivo finalizzato al trasferimento di basi-dati e applicazioni, con particolare attenzione alle Amministrazioni locali.

Le Amministrazioni potranno selezionare i propri fornitori all'interno di un elenco di *provider* certificati, valutati sulla base di requisiti di sicurezza, protezione dei dati e *standard* di prestazione.

Per le Amministrazioni locali di dimensioni ridotte, prive del personale dipendente necessario a gestire autonomamente il percorso di migrazione, sarà invece obbligatoria la partecipazione a raggruppamenti *ad hoc*, in modo da condividere risorse e competenze.

La transizione al *cloud*, oltre a migliorare sicurezza ed efficienza, rappresenta anche un volano per lo sviluppo di un ecosistema di imprese e *startup* in grado di ampliare e qualificare l'offerta di soluzioni *software* dedicate alla Pubblica Amministrazione.

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione mira a ripensare l'architettura e le modalità di interconnessione tra le banche dati degli Enti pubblici¹². La possibilità di far dialogare in modo integrato i diversi archivi non solo consente alle Amministrazioni di ridurre i costi di gestione, ma permette anche ai cittadini di risparmiare tempo e di accedere ai servizi con maggiore semplicità.

La creazione di un profilo digitale unico per ogni cittadino rende disponibili alle Amministrazioni le informazioni personali in maniera immediata ed efficace, evitando duplicazioni e richieste ripetute di dati già acquisiti. La piena interoperabilità tra i *dataset* pubblici comporterà inoltre un utilizzo più esteso dell'identità digitale e del domicilio digitale, che ciascun cittadino potrà scegliere liberamente.

L'investimento in questo ambito si articola in due misure principali: per un verso, lo sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), concepita per garantire l'interoperabilità dei dati pubblici. Questo strumento consentirà agli Enti di erogare servizi in modo più sicuro, rapido ed efficiente, evitando che i cittadini debbano fornire più volte le stesse informazioni; dall'altro, l'implementazione dello Sportello Digitale Unico, volto a supportare l'attuazione del regolamento europeo

¹² G. CARULLO, *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Concorrenza e mercato*, n. 23, 2016, p. 181 ss.

che mira a uniformare l'accesso ai servizi digitali nei diversi Stati membri dell'Unione europea.

2.1. La misura 1.4.1 del PNRR e le sue implicazioni nelle Amministrazioni locali

Il PNRR¹³, come noto parte integrante del programma europeo *Next Generation EU*, ha destinato una quota significativa di risorse alla transizione digitale: il 25,6% dei fondi totali (in crescita rispetto al 25,1% iniziale) è stato indirizzato a obiettivi legati alla digitalizzazione, con 6,1 miliardi di euro riservati alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana. Si tratta di un investimento imponente, che evidenzia l'impegno nazionale verso un processo di rinnovamento profondo.

Storicamente, l'Italia ha mostrato un certo ritardo rispetto alla media europea nella digitalizzazione dei servizi pubblici. Negli ultimi anni, tuttavia, si è registrata una notevole accelerazione¹⁴.

Accanto a questi risultati positivi, emergono però criticità rilevanti. Il *Digital Economy and Society Index* evidenzia la persistente fragilità delle competenze digitali di base, possedute solo dal 45,8% della popolazione italiana, contro una media Ue del 55,6%. Anche l'adozione di tecnologie avanzate da parte delle imprese appare limitata: soltanto il 5% delle aziende italiane utilizza soluzioni di Intelligenza Artificiale, a fronte di una media europea dell'8%. Queste lacune rappresentano un ostacolo sia alla piena valorizzazione degli investimenti infrastrutturali sia all'effettivo esercizio della cittadinanza digitale¹⁵.

¹³ Sul PNRR e le pianificazioni economiche si v. – *ex multis* – le riflessioni di M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, p. 3.

In genere, la letteratura economica riserva il termine "pianificazione" ai sistemi economici collettivisti, mentre utilizza il termine "programmazione" per le economie di mercato. Gli studi sulla programmazione economica sono sterminati. Cfr., almeno, G. MOR, *Programmazione economica e pubblica amministrazione*, Milano, 1969 e F. DI FENIZIO, *La programmazione economica*, Torino, 1965.

¹⁴ Dati tratti dal Rapporto *Digital Economy and Society Index* (DESI) 2023-2024.

Tra il 2021 e il 2023, il Paese ha guadagnato oltre 15 punti nella dimensione "servizi pubblici digitali" del DESI. Il rapporto DESI 2023-2024 conferma progressi significativi nell'e-government, con miglioramenti particolarmente evidenti nei servizi di e-health e nei servizi digitali per le imprese. Complessivamente, in cinque anni l'Italia è passata da un punteggio DESI di 28,2 a 49,3, registrando la crescita più costante tra tutti gli Stati membri, pur restando al di sotto della media europea (52,3).

¹⁵ Sulla "cittadinanza digitale" cfr. E. AMORETTI, E. GARGIULO, *Dall'appartenenza mate-*

Dal 2023 il DESI è confluito nel Rapporto sullo Stato del Decennio Digitale, che monitora i progressi in quattro dimensioni: Capitale Umano, Connettività, Integrazione della Tecnologia Digitale e Servizi Pubblici Digitali. Proprio in quest'ultima dimensione l'Italia mostra i risultati più solidi, riconosciuti come un punto di forza fondamentale.

Il rapido progresso italiano è stato definito una vera e propria rivoluzione silenziosa¹⁶: un cambiamento non frutto di crescita organica, ma di una strategia governativa mirata a colmare rapidamente un divario digitale accumulato nel tempo. L'enorme allocazione di risorse attraverso il PNRR testimonia questo sforzo straordinario, sebbene la sostenibilità del processo nel lungo periodo appaia incerta, poiché dipendente da fondi eccezionali e temporanei.

Il confronto tra l'avanzamento nei Servizi Pubblici Digitali e il ritardo persistente all'interno della popolazione mette in luce una dinamica cruciale: mentre l'offerta di servizi cresce rapidamente, l'utilizzo effettivo da parte dei cittadini resta limitato dalle carenze nelle competenze digitali. Ne deriva una relazione causale evidente: il pieno ritorno sugli investimenti in infrastrutture e servizi digitali richiede parallelamente un rafforzamento deciso dell'alfabetizzazione e inclusione digitale. Senza un approccio "olistico", il rischio è che i nuovi servizi avvantaggino solo i cittadini già digitalmente competenti, accentuando le disuguaglianze invece di ridurle¹⁶.

Alla luce di ciò, il presente paragrafo si concentrerà sull'analisi dell'impatto della Misura 1.4.1 del PNRR sulla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione di prossimità.

La Misura 1.4.1 del PNRR, dedicata al *"raggiungimento di un livello adeguato di maturità digitale da parte delle amministrazioni locali"*, rappresenta non solo un intervento tecnico e finanziario, ma un banco di prova strategico per l'intero sistema pubblico. Essa punta a integrare principi di *user-centered design*, accessibilità normativa (es. standard WCAG 2.1), interoperabilità (secondo il principio *Once Only*) e sostegno alla cittadinanza digitale, con l'obiettivo di migliorare in modo sostanziale l'esperienza dei servizi digitali offerti da Comuni e scuole.

Per questa misura sono stati stanziati 813 milioni di euro, destinati a

riale all'appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione, in *Pol. dir.*, n. 3, 2010, p. 359 s.; F. FAINI, *Diritto all'esistenza digitale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 3, 2019, p. 91 ss.; E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2022 e V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, p. 4.

¹⁶ Sul punto si ritornerà, *amplius*, al §4.

una platea di circa 15.900 enti. Gli obiettivi fissati dal PNRR sono ambiziosi: entro dicembre 2024, il 40% delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte avrebbe dovuto adottare il modello *standard* di portale istituzionale, con una crescita all'80% entro giugno 2026¹⁷.

Un elemento centrale della Misura è l'incentivo all'adozione di modelli digitali standardizzati, in linea con il *design system* nazionale sviluppato dall'iniziativa *Designers Italia* (AgID e Dipartimento per la Trasformazione Digitale). Tale standardizzazione garantisce interfacce coerenti, integrazione fluida con i sistemi nazionali di pagamento e identità digitale, e conformità ai requisiti di accessibilità previsti dalla l. 9 gennaio 2004, n. 4 e dalle Linee guida AgID. Il sistema *design.italia* si distingue per componenti modulari, riutilizzabili e *open-source*, compatibili con i CMS comunali, riducendo tempi e costi di sviluppo e garantendo accessibilità su dispositivi e tecnologie assistive.

I Comuni che hanno adottato i template di *Designers Italia* hanno registrato benefici tangibili: maggiore chiarezza nella struttura dei contenuti, accessibilità informativa più diffusa e un incremento nell'utilizzo dei servizi digitali, soprattutto da parte delle fasce intermedie della popolazione. Questo approccio alla standardizzazione non rappresenta solo un miglioramento tecnico o economico, ma una scelta politica strategica volta a ridurre le disuguaglianze territoriali e a garantire un livello uniforme di qualità dei servizi digitali anche nei piccoli Enti con risorse limitate.

La misura si fonda inoltre sul principio che l'accessibilità digitale non sia un mero obbligo normativo, ma un indicatore di inclusione democratica. La normativa italiana, costantemente allineata agli *standard* europei, impone alle Pubbliche Amministrazioni di garantire siti e applicazioni accessibili, di pubblicare dichiarazioni ufficiali di conformità e di predisporre canali di segnalazione delle barriere digitali. Ciò implica progettazione inclusiva delle interfacce¹⁸, contribuendo a ridurre il *digital divide* e a favorire la partecipazione attiva anche delle fasce più vulnerabili della popolazione¹⁹.

L'accessibilità diventa così un criterio fondamentale per validare gli

¹⁷ Avviso Misura 1.4.1 PNRR “*Esperienza del Cittadino nei servizi pubblici*”.

Già nel 2023 si è registrato un risultato significativo: la semplificazione dei servizi digitali di 6.000 enti è stata raggiunta in anticipo, segnando un primo successo nell'attuazione. Cfr. D. TUNDO, *Innovazione digitale e Pubblica Amministrazione locale: la rivoluzione silenziosa del PNRR 1.4.1*, in *Gazz. Amm.*, n. 1, 2025, p. 4.

¹⁸ Compatibilità con tecnologie assistive, corretta leggibilità, navigazione da tastiera, coerenza semantica.

¹⁹ P. PIRAS, *L'amministrazione digitale tra divari e doveri. “Non camminare davanti a me, ma al mio fianco”*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2022, p. 422.

investimenti del PNRR: indicatori come il *Net Promoter Score* (NPS) e il *completion rate* delle pratiche online assumono valore solo se riflettono una reale universalità d'uso. Le prime evidenze mostrano risultati incoraggianti: miglioramento della fruizione dei portali, aumento significativo del completamento online delle pratiche e riduzione delle richieste di assistenza presso gli URP locali.

In sintesi, la Misura 1.4.1 mira a far sì che entro giugno 2026 oltre 12.000 enti pubblici abbiano migliorato dell'80% la qualità e l'usabilità dei propri servizi digitali. Questo obiettivo, se raggiunto, rappresenterà non solo un progresso tecnologico, ma un passo decisivo verso una cittadinanza digitale realmente inclusiva, capace di coniugare innovazione, accessibilità e coesione sociale²⁰.

Le piattaforme abilitanti nazionali costituiscono l'ossatura portante della nuova Pubblica Amministrazione digitale italiana. Strumenti come SPID, CIE, pagoPA, IO, il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e il Polo Strategico Nazionale (PSN) garantiscono accesso sicuro, interoperabilità, tracciabilità e standardizzazione dei servizi.

Dal lato dei cittadini, i vantaggi sono evidenti: non è più necessario gestire credenziali multiple, grazie a sistemi di identificazione unificata e sicura che tutelano la *privacy* e consentono l'accesso non solo ai servizi pubblici nazionali, ma anche a quelli di altri Stati membri dell'Unione europea e di numerosi soggetti privati. Per le Amministrazioni, l'adozione di SPID e CIE riduce i costi legati alla gestione locale delle credenziali, assicurando un accesso uniforme e veloce ai servizi online sull'intero territorio²¹.

Sul fronte dei pagamenti digitali, la piattaforma pagoPA è lo strumento di riferimento per eseguire transazioni certificate verso le Pubbliche Amministrazioni, garantendo tracciabilità e integrazione con i sistemi informativi locali. Dalla sua introduzione nel 2016 ha gestito oltre 1 miliardo di operazioni, per un valore complessivo superiore a 200 miliardi di euro. Nel solo 2025 sono state registrate 179 milioni di transazioni, pari a 50,6 miliardi di euro, confermando una tendenza di crescita costante²².

²⁰ D. TUNDO, *Innovazione digitale e Pubblica Amministrazione locale: la rivoluzione silenziosa del PNRR 1.4.1*, cit., p. 5.

²¹ La diffusione è ormai capillare: nel 2024, SPID è stato utilizzato oltre 1,15 miliardi di volte, con un volume medio superiore ai 90 milioni di accessi mensili nei primi mesi del 2025. Al 15 giugno 2025, le identità SPID attive superano i 40,6 milioni, in linea con l'obiettivo PNRR che punta al 70% della popolazione dotata di identità digitale entro il 2026: dati reperibili in www.innovazione.gov.it.

²² Dati rinvenibili su *PagoPA S.p.A.*, <https://www.pagopa.it/it/media/comunica>.

Un ruolo complementare è svolto dall'App IO, che rappresenta il principale canale di comunicazione digitale tra Stato e cittadini. Con oltre 37 milioni di utenti attivi e più di 150 milioni di notifiche inviate nel 2023, IO consente di ricevere comunicazioni ufficiali integrate con l'Indice Nazionale dei Domicili Digitali (INAD) e di effettuare pagamenti in maniera immediata. Nonostante i progressi, una quota rilevante di notifiche ufficiali (oltre 10,4 milioni) continua a essere inviata tramite raccomandata cartacea, a dimostrazione del potenziale ancora inesplorato della digitalizzazione²³.

Il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) costituisce l'archivio centralizzato dei dati clinici dei cittadini, accessibile a medici e strutture autorizzate per finalità di prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione e ricerca. Tuttavia, persistono forti disomogeneità territoriali nella completezza e accessibilità dei dati. Per uniformare il sistema, il decreto FSE 2.0 del 7 settembre 2023 ha definito un nuovo quadro nazionale di protezione e trattamento dei dati sanitari, integrato da strumenti di monitoraggio attivati nel 2024²⁴. Nonostante le criticità regionali, l'Italia mostra risultati superiori alla media Ue nell'accesso alle cartelle cliniche elettroniche (82,7/100 rispetto a 79,1/100), con un progresso del 15,9% nel 2023.

Il Polo Strategico Nazionale (PSN), cuore della strategia *Cloud First*, è destinato a ospitare i servizi digitali essenziali della Pubblica Amministrazione, assicurando residenza dei dati sul territorio nazionale, protezione dagli attacchi informatici e scalabilità. La realizzazione del PSN, affidata tramite gara da 4,4 miliardi di euro, è già avviata: nel 2023 è stato pubblicato il primo avviso per la migrazione dei servizi delle Amministrazioni centrali²⁵.

ti-stampa/pago-pa-raggiunti-1-miliardo-di-transazioni-sulla-piattaforma-dei-pagamenti-e-500-milioni-di-messaggi-inviati-dagli-enti-tramite-app-io/.

²³ D. TUNDO, *op. ult. cit.*, pp. 6-7.

²⁴ Il decreto del Ministro della Salute del 7 settembre 2023, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 24 ottobre 2023 (serie generale n. 249), definisce i contenuti del *Fascicolo Sanitario Elettronico 2.0* e le responsabilità per la sua attuazione, includendo anche le misure di sicurezza per il trattamento dei dati personali.

Sul Fascicolo Sanitario Elettronico v. *ex multis* E. CATELANI, *La digitalizzazione dei dati sanitari: un percorso ad ostacoli*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2023, p. 423 ss. e L. CALIFANO, *Il diritto alla salute e la sanità elettronica*, in L. CALIFANO, V. FIORILLO, F. GALLI, *La protezione dei dati personali: natura, garanzie, bilanciamento di un diritto fondamentale*, Torino, 2023, p. 335 ss.

²⁵ Il PSN è definito come infrastruttura ad alta affidabilità destinata a ospitare i dati e i servizi critici e strategici della Pubblica Amministrazione.

Nel complesso, l'Italia ha adottato un modello di “*Government as a Platform* (GaaP)”, centralizzando funzioni digitali chiave (identità, pagamenti, notifiche, *cloud*) per ottenere economie di scala e superare la frammentazione amministrativa²⁶. Tuttavia, l'autonomia regionale, soprattutto in settori come la sanità, mette in luce tensioni strutturali: l'infrastruttura tecnica può essere standardizzata, ma l'efficacia dipende dal livello di adesione e dall'impegno organizzativo locale.

Infine, pur con oltre 40 milioni di identità digitali attive, l'accesso universale ai servizi non è garantito. Permangono limiti legati al divario di competenze digitali, alle barriere cognitive e alla diffidenza di parte della popolazione. In questo quadro, i facilitatori digitali assumono un ruolo decisivo, in quanto rappresentano la figura professionale indispensabile per trasformare le piattaforme tecnologiche in strumenti realmente inclusivi e fruibili da tutti i cittadini, non solo dai più alfabetizzati digitalmente²⁷.

3. *La riduzione dei divari territoriali attraverso la transizione digitale: lo sviluppo delle smart cities*

A livello territoriale, un modo efficace per ridurre i divari potrebbe consistere nell'implementazione e nella valorizzazione delle cd. *smart cities*.

Appare, infatti, evidente come la stessa denominazione delle Missioni del PNRR – Digitalizzazione e Innovazione, Rivoluzione verde e Transizione ecologica, Infrastrutture per una mobilità sostenibile, Istruzione e Ricerca, Inclusione e Coesione, Salute, a cui si è aggiunto recentemente il capitolo *RePowerEU* – richiami, seppur indirettamente, le dimensioni costitutive di una *smart city*²⁸.

Le città, infatti, rappresentano una costruzione materiale e sociale dell'uomo. A differenza del contesto rurale, in cui i ritmi produttivi seguono i cicli naturali, l'ambiente urbano è plasmato da continui mutamenti negli equilibri sociali ed economici determinati dall'intervento umano²⁹.

²⁶ Sul *Government as a Platform* si rinvia a B. BOSCHETTI, *La transizione della pubblica amministrazione verso il modello Government as a platform*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione nell'era digitale*, cit., p. 1 ss.

²⁷ Il ruolo dei facilitatori è analizzato dettagliatamente da D. TUNDO, *Innovazione digitale e Pubblica Amministrazione locale*, cit., pp. 9-10.

²⁸ In questo senso P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2024, p. 78.

²⁹ E. CARLONI, M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fon-*

Non è un caso che, per qualificare la città come motore di innovazione, si utilizzi l'aggettivo *intelligente* (smart), tradizionalmente associato all'essere umano, sottolineando così la capacità della città di evolvere e adattarsi.

In tali contesti diventa particolarmente evidente il punto di incontro tra territorio e innovazione. Sebbene la dottrina segnali da tempo la difficoltà di elaborare una definizione univoca di *smart city*, è possibile identificarne alcune dimensioni ricorrenti: un'economia "intelligente", un ambiente sostenibile, una mobilità efficiente, un uso innovativo dell'energia, una pubblica amministrazione digitale e una governance urbana partecipata³⁰.

Questi elementi, integrati tra loro, contribuiscono a generare crescita sostenibile ed elevata qualità della vita, favorendo l'evoluzione di comunità dinamiche composte da cittadini e imprese, capaci non solo di adattarsi al cambiamento, ma anche di alimentarlo in una prospettiva di lungo periodo³¹.

Non va dimenticato che il capitale umano rappresenta il destinatario finale dei benefici derivanti dall'applicazione di soluzioni tecnologiche innovative al contesto urbano³². Esso non è soltanto fruitore passivo, ma anche co-produttore di valore, in quanto contribuisce direttamente, con le proprie competenze e pratiche, alla realizzazione della trasformazione digitale e sostenibile delle città.

La stessa idea di *smart city* richiama infatti i quattro pilastri dello sviluppo sostenibile delineati dall'Agenda 2030: non solo la dimensione ambientale, ma anche quelle economica, sociale e istituzionale³³. Ripensare lo sviluppo urbano secondo i paradigmi dell'"intelligenza" significa immaginare la città nel suo complesso come un organismo capace di rispondere a criteri di efficienza, innovazione e sostenibilità, così da conquistare una posizione rilevante all'interno della rete urbana globale³⁴.

do e nuove strategie di sviluppo urbano, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2015, p. 865 ss.

³⁰ Cfr., ad es., R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, n. 8, 2015, p. 4724 ss. e S. ANTONIAZZI, *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Milano-Udine, 2017, p. 479 ss.

³¹ C. DONOLO, T. FEDERICO, *La questione meridionale e le Smart Cities*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, n. 1-2, 2013, p. 194 s.

³² S. PETTIROSSI, *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2020, p. 211 ss.

³³ Nota questo aspetto P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, cit., p. 79.

³⁴ E. CARLONI, M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, cit., p. 873.

In questa prospettiva, il vero pilastro abilitante delle *smart cities* è costituito dall'impiego delle più avanzate tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Tali tecnologie, lungi dal costituire un fine in sé, assumono il ruolo di *driver* strategico, orientando le politiche urbane verso obiettivi di crescita sostenibile. Le città diventano così i nodi principali di un processo di trasformazione che, se correttamente guidato, può generare sviluppo anche nei territori più fragili o caratterizzati da ritardi strutturali, come le Regioni del Sud, favorendo forme di cooperazione orizzontale tra Enti locali e verticale con i livelli istituzionali superiori³⁵.

Tuttavia, persistono alcune criticità. Le logiche della *smartness*, ponendo al centro la dimensione virtuale, rischiano talvolta di oscurare le questioni sociali irrisolte, la cui soluzione dovrebbe invece rappresentare l'obiettivo prioritario³⁶. Senza un approccio integrato, infatti, le *smart cities* rischiano di sviluppare infrastrutture tecnologiche avanzate senza affrontare i nodi di fondo delle disuguaglianze sociali e territoriali.

Per di più, se in tali contesti si richiede ai cittadini di essere essi stessi "*smart*", trasferendo sull'utente finale quella dimensione di intelligenza che originariamente era attribuita alla collettività, le criticità già emerse per il mancato sviluppo delle infrastrutture – aggravate dalle nuove forme di marginalità e disuguaglianza generate dal *digital divide* – finiscono per ampliare ulteriormente il divario, colpendo in particolare i territori meno urbanizzati e quelle aree del Paese che da tempo soffrono tali problematiche³⁷.

4. Cittadinanza e digital divide

In una società sempre più digitalizzata, il divario digitale rischia di trasformarsi in una forma di limitazione concreta delle libertà individuali, impedendo ai cittadini di esercitare pienamente diritti che trovano nella dimensione online nuove opportunità di sviluppo, come la libertà di espressione, il diritto all'informazione e la partecipazione al confronto politico³⁸.

Ciò che in teoria dovrebbe rappresentare un fattore di uguaglianza e

³⁵ M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2015, p. 971.

³⁶ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, p. 242.

³⁷ Cfr., ancora, P. LOMBARDI, *op. ult. cit.*, p. 80.

³⁸ Si v. A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, in *Dir. cost.*, n. 1, 2023, p. 18.

inclusione può dunque tradursi in un elemento di esclusione e discriminazione, accentuando le disparità già esistenti e producendo un'ulteriore frammentazione nell'accesso e nell'effettivo godimento dei diritti di cittadinanza. In questo senso, le disuguaglianze sociali, economiche, culturali e territoriali che attraversano il Paese si riflettono inevitabilmente sul processo di transizione digitale, ostacolandone il carattere inclusivo e unitario³⁹.

Uno dei principali elementi che alimentano il divario digitale è rappresentato dalla carenza infrastrutturale, che si manifesta sia nella mancanza di dispositivi adeguati, sia nella residenza in aree prive di connessioni a banda larga o ultralarga. Questo fenomeno non è soltanto un limite tecnologico, ma si configura come una dimensione del più ampio divario territoriale e di cittadinanza. Per questo motivo la Missione 1 del PNRR, coerente con l'obiettivo trasversale di rafforzare la coesione sociale, concentra i propri interventi sul potenziamento della connettività e degli strumenti di cittadinanza digitale.

La riduzione del *digital divide* passa innanzitutto dalla garanzia dell'accesso universale alla rete: in un contesto in cui la dimensione digitale pervade ogni aspetto economico e sociale, la connessione a Internet diventa condizione imprescindibile per la piena realizzazione individuale e collettiva. Non a caso, la Dichiarazione dei diritti in Internet del 2015 riconosce espressamente, all'art. 2, l'accesso alla rete come diritto fondamentale⁴⁰. Analogo riconoscimento proviene dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, che nella Risoluzione del 2012 sulla promozione e la tutela dei diritti umani *online* qualifica l'accesso a Internet come espressione della libertà di opinione e di espressione sancita dall'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948⁴¹.

La garanzia dell'accesso a Internet rappresenta una priorità anche a livello europeo.

Il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche⁴² qualifica, infatti, la connessione alla rete come «servizio universale». Ciò comporta per gli Stati membri l'obbligo di assicurare a tutti gli utenti finali un insieme

³⁹ V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, cit., p. 12.

⁴⁰ Cfr. Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet a seguito della consultazione pubblica, delle audizioni svolte e della riunione della stessa Commissione del 14.7.2015.

⁴¹ Risol. *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet* del 29.6.2012, A/HCR/20/L.13.

Già nel 2011, il Rapporto La Rue del Comitato ONU per i diritti umani aveva sottolineato come la possibilità di connettersi alla rete costituisca una precondizione necessaria per l'effettivo esercizio dei diritti umani riconosciuti a livello universale.

⁴² Dir. Ue 2018/1972, recepita con d.lgs. n. 207 del 2021.

minimo di servizi, da aggiornare costantemente in base all'evoluzione tecnologica, a un prezzo accessibile e commisurato al contesto nazionale, così da tenere conto delle effettive disuguaglianze territoriali. In questa prospettiva, la mancanza di connettività è considerata un rischio intollerabile di esclusione sociale, poiché impedisce la piena partecipazione dei cittadini alla vita economica e sociale.

Parallelamente, il reg. Ue 2015/2120 sancisce il diritto degli utenti ad accedere a Internet in condizioni di neutralità della rete, fissando regole comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico, a tutela dei diritti digitali fondamentali.

Sul piano nazionale, il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) impone alle Pubbliche Amministrazioni di promuovere la connettività negli uffici e negli spazi pubblici. In ambiti strategici come scuola, sanità e turismo, la normativa stabilisce che una quota della banda inutilizzata dalle amministrazioni debba essere resa disponibile agli utenti, secondo modalità di sicurezza definite dall'AgID⁴³. Particolare attenzione è inoltre riservata alle persone con disabilità: già con la l. 9 gennaio 2004, n. 4 si era introdotto l'obbligo per i siti della Pubblica Amministrazione di rispettare requisiti minimi di accessibilità, mentre con il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 106, in attuazione della dir. Ue 2016/2102, sono state introdotte regole armonizzate a livello europeo che impongono a enti pubblici come tribunali, ospedali, università e corpi di polizia di adeguare siti *web* e applicazioni mobili a *standard* comuni, garantendo un accesso semplificato e inclusivo.

Da questo quadro normativo emerge chiaramente la volontà di estendere e semplificare l'accesso alla rete, riconosciuto ormai come interesse primario della persona e condizione necessaria per esercitare diritti e facoltà nella sfera digitale. Internet non rappresenta soltanto l'infrastruttura essenziale della società digitale, ma si configura sempre più come una sfera pubblica in cui si sviluppano interessi, diritti e – progressivamente – anche doveri. Gli utenti, oltre a essere titolari di diritti digitali, sono infatti chiamati a rispettare obblighi sempre più definiti, come la tutela della *privacy*, il comportamento etico *online*, il divieto di diffusione di contenuti illegali e l'osservanza delle regole in materia di commercio elettronico⁴⁴.

Se queste sono le caratteristiche fondamentali, la dimensione digitale come spazio di diritti e doveri può essere intesa a pieno titolo come una «formazione sociale», vale a dire – secondo l'accezione di parte della dot-

⁴³ Così, V. DE SANTIS, *op. ult. cit.*, p. 13.

⁴⁴ Cfr., ancora, V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, cit., p. 14.

trina⁴⁵ – una realtà intermedia tra individuo e Stato, nella quale, ai sensi dell'art. 2 Cost., trova espressione e crescita la personalità umana. La centralità della persona, cardine del sistema costituzionale, non si esaurisce infatti nella sfera individuale, ma si arricchisce della dimensione collettiva, attraverso la partecipazione ai gruppi sociali di cui ciascuno può liberamente far parte, e che risultano funzionali al pieno sviluppo della propria identità⁴⁶.

Da questo punto di vista, risulta difficile negare che l'ambito digitale – in cui oggi si svolge una parte significativa della vita lavorativa, sociale e politica degli individui – non rappresenti una vera e propria formazione sociale. Tale qualificazione non ha valore meramente teorico, ma riveste una duplice importanza: da un lato, ribadisce il dovere della Repubblica di garantire, come prescrive l'art. 2 Cost., tanto i diritti propri delle formazioni sociali quanto quelli dei singoli al loro interno; dall'altro, mette in evidenza il carattere strumentale dell'accesso alla rete, condizione imprescindibile per l'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza⁴⁷.

In questo quadro, che l'accesso a Internet sia configurato come un nuovo diritto sociale o come una preconditione tecnica per l'esercizio dei diritti già riconosciuti, cambia poco nella sostanza: la Repubblica resta obbligata a creare le condizioni necessarie allo sviluppo della persona⁴⁸. Se la rete è dunque uno spazio ibrido, al tempo stesso reale e virtuale, dove si concentra una parte crescente dell'esperienza umana, il tema dell'accesso all'infrastruttura digitale deve essere affrontato come una questione di inclusione, alla luce dell'art. 3, comma 2, Cost.

Accanto alla scarsità di infrastrutture, un ulteriore elemento che alimenta il divario digitale è rappresentato dalla mancanza di competenze adeguate per utilizzare gli strumenti disponibili.

Le cause possono essere molteplici: l'età avanzata, un basso livello di istruzione o l'appartenenza a gruppi socialmente vulnerabili, come i migranti o i detenuti. In questi contesti, la digitalizzazione, che in teoria dovrebbe rendere più agevole l'interazione con la Pubblica Amministrazione, rischia di tradursi in una barriera: l'Amministrazione diventa meno

⁴⁵ Si v., per tutti, E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989.

⁴⁶ Era quanto sosteneva Paolo Barile a proposito della libertà di associazione: cfr. P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958, p. 838.

⁴⁷ La tesi qui accolta è quella di V. DE SANTIS, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁸ P. TANZARELLA, *L'accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 51 s.

accessibile, più complessa da comprendere e da gestire, con il risultato di escludere ulteriormente chi non dispone di strumenti adeguati⁴⁹.

Per rispondere a questa sfida, il PNRR prevede specifici interventi volti a rafforzare le competenze digitali dei cittadini, attraverso programmi di alfabetizzazione digitale. In particolare, la Missione 4 (Istruzione e Ricerca) dedica risorse a sostenere la popolazione più esposta agli effetti negativi del *digital divide*. Tra le misure rientrano investimenti nella didattica digitale integrata e nella formazione del personale scolastico, con l'obiettivo di potenziare le capacità digitali nell'insegnamento e nell'apprendimento, promuovendo modelli educativi innovativi e percorsi strutturati di educazione digitale⁵⁰.

Il tema delle disuguaglianze digitali non è affatto recente: già la Carta della cittadinanza digitale ha riconosciuto il diritto dei cittadini all'alfabetizzazione informatica, sottolineando come l'accesso ai servizi digitali debba essere garantito in modo semplice, sicuro e universalmente accessibile. In questa prospettiva, l'art. 8 della Carta impone allo Stato e alle Pubbliche Amministrazioni l'obbligo di promuovere e diffondere la cultura digitale, con particolare attenzione ai soggetti più fragili – come i minori e le categorie a rischio di esclusione – al fine di favorire lo sviluppo di competenze informatiche e l'utilizzo dei servizi digitali pubblici, anche attraverso strumenti specifici, tra cui il servizio radiotelevisivo⁵¹.

Questa norma, ponendo l'accento sui gruppi maggiormente vulnerabili, ha come obiettivo evidente la riduzione del *digital divide*. Le politiche concrete, pur non sempre coordinate in maniera sistematica, si sono orientate soprattutto verso percorsi educativi e strumenti digitali destinati all'istruzione, affrontando la questione dal punto di vista formativo.

In linea con tale impostazione, anche il PNRR considera la transizione digitale inseparabile da un processo educativo della popolazione, giacché la partecipazione piena alla vita economica e sociale del Paese non può oggi prescindere dalla dimensione digitale. Tali interventi trovano fondamento nella Costituzione: rientrano infatti tra i compiti che la Repubblica deve assolvere in materia di istruzione, ai sensi degli artt. 33 e 34 Cost.⁵²,

⁴⁹ Affronta questo tema A. SAPORITO, *Verso una "nuova" amministrazione digitale*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2023, p. 3.

⁵⁰ Si v. il sito dedicato al PNRR www.italiadomani.gov.it:443/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data/progetti-del-pnrr-missione-4.html.

⁵¹ Art. 8 della Carta della cittadinanza digitale, rubricato «Alfabetizzazione digitale dei cittadini».

⁵² Cfr. Q. CAMERLENGO, *Artt. 33 - 34*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario*

per realizzare gli obiettivi previsti dagli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.⁵³. In questa prospettiva, la costruzione di una società sempre più “ibrida”, digitale e reale al tempo stesso, deve restare coerente con i principi fondamentali, orientandosi al superamento degli ostacoli che limitano lo sviluppo della persona e la sua effettiva partecipazione alla vita economica, sociale e democratica.

In questo senso può sostenersi che potenziare i diritti di cittadinanza digitale rappresenta uno strumento fondamentale per ridurre il divario di cittadinanza e dare concreta attuazione al principio di solidarietà. Le più recenti strategie in materia di digitalizzazione, insieme al PNRR, hanno avviato questo percorso, che tuttavia può essere portato avanti solo attraverso una chiara e decisa volontà politica orientata alla coesione, tanto a livello nazionale quanto europeo.

5. *Alcune considerazioni conclusive*

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione rappresenta oggi non soltanto un processo tecnologico, ma un vero e proprio strumento di coesione territoriale. In tale prospettiva, i principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.)⁵⁴ e di adeguatezza e differenziazione (art. 118, primo comma, Cost.)⁵⁵ offrono una chiave di lettura fondamentale per comprendere come la trasformazione digitale possa essere orientata a colmare le disparità tra aree del Paese.

Il principio di solidarietà impone che lo sviluppo tecnologico non si traduca in un fattore di esclusione, ma in un’occasione di inclusione. Ciò significa che i cittadini, indipendentemente dal contesto socio-economico o territoriale in cui vivono, devono poter accedere con pari dignità ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione. La solidarietà, in questa prospettiva, assume una dimensione concreta: garantire infrastrutture digitali di base (connettività, *cloud* nazionale, piattaforme abilitanti), fornire assistenza tecnica e diffondere competenze digitali di cittadinanza, in

breve alla Costituzione, Padova, 2008, p. 333 s.

⁵³ Così V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e diseguaglianze*, cit., p. 17.

⁵⁴ Sul principio di solidarietà si v. il saggio di L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, p. 45 ss.

⁵⁵ Sul principio di sussidiarietà e le sue declinazioni v., per tutti, A. D’ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1997, p. 603 ss. e ID., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 13 ss.

modo da evitare che le aree interne o i piccoli comuni rimangano esclusi dai benefici della transizione digitale.

Il principio di adeguatezza e differenziazione rafforza questa visione, ponendo l'accento sulla necessità di calibrare gli interventi digitali rispetto alle caratteristiche specifiche dei territori e delle Amministrazioni locali. La digitalizzazione non può essere concepita come un processo uniforme e indifferenziato: i grandi centri urbani e i piccoli Comuni montani, ad es., presentano esigenze e risorse profondamente diverse.

Attraverso strumenti come i modelli standardizzati di portali istituzionali, i “pacchetti” di supporto tecnico-finanziario del PNRR e le piattaforme condivise (SPID, pagoPA, App IO, FSE, PSN⁵⁶), si garantisce un livello minimo e uniforme di qualità del servizio digitale, ma allo stesso tempo si lascia spazio all'adattamento locale, in modo da rispettare le specificità organizzative e sociali di ciascun Ente.

In questo quadro, la digitalizzazione diventa il luogo in cui si realizza un equilibrio dinamico: da un lato, la solidarietà impone di ridurre i divari territoriali, dall'altro, l'adeguatezza e la differenziazione assicurano che le soluzioni non siano calate dall'alto in maniera rigida, ma progettate in modo coerente con le esigenze locali.

Il risultato atteso è duplice: da un lato, mira a un rafforzamento dell'eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.)⁵⁷, poiché l'accesso ai servizi digitali si traduce in pari opportunità di esercizio dei diritti di cittadinanza, indipendentemente dal luogo di residenza; dall'altro, alla valorizzazione delle autonomie locali, che non vengono esautorate dalla spinta centralizzatrice delle piattaforme nazionali, ma messe nelle condizioni di partecipare al disegno complessivo della transizione digitale in modo proporzionato e differenziato.

In conclusione, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, letta attraverso i principi di solidarietà e adeguatezza-differenziazione, non è soltanto un obiettivo tecnico, ma una politica di giustizia territoriale. Essa consente di trasformare l'innovazione in un fattore di riequilibrio e coesione, capace di ridurre divari storici e di rendere effettiva la cittadinanza digitale per tutti.

⁵⁶ V., *supra*, §2.

⁵⁷ Sul principio di eguaglianza in senso sostanziale cfr., per tutti, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984 e ID., *Art. 3*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 13 ss.

Digitalizzazione in sanità e stratificazione della popolazione: quale impatto sui divari territoriali?

Francesca Morganti

SOMMARIO: 1. Introduzione. I due “volti” dell’intelligenza artificiale. – 2. Sanità digitale e applicazioni medico-sanitarie dell’intelligenza artificiale: alcune considerazioni, in particolare sui connessi rischi di discriminazione. – 3. Stratificazione della popolazione e principi costituzionali. – 4. Impatto della digitalizzazione sui divari territoriali: considerazioni conclusive.

1. *Introduzione. I due “volti” dell’intelligenza artificiale*

L’intelligenza artificiale – al pari, in effetti, della più parte dei fenomeni emergenti – può essere ed è stata descritta¹ come una moneta, e dunque come un oggetto a due facce, a due “volti”. Tale *duplicità* si estende a diversi aspetti e caratteristiche dei sistemi di intelligenza artificiale, ma riguarda, in ottica giuridico-costituzionale, soprattutto il loro impatto sui diritti e sull’eguaglianza (*rectius*, sull’accesso *in condizioni di eguaglianza* ai servizi offerti per il tramite dei suddetti sistemi²).

¹ Fra gli altri, da MARTA FASAN, che ha fatto ricorso a questa immagine nell’introdurre il seminario *Intelligenza artificiale e salute. Ambiti applicativi e analisi dell’impatto di genere*, tenutosi il 3 maggio 2025 a Pisa nell’ambito del Corso di perfezionamento *Genere e salute: promozione dell’eguaglianza e valorizzazione delle differenze nell’organizzazione e nella pratica clinica*, organizzato dall’Università di Pisa.

² Nel nostro ordinamento, il principio di eguaglianza è, prima di tutto, un principio *per il legislatore*, che impone a quest’ultimo di garantire – *in condizioni di eguaglianza*, appunto – il godimento di determinati diritti o, come si legge talvolta, «di un dato bene della vita» (cfr. A. PACE, *Eguaglianza e libertà*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2001, pp. 156 s.); in termini analoghi già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, IX ed., Cedam, Padova, 1976, p. 1023: «[c]i si chiede (...) se un atto che contraddica al principio di eguaglianza sia suscettibile di impugnativa da parte di chi appartenga alla categoria colpita dalla discriminazione, anche all’infuori o indipendentemente dalla personale ed effettiva *privazione del bene della vita* che senza quell’atto avrebbe potuto conseguire, o se invece solo una privazione di tal genere renda proponibile la doglianza. Più esatto è ritenere che il principio di eguaglianza non sia direttamente regolativo di situazioni giuridiche soggettive, ma piuttosto criterio obiettivo che opera sulla disciplina dei rapporti» (l’enfasi è aggiunta). Sulla natura dell’eguaglianza, più che come diritto dell’individuo, come

Da un lato, come si vedrà, l'intelligenza artificiale, in quanto “riproduttrice” di schemi, tende a rafforzare *pattern* discriminatori preesistenti nonché, in quel solco, a generare nuove e potenzialmente più gravi forme di discriminazione, spesso multipla o intersezionale³; dall'altro, tuttavia, essa è in grado – a determinate condizioni – di contribuire a ridurre la portata e l'impatto. Tutto sta, ovviamente, nell'uso che dell'intelligenza artificiale si fa (e nella sostanza ed effettività delle norme che regolano e circoscrivono tale uso).

Anche per questo è improprio, come pure si è fatto finora, collocare la locuzione “intelligenza artificiale” nella posizione – sintattica e giuridica – riservata al soggetto, dando a intendere che l'impatto dei sistemi sulla società dipenda, in ultima analisi, dalla china che autonomamente prenderà il loro quasi-irrefrenabile sviluppo. In realtà, l'intelligenza artificiale, per quanto sia contraddistinta da margini di apparente “autonomia”, è un prodotto squisitamente *umano* e dall'uomo – inteso, ovviamente, come essere umano – dovrà essere orientata e, all'occorrenza, “imbrigliata”.

La breve analisi che segue – pur lasciando spazio, talvolta, a considerazioni di più ampio respiro – si concentrerà su talune applicazioni dell'intelligenza artificiale in ambito medico-sanitario⁴, tanto nel contesto

«principio oggettivo» e come «*matrice* di una pluralità di diritti, che da essa traggono alimento», v. anche M. LUCIANI, da ultimo ne *I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato*, Servizio ricerca Parlamento europeo, Bruxelles, 2020, spec. p. 4. Con specifico riguardo al diritto alla salute, a titolo di esempio, il principio di eguaglianza rileva due volte: quando impone che i servizi sanitari siano erogati ai cittadini in condizioni di eguaglianza, senza distinguere *irragionevolmente* sulla base del «sesso», della «razza», della «lingua», della «religione», delle «opinioni politiche», delle «condizioni personali e sociali» della persona-paziente; e quando richiede che apposite misure vengano adottate – in nome dell'eguaglianza (anche) sostanziale – per «consentire l'accesso alle cure a coloro che non siano in grado di sopportarne il costo».

³ V. *infra*, §3.

⁴ Sulle applicazioni dell'intelligenza artificiale in ambito medico-sanitario, v. almeno, fra i contributi più recenti – secondo una prospettiva giuridico-costituzionale e con particolare attenzione al contesto interno ed europeo – M. FASAN, *Regulating the Use of Artificial Intelligence in the Doctor-Patient Relationship? A Primer on Supranational and National Legal Frameworks*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2025, pp. 193 ss.; EAD., *Intelligenza artificiale e costituzionalismo contemporaneo. Principi, diritti e modelli in prospettiva comparata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, spec. pp. 169 ss.; C. DE MENECH, *Intelligenza artificiale e autodeterminazione in materia sanitaria*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2022, pp. 181 ss.; M. OROFINO, *La questione del sotto-utilizzo dell'intelligenza artificiale in campo sanitario: spunti di rilievo costituzionale*, in *Queste istituzioni*, n. 4, 2022, pp. 158 ss.; L. SCAFFARDI, *La medicina alla prova dell'Intelligenza Artificiale*, in *DPCE online*, n. 1, 2022, pp. 349 ss.; C. CASONATO, S. PENASA, *Intelligenza artificiale e medicina*

stricto sensu clinico (per fini, *e.g.*, di supporto al medico nella diagnosi o nella selezione di terapie appropriate), che in quello dell'organizzazione e della programmazione sanitaria. Particolare attenzione sarà dedicata, nell'ambito di questa seconda area d'interesse, all'impiego di modelli predittivi per la stratificazione della popolazione in classi di rischio sanitario (o di bisogno di salute, a seconda della prospettiva che si adotti).

2. *Sanità digitale e applicazioni medico-sanitarie dell'intelligenza artificiale: alcune considerazioni, in particolare sui connessi rischi di discriminazione*

Nel contesto clinico, la digitalizzazione (in generale) e le applicazioni medico-sanitarie dell'intelligenza artificiale possono: (i) da un lato, incidere positivamente sulla quantità e la qualità dei servizi offerti, e dunque sul lato "prestazionale" del diritto alla salute; (ii) dall'altro, come si è accennato, generare nuove forme di discriminazione o inasprire *bias* preesistenti.

Per quanto rischi di apparire controintuitivo, l'erogazione di un servizio *a distanza* potrebbe contribuire ad *avvicinarlo* all'utenza: si pensi, a mero titolo di esempio, a una televisita⁵ "interregionale" che consen-

del domani, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Mimesis, Milano-Udine, 2021, pp. 553 ss.; E.A. FERIOLO, *Digitalizzazione, intelligenza artificiale e robot nella tutela della salute*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, FrancoAngeli, Milano, 2020, pp. 423 ss.; nonché, se si vuole, D. MORANA, T. BALDUZZI, F. MORGANTI, *La salute "intelligente": eHealth, consenso informato e principio di non-discriminazione*, in *federalismi.it*, n. 34, 2022, pp. 127 ss. Più in generale, intorno ai rischi – specialmente in termini di impatto sui diritti della persona – connessi alle applicazioni dell'intelligenza artificiale (anche) in settori diversi da quello medico-sanitario, v., *ex multis*, C. COLAPIETRO, *Digitalizzazione e Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2025, pp. 110 ss.; O. POLLICINO, *Regolare l'intelligenza artificiale: la lunga via dei diritti fondamentali*, in G. FINOCCHIARO *et al.* (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, Giuffrè, Milano, 2025, pp. 3 ss.; V. DE SANTIS, *Intelligenza artificiale: identità personale e diritti*, in S. PISANO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Azienda, lavoro e diritti*, Cacucci, Bari, 2024, pp. 45 ss.; A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'Intelligenza Artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023, pp. 1 ss.; C. NARDOCCI, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2021, pp. 9 ss.; P. ZUDDAS, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, I, *Costituzionalismo, Reti e Intelligenza artificiale*, in *Consulta OnLine*, 2020, pp. 457 ss.; C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. spec., 2019, pp. 101 ss.

⁵ Le più recenti *Linee di indirizzo per i servizi di telemedicina* qualificano televisita e teleconsulto/teleconsulenza come «servizi di assistenza sanitaria, effettuati tramite il

ta al paziente di essere assistito, seppure con modalità peculiari, da un professionista particolarmente qualificato ma impiegato in un centro di eccellenza situato a grandi distanze. Non è affatto casuale che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ponesse in stretta connessione – all’interno della Missione 6, dedicata alla «Salute» – le reti di prossimità e i servizi di telemedicina, evidenziando come quest’ultima rappresenti «un formidabile mezzo per: (i) *contribuire a ridurre gli attuali divari geografici e territoriali in termini sanitari* grazie all’armonizzazione degli *standard di cura* garantiti dalla tecnologia; (ii) garantire una migliore “esperienza di cura” per gli assistiti; (iii) migliorare i livelli di efficienza dei sistemi sanitari regionali tramite la promozione dell’assistenza domiciliare e di protocolli di monitoraggio da remoto»⁶.

Proprio il monitoraggio “da remoto” – mediante applicazioni e dispositivi mobili⁷ – si rivela particolarmente utile nella gestione dei pazienti cronici o ad alta complessità⁸. Macchinari e tecniche di intelligenza artificiale possono, più in generale, assistere il medico – fra l’altro – nella diagnosi e nella scelta dei percorsi terapeutici più adeguati, più *appropriati*, per la persona-paziente. Specifici sistemi di intelligenza artificiale a

ricorso a tecnologie innovative, in situazioni in cui il professionista della salute e il paziente (o due professionisti) non hanno la possibilità di interagire fisicamente nello stesso luogo al fine di prevenire, diagnosticare, trattare e fissare il successivo controllo» (cfr. d. Min. Salute 30 settembre 2022, «Procedure di selezione delle soluzioni di telemedicina e diffusione sul territorio nazionale, nonché i meccanismi di valutazione delle proposte di fabbisogno regionale per i servizi minimi di telemedicina e l’adozione delle *Linee di indirizzo per i servizi di telemedicina*», Allegato B).

⁶ L’enfasi è aggiunta.

⁷ Il riferimento è alla c.d. salute mobile (*mHealth*), e dunque a quella branca della sanità digitale (*eHealth*) che si serve di «*mobile devices, such as mobile phones, patient monitoring devices, personal digital assistants (PDAs), and other wireless devices*» in vista di fini molteplici ed eterogenei: per raccogliere dati e “telemonitorare” pazienti, per agevolare il flusso di comunicazione tra questi ultimi e i servizi sanitari, nell’ambito di campagne di sensibilizzazione *etc.* (cfr. WORLD HEALTH ORGANIZATION, *mHealth: New horizons for health through mobile technologies*, Ginevra, 2011).

⁸ Come spiegato nelle *Linee di indirizzo per i servizi di telemedicina* del 2022 (v. *supra*, nt. 5), il c.d. telemonitoraggio «permette il monitoraggio a distanza di parametri, attraverso l’utilizzo di appositi dispositivi medici che, a seconda delle loro caratteristiche, sono in grado di rilevare determinate informazioni. [...] Lo scopo è il controllo dei parametri, rilevati in un arco temporale, al fine di determinare *una minore necessità per il paziente di eseguire controlli ambulatoriali di persona*» (enfasi aggiunta). Nella stessa sede si proponeva, di conseguenza, una positiva integrazione dei servizi di telemonitoraggio nella gestione, fra gli altri, dei pazienti con diabete, con patologie respiratorie di tipo cronico, con cardiopatie, con diagnosi oncologica *etc.*

carattere predittivo, come si dirà⁹, sono anche in grado di agevolare e potenziare la programmazione socio-sanitaria, consentendo una valutazione del relativo rischio su base collettiva (per popolazioni o sotto-popolazioni) e individuale, e dunque, in quest'ordine, l'allestimento di programmi mirati di medicina preventiva e un'allocazione più ragionevole delle (limitate) risorse umane e finanziarie a disposizione.

Il diritto alla salute *sub specie* di diritto a prestazioni, sempre più soggetto a vincoli di natura finanziaria¹⁰, trarrebbe evidenti benefici da simili sviluppi: la qualità delle prestazioni erogate tenderebbe a migliorare; l'organizzazione del sistema risulterebbe più razionale; taluni divari, in specie territoriali, subirebbero – almeno in via teorica – una progressiva riduzione. La digitalizzazione, tuttavia – l'adozione estensiva di sistemi basati sull'intelligenza artificiale, in particolare – presenta notevoli profili di rischio, soprattutto quando si riferisce a servizi *essenziali* e strumentali al godimento di diritti costituzionalmente garantiti, come quello «fondamentale» alla salute¹¹.

⁹ *Infra*, spec. §3.

¹⁰ Sulla “problematicità” di una caratterizzazione «tralatizia» del diritto alla salute come «*finanziariamente condizionato*» – operata, tra gli altri, dalla Corte costituzionale – v., in senso critico rispetto ad alcune posizioni di quest'ultima, B. PEZZINI, *Il diritto alla salute a quarant'anni dall'istituzione del servizio sanitario nazionale: le criticità strutturali di un diritto sociale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2019, pp. 126 s., dove si sottolinea come, «[a]pplicata al diritto costituzionale alla salute, la formula tralatizia del *diritto finanziariamente condizionato* [appaia] semplicistica e fuorviante, rivelando tutta la sua ambiguità al confronto con la natura *fondamentale* del diritto[:] esso è certamente *condizionato all'attuazione del legislatore*, il quale, a sua volta, nel suo agire, non può prescindere dai vincoli finanziari nell'esercizio della sua discrezionalità, ma per il quale l'*equilibrio finanziario* – per quanta rilevanza abbia acquisito anche in riferimento alla formula costituzionale dell'art. 81 Cost. – *non costituisce uno scopo autosufficiente e irrelato*», bensì, tutt'al più, «una sorta di *finalità di terzo grado*, da giustificare nella sua coerenza alla *finalità secondaria* dell'efficienza, che, a sua volta, è strumentale alla realizzazione della prestazione dovuta per la *tutela della salute* (la *finalità diretta e primaria*)»; della stessa A. v. anche, sul medesimo tema ma più risalenti, B. PEZZINI, *Diritto alla salute e dimensioni della discrezionalità nella giurisprudenza costituzionale*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, Corti e salute*, Cedam, Padova, 2007, p. 217, ed EAD., *Diritto alla salute e diritto all'assistenza tra tensione all'uniformità e logiche della differenziazione*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 87 ss.

¹¹ Come è noto, l'art. 32 Cost. utilizza l'aggettivo «fondamentale» per qualificare il «diritto dell'individuo» e l'«interesse della collettività» alla salute (nel senso che l'attributo in questione si riferisca anche all'«interesse della collettività»), e non solo al «diritto dell'individuo», V. CRISAFULLI, *In tema di emotrasfusioni obbligatorie*, in *Diritto e società*, n. 1, 1982, p.

Esiste, *in primis*, un problema di *qualità* e di *rappresentatività* dei dati di addestramento (ossia, dei dati – testi, immagini, informazioni di varia natura e forma – utilizzati nella fase di *training* del sistema, quando quest’ultimo “impara” a svolgere le operazioni che dovrà poi compiere in relativa autonomia). Come è stato evidenziato, «[*machine learning*] is only as good as the data from which it learns»¹².

Si pensi al sistema di *deep learning* sviluppato negli Stati Uniti per la classificazione di lesioni cutanee pigmentate, e dunque potenzialmente d’ausilio nella diagnosi del melanoma¹³, che tuttavia si è dimostrato notevolmente meno accurato nel riconoscere ed etichettare – come “benigne” o “maligne” – le lesioni su pelle scura¹⁴. Quel *gap* nel livello di *performance* era facilmente riconducibile alla sotto-rappresentazione, all’interno dei dati di addestramento, di determinate sotto-popolazioni minoritarie: l’algoritmo si era formato su archivi parziali, i cui dati si riferivano perlopiù a persone «*fair-skinned*», ed era fisiologico che esso tendesse, all’esito del *training* e nell’impiego su pazienti reali, a riconoscere e classificare con maggiore accuratezza proprio le lesioni su pelle chiara¹⁵.

Vi erano e vi sono ragioni storiche, socio-economiche e politiche, peraltro impossibili da approfondire in questa sede, dietro la predominanza di dati riferibili a gruppi sociali “forti”. Gli archivi di immagini mediche sono perlopiù costituiti in Paesi ricchi e tecnologicamente avanzati – come gli Stati Uniti, l’Europa e l’Australia – nei quali la popolazione è in larga parte di etnia caucasica. Allo stesso modo, i *data-base* tendono a raccogliere i risultati di sperimentazioni cliniche che, per ragioni plurime e che variano

564). D. MORANA, *Il «fondamentale» diritto alla salute nell'emergenza pandemica: princeps o tiranno?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2022, pp. 858 s., individua la «rilevanza pratica» di tale *fondamentalità* – espressamente riconosciuta al diritto alla salute – nel suo essere «un criterio per il superamento di possibili antinomie apparenti che affiorino all’interno dello stesso sistema costituzionale di garanzie: in particolare, nelle ipotesi in cui si manifesti un contrasto tra la tutela della salute e quella di altri diritti di pari rango costituzionale, qualora tale contrasto non possa essere risolto attraverso il criterio di specialità per mancanza di un’esplicita previsione in tal senso»; sul punto v. già P. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in ID., *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, II ed., Cedam, Padova, 2008, pp. 1 ss., spec. p. 2.

¹² Cfr. A.S. ADAMSON, A. SMITH, *Machine Learning and Health Care Disparities in Dermatology*, in *JAMA Dermatology*, n. 11, 2018, p. 1247.

¹³ A. ESTEVA *et al.*, *Dermatologist-Level Classification of Skin Cancer with Deep Neural Networks*, in *Nature*, vol. 542, 2017, pp. 115 ss.

¹⁴ Come rilevato proprio da A.S. ADAMSON, A. SMITH, *Machine Learning and Health Care Disparities in Dermatology*, cit., pp. 1247 s.

¹⁵ *Ibid.*

a seconda del contesto¹⁶, vengono generalmente condotte su «un tipo di maschio ideale», solitamente «giovane» e «bianco»¹⁷. Se l'incompletezza

¹⁶ Negli Stati Uniti, ad esempio, la documentata sfiducia delle persone *African American* nei confronti del *medical establishment*, che le spinge a diffidare del sistema e a rivolgersi meno assiduamente a quest'ultimo (con tutte le conseguenze del caso, anche relativamente alla partecipazione a sperimentazioni), è stata sovente collegata alla «*historical disclosure of an unethical and deadly experiment, the Tuskegee Study of Untreated Syphilis in the Negro Male (TSUS)*», condotto tra il 1932 e il 1972 dallo stesso Ufficio per la Salute Pubblica statunitense: «*[f]or 40 years (...) the U.S. Public Health Service (PHS) followed hundreds of poor, black men in Tuskegee, Alabama, the majority of whom had syphilis, for the stated purpose of understanding the natural course of the disease. The men were denied highly effective treatment for their condition (most egregiously, penicillin, which became standard of care by the mid-1940s) and were actively discouraged from seeking medical advice from practitioners outside the study. [...] News of the Tuskegee Study became public in 1972 in an exposé by Jean Heller of the Associated Press, and detailed narratives of the deception and its relationship to the medical establishment were widespread. By that point, the majority of the study's victims were deceased, many from syphilis-related causes*» (M. ALSAN, M. WANAMAKER, *Tuskegee and the Health of Black Men*, in *The Quarterly Journal of Economics*, n. 1, 2018, pp. 408 s.). Sulla stretta correlazione fra «scarsa partecipazione delle minoranze etno-razziali ai trial clinici» e «impossibilità da parte di tali soggetti – già di per sé in una condizione di subalternità – di beneficiare delle innovazioni tecnologiche sviluppate anche con i dati provenienti da tali attività di ricerca», v., sempre con riferimento al contesto statunitense, V. LANDO, *Studi clinici, discriminazioni razziali e intelligenza artificiale: diversity and inclusion nel contesto statunitense*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. spec., 2024, pp. 155 ss.

¹⁷ Cfr. MINISTERO DELLA SALUTE, *Il genere come determinante di salute. Lo sviluppo della medicina di genere per garantire equità e appropriatezza della cura*, in *Quaderni del Ministero della Salute*, 2016, p. 74, dove si sottolineava, con specifico riferimento alla sperimentazione clinica dei farmaci, come questi ultimi venissero (e vengano) studiati, generalmente, «su un tipo di maschio ideale per lo più giovane, bianco e sui 70 kg di peso», e finiscano dunque per «non garanti[re] alle donne gli stessi risultati di beneficio documentati negli uomini». Questo non può sorprendere: storicamente, la condizione maschile era considerata la norma, lo *standard*, e quella femminile un accessorio, quasi una devianza. Le sperimentazioni erano (e sono, spesso) condotte soprattutto su uomini; le specificità dell'essere-donna, nel corpo come nell'esperienza della realtà, venivano e vengono sistematicamente trascurate. «Nell'ambito della sperimentazione clinica», denunciava il Comitato Nazionale per la Bioetica già nel 2008, «le donne risultano essere “soggetti deboli”, o comunque non oggetto di adeguata considerazione in ordine alla loro specificità sia in senso quantitativo (numero di donne arruolate rispetto al numero di uomini) sia in senso qualitativo (analisi dei dati rispetto alla differenza sessuale)» (COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *La sperimentazione farmacologica sulle donne*, parere del 28 novembre 2008, p. 8); considerazioni analoghe si rinvencono proprio in MINISTERO DELLA SALUTE, *Il genere come determinante di salute. Lo sviluppo della medicina di genere per garantire equità e appropriatezza della cura*, cit., passim. Alcuni dei passi compiuti da allora, anche sul piano simbolico – ad esempio, la creazione di un Centro di Riferimento per la Medicina di Genere presso l'Istituto Superiore di Sanità – sono ripercorsi in MINISTERO DELLA SALUTE, *Piano per l'applicazione e la diffusione della Medicina di Genere*, 6 maggio 2019,

delle basi di dati è radicata in fattori (anche) culturali, socio-economici e politici, trascurare tali dimensioni rischia di rivelarsi dannoso, tanto rispetto ai principî della giustizia sociale che dal punto di vista tecnico-scientifico. Come dimostrato in altri ambiti – *predictive policing* e valutazione (*rectius*, predizione) del rischio di reato o di recidiva, in particolare¹⁸ – la

pp. 13 ss., redatto in attuazione dell'art. 3, co. 1, l. 11 gennaio 2018, n. 3 («Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute»), che per la prima volta collocava la medicina di genere all'interno del Servizio sanitario nazionale (cfr. M. TOMASI, *Sperimentazioni cliniche e medicina di genere. La ricerca dell'eguaglianza attraverso la valorizzazione delle differenze*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI [a cura di], *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 229). Si v., sul punto, anche il Reg. (UE) n. 536/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, «sulla sperimentazione clinica di medicinali per uso umano e che abroga la direttiva 2001/20/CE», entrato in vigore nel gennaio 2022, che già al Considerando (14) precisa come, «[s]alvo diversa disposizione motivata nel protocollo, i soggetti che partecipano a una sperimentazione clinica dovrebbero essere rappresentativi dei gruppi della popolazione, ad esempio i gruppi per sesso ed età, che siano tra i possibili utilizzatori del medicinale oggetto della sperimentazione»; stando al pt. 17, lett. y), dell'Allegato I, il c.d. protocollo, che va incluso nel fascicolo di domanda (di autorizzazione alla sperimentazione) iniziale, dovrà contenere, fra le altre cose, «una giustificazione della scelta del genere e dell'età dei soggetti e, nel caso in cui un determinato gruppo di genere o di età sia escluso dalle sperimentazioni cliniche o vi risulti sottorappresentato, una spiegazione dei motivi e una giustificazione dei criteri di esclusione». Come rilevato ancora in MINISTERO DELLA SALUTE, *Il genere come determinante di salute. Lo sviluppo della medicina di genere per garantire equità e appropriatezza della cura, cit.*, pp. 74 s., «[l']approccio cautelare legato alla sperimentazione clinica nelle donne» tende a essere ricondotto «a ragioni sociali, ambientali, economiche e soprattutto biologiche (variazioni ormonali come ciclo mestruale, gravidanza, allattamento, menopausa o assunzione di anticoncezionali)»; tutte queste “condizioni”, tuttavia, «sono caratteristiche costanti della popolazione femminile che utilizzerà il farmaco una volta in commercio».

¹⁸ Il riferimento è a un'inchiesta condotta alcuni anni fa da ProPublica (J. ANGWIN *et al.*, *Machine Bias. There's Software Used Across the Country to Predict Future Criminals. And It's Biased Against Blacks*, in ProPublica, 23 maggio 2016, disponibile su: www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing) che ha evidenziato talune criticità connesse all'impiego del sistema COMPAS (*Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*), utilizzato negli Stati Uniti per stimare il rischio di recidiva (anche) al fine di valutare se applicare al condannato una misura corrispondente alla libertà vigilata. È emerso, in particolare, che COMPAS – pur mostrando un livello complessivo di accuratezza simile tra i diversi gruppi “razziali” – tende a sovrastimare il rischio di recidiva per gli individui *African American* e a sottostimarli per i soggetti bianchi, generando un numero di falsi positivi doppio per i primi rispetto ai secondi (mentre si osserva la tendenza inversa in relazione ai falsi negativi). Il questionario somministrato ai *prospective parolees* e utilizzato ai fini della valutazione, pur non includendo esplicitamente domande sulla “razza”, contempla elementi quali i precedenti

mancata integrazione nel processo decisionale automatizzato di riferimenti espliciti e strutturati al contesto socio-economico-culturale sullo sfondo rischia di favorire la reiterazione e l'accentuazione delle storture che, almeno in astratto, il ricorso ad algoritmi potrebbe e dovrebbe contribuire a correggere. Con "storture" ci si riferisce, nel caso di specie: (i) alle distorsioni cognitive e alle prevenzioni tipiche del giudizio umano, le quali incidono sui dati di addestramento e su diverse fasi del funzionamento del sistema, determinando in ultimo il prodursi di *output* potenzialmente dannosi; (ii) a elementi strutturali, quali il razzismo sistemico o i retaggi patriarcali, ben più "grandi" dell'operato e delle convinzioni del singolo, che pure inevitabilmente informano. Simili storture *a monte* producono, *a valle*, ossia all'esito del processo algoritmico, risultati distorti (*bias-ed*).

Certo, su taluni di questi aspetti si può agire con strumenti regolatori – ad esempio, imponendo a chi sviluppa e commercializza le soluzioni di intelligenza artificiale di utilizzare dati di qualità e, soprattutto, adeguatamente rappresentativi. Il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale stabilisce, per i sistemi classificati come "ad alto rischio", che i «set di dati

penali, il livello di istruzione, l'occupazione, la condizione economica, nonché le caratteristiche del quartiere (*neighborhood*) di origine o di residenza. Come è stato efficacemente osservato, «[a]s all these variables are structured by racial domination – from job market discrimination to ghettoization – the survey measures the extent to which an individual's life chances have been impacted by racism without ever asking an individual's race» (R. BENJAMIN, *Race After Technology. Abolitionist Tools for the New Jim Code*, Polity Press, Cambridge, 2019, p. 82). In altri termini, molti dei parametri impiegati nella valutazione della pericolosità sociale sono strettamente legati alla "razza", o meglio agli effetti socio-economici prodotti dall'appartenenza razziale; la selezione di tali indicatori, così come la scelta di escluderli o riformularli, è frutto di una decisione *politica*. Il fatto che le persone *African American* si trovino più frequentemente in condizioni socio-economiche svantaggiate e che i quartieri a prevalenza *African American* presentino tassi di criminalità più elevati, inoltre, non può essere considerato casuale, ma costituisce una conseguenza diretta delle molteplici manifestazioni del razzismo sistemico. L'asserita irrilevanza della "razza" è, in altri termini, una costruzione fittizia: i sistemi (apparentemente) neutrali rispetto a tale variabile, come COMPAS, tendono spesso a produrre esiti discriminatori pari o superiori a quelli generati da modelli che invece ne tengono conto in modo esplicito (cc.dd. *race-conscious*). Sul "caso COMPAS" v., tra i contributi in lingua italiana, C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, cit., pp. 114 s.; A. CELOTTO, *Come regolare gli algoritmi. Il difficile bilanciamento fra scienza, etica e diritto*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2019, pp. 47 ss.; G. RESTA, *Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2019, pp. 215 s.; A. SIMONCINI, S. SUWEIS, *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 1, 2019, spec. pp. 93 ss.

di addestramento, convalida e prova» debbano essere «pertinenti, sufficientemente rappresentativi e, nella misura del possibile, esenti da errori e completi nell'ottica della finalità prevista», e che presentino «le proprietà statistiche appropriate anche, ove applicabile, per quanto riguarda le persone o i gruppi di persone relativamente ai quali il sistema (...) è destinato a essere usato»¹⁹. Non è sufficiente, si precisa, che i dati siano rappresentativi *in abstracto*: è necessario che essi riflettano «le caratteristiche o gli elementi particolari dello specifico ambito geografico, contestuale, comportamentale o funzionale all'interno del quale il sistema (...) è destinato a essere usato»²⁰. Dal momento che i sistemi di intelligenza artificiale utilizzati in contesto medico, tanto a sostegno della diagnosi che per la selezione di terapie appropriate, sono *per ciò stesso* da considerarsi “ad alto rischio”, essi ricadono senz'altro nell'ambito delle disposizioni in oggetto²¹.

¹⁹ Così l'art. 10, par. 3, del Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, «che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale)», d'ora in poi: *AI Act*. Si v. anche, sullo stesso tema, il Considerando (67), secondo il quale «[d]ati di alta qualità e l'accesso a dati di alta qualità svolgono un ruolo essenziale nel fornire una struttura e garantire le prestazioni di molti sistemi di IA, in particolare quando si utilizzano tecniche che prevedono l'addestramento di modelli, al fine di garantire che il sistema di IA ad alto rischio funzioni come previsto e in maniera sicura e che non diventi una fonte di discriminazione vietata dal diritto dell'Unione» (enfasi aggiunta).

²⁰ Cfr. l'art. 10, par. 4, *AI Act*, che intende prevenire i cc.dd. *bias* contestuali, *i.e.* derivati dal disallineamento fra il contesto in cui il sistema di intelligenza artificiale è stato progettato e addestrato (*ambiente di riferimento*) e quello in cui esso viene successivamente impiegato (*contesto applicativo*). Si pensi, a titolo di esempio, a un programma elaborato in «*high-resource settings: academic medical centers or state-of-the-art hospitals*» ma utilizzato in «*low-resource settings like community hospitals, community health centers, practitioners' offices*»: il rischio è che il programma medesimo offra, in sede di implementazione, prestazioni significativamente ridotte e, soprattutto, non-adequate rispetto alle esigenze e caratteristiche proprie del contesto applicativo (in questi termini W. NICHOLSON PRICE II, *Medical AI and Contextual Bias*, in *Harvard Journal of Law & Technology*, n. 1, 2019, pp. 66 ss.).

²¹ L'art. 6, par. 1, lett. b), *AI Act*, infatti, qualifica come “ad alto rischio” «il prodotto, il cui componente di sicurezza a norma della lettera a) è il sistema di IA, o il sistema di IA stesso in quanto prodotto» che sia «soggetto a una valutazione della conformità da parte di terzi ai fini dell'immissione sul mercato o della messa in servizio (...) ai sensi della normativa di armonizzazione dell'Unione elencata» nell'Allegato I. Ora, quest'ultimo Allegato menziona, fra gli altri, il Regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, «relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio», del 5 aprile 2017, e il Regolamento

Analogamente, sul fronte interno, la legge di delega «in materia di intelligenza artificiale» recentemente entrata in vigore²² prescrive – all’art. 7, dedicato all’«Uso dell’intelligenza artificiale in ambito sanitario e di disabilità» – che i «sistemi di intelligenza artificiale utilizzati in ambito sanitario e i relativi dati impiegati» siano «affidabili, periodicamente verificati e aggiornati», sia al fine di «minimizzare il rischio di errori e migliorare la sicurezza dei pazienti» (comma 6), sia perché la (pur parziale) digitalizzazione dei servizi sanitari e socio-sanitari non può svolgersi secondo «criteri discriminatori» (comma 2).

La *governance* dei dati, tuttavia, non rappresenta di per sé un presidio sufficiente contro processi ed esiti *bias-ed*: come si avrà modo di approfondire, anche le modalità con cui viene formulato il problema da sottoporre al sistema di intelligenza artificiale possono influenzarne in

(UE) 2017/746 del Parlamento europeo e del Consiglio, «relativo ai dispositivi medico-diagnostici *in vitro* e che abroga la direttiva 98/79/CE e la decisione 2010/227/UE della Commissione», anch’esso del 5 aprile 2017. Il Regolamento (UE) 2017/745, in particolare, distribuisce i dispositivi medici (tra i quali, *ex art.* 2, pt. 1, sono inclusi anche i *software*) in classi di rischio, e stabilisce che i soli dispositivi della classe I non siano soggetti a valutazione di conformità da parte degli organismi notificati a ciò preposti; nella classe I andrebbero inclusi, a rigore, tutti i dispositivi «non invasivi» (cfr. Regola I, Allegato VIII), ma la Regola 11 dello stesso Allegato VIII attribuisce alle classi IIa o superiori qualunque «*software* destinato a fornire informazioni utilizzate per prendere decisioni a fini diagnostici o terapeutici»: i sistemi di intelligenza artificiale utilizzati in ambito medico-sanitario, dunque, *purché siano impiegati in contesto clinico* (e non, ad esempio, a fini di programmazione sanitaria), saranno *per ciò stesso* considerati “ad alto rischio”, vista la loro riconducibilità alle classi IIa o superiori del Regolamento sui dispositivi medici e la loro conseguente necessaria sottoposizione alle valutazioni di conformità in esso disciplinate (che, come detto, è condizione perché il sistema-prodotto si consideri “ad alto rischio” in base all’art. 6 dell’*AI Act*). Come precisa il par. 2 dello stesso art. 6, tuttavia, sono da considerarsi “ad alto rischio” «anche i sistemi di IA di cui all’allegato III»; fra questi, a mero titolo esemplificativo, specifiche categorie di sistemi riconducibili a settori quali la «Biometria», le «Infrastrutture critiche», l’«Istruzione e formazione professionale», l’«Attività di contrasto», l’«Amministrazione della giustizia» *etc.* Ebbene, i sistemi impiegati in ambito medico-sanitario ma *al di fuori del contesto clinico* (ad esempio, come detto, a fini di programmazione sanitaria) potranno essere verosimilmente ricondotti all’interno del settore n. 5 di cui all’Allegato III, ossia l’«Accesso a servizi privati essenziali e a prestazioni e servizi pubblici essenziali e fruizione degli stessi», in quanto, in particolare, «sistemi (...) destinati a essere utilizzati dalle autorità pubbliche o per conto di autorità pubbliche per valutare l’ammissibilità delle persone fisiche alle prestazioni e ai servizi di assistenza pubblica essenziali, compresi i servizi di assistenza sanitaria, nonché per concedere, ridurre, revocare o recuperare tali prestazioni e servizi».

²² Il riferimento è alla l. 23 settembre 2025, n. 132, contenente «Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale».

maniera significativa la *performance*, determinando in taluni casi effetti discriminatori, seppure indiretti, nei confronti degli appartenenti a gruppi minoritari.

3. *Stratificazione della popolazione e principi costituzionali*

Con “stratificazione della popolazione” si intende, nel contesto della programmazione sanitaria, la distribuzione della popolazione stessa²³ all’interno di gradazioni, generalmente chiamate “classi”, di *rischio sanitario* (ovvero, come detto, di *bisogno di salute*, a seconda della prospettiva adottata: quella del Servizio o quella della persona). Ciò avviene, di norma, con l’ausilio di modelli predittivi.

Tali sistemi, in linea generale, analizzano grandi quantità di dati per rinvenirvi schemi, tendenze, correlazioni complesse, e utilizzano i *pattern* identificati allo scopo di generare *previsioni* su eventi futuri o situazioni non ancora osservate. Gli algoritmi di stratificazione, più nello specifico, a partire da variabili note – quali il sesso, l’età, la storia clinica del paziente – effettuano una stima del rischio sanitario individuale (stima che si basa, ovviamente, sulla valorizzazione dei *pattern* identificati nelle fasi precedenti) e formulano una previsione circa il futuro bisogno di salute (leggi: di accesso ai servizi sanitari) della persona; è sulla scorta di tale predizione che l’algoritmo procede a collocare l’individuo all’interno di una determinata fascia di rischio, in maniera funzionale alla successiva adozione di decisioni clinico-organizzative “informate”.

Un modello di questo tipo, in particolare qualora venga implementato su scala “istituzionale”²⁴ – anziché, s’intende, rimesso all’autonomia

²³ O delle sotto-popolazioni di volta in volta considerate.

²⁴ Come previsto, fra l’altro, dal d. Min. Salute 23 maggio 2022, n. 77 («Regolamento recante la definizione di modelli e *standard* per lo sviluppo dell’assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale») – di attuazione della Missione 6 («Salute») del Piano nazionale di ripresa e resilienza – secondo il quale è soltanto l’adozione di un «modello di stratificazione comune *su tutto il territorio nazionale*» a poter garantire, mediante «lo sviluppo di un linguaggio uniforme», «equità di accesso e omogeneità di presa in carico» sul territorio (cfr. Allegato 1, «Modelli e *standard* per lo sviluppo dell’Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale», par. 3, «Stratificazione della popolazione e delle condizioni demografiche dei territori come strumento di analisi dei bisogni, finalizzata alla programmazione e alla presa in carico», enfasi aggiunta). Per un’analisi, fra l’altro, dell’impatto del d. Min. Salute 23 maggio 2022, n. 77, sull’autonomia regionale in materia di stratificazione dei bisogni di salute, cfr. T. BALDUZZI, *La sanità digitale negli Stati decentralizzati: stratificazione e modelli predittivi del bisogno di salute nel riparto di competenze tra*

gestionale e all’iniziativa delle singole strutture e reti assistenziali – può offrire, come si dirà meglio, un contributo significativo in termini di *efficienza* e *appropriatezza* degli interventi. Le operazioni di stratificazione consentono, infatti, di individuare precocemente i soggetti maggiormente esposti al rischio di eventi acuti o, più in generale, a un peggioramento delle condizioni di salute, rendendo possibile il loro inserimento in programmi mirati di prevenzione. Nelle parole del d. Min. Salute 23 maggio 2022, n. 77: la stratificazione «utilizza informazioni relative ai bisogni clinici assistenziali e sociali della persona» al fine di «individuare interventi appropriati, sostenibili e personalizzati», che vengono poi definiti nel «Progetto di Salute»²⁵. L’attivazione anticipata del sistema, mediante una presa in carico tempestiva della persona-paziente – *i.e.*, prima che si verifichino eventi critici – produce benefici sia per l’individuo, in termini di tutela della salute, sia per il sistema medesimo, consentendo un’allocazione più razionale delle (limitate) risorse umane e finanziarie. Il ricorso ad algoritmi di stratificazione, detto altrimenti, può creare le condizioni per un godimento più pieno del diritto alla salute *sub specie* di diritto a prestazioni – dal lato della persona – e consentire un miglior *bilanciamento* fra quest’ultimo diritto e (*rilevanti*, anche se non *fondamentali*) esigenze di contenimento della spesa sanitaria²⁶ – dal lato del sistema.

Come è stato efficacemente messo in luce, allora, «gli obiettivi perseguiti nello sviluppare tali strumenti [di stratificazione]» rispondono, a un tempo, «ad (almeno) tre principî costituzionali: il *principio di uguaglianza sostanziale*, che impone equità e uniformità di accesso e presa in carico; il *principio di appropriatezza organizzativa*, a sua volta ricollegabile al principio di buon andamento della p.a., dal momento che tali strumenti migliorano l’efficienza (a parità di efficacia) dell’erogazione dei servizi; e il *principio di autonomia e differenziazione*, poiché permettono, nell’esercizio dell’autonomia organizzativa degli enti *sub*-statali, modalità di esecuzione delle prestazioni pubbliche

livelli territoriali, in D. MORANA (a cura di), *La salute tra i diritti e nei territori. Questioni costituzionali nel rapporto Stato-Regioni*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 173 ss.; v. anche EAD., *Population Stratification for Public Health and the Ministry’s Predictive Model: Constitutional Principles and Regulatory Developments*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2024, pp. 287 ss., dove ci si interroga sul possibile utilizzo degli algoritmi di stratificazione, e in particolare del modello predittivo sviluppato dal Ministero della Salute a partire dal 2014 (oggi parte del PNRR), nella procedure di riparto tra le Regioni dell’*ex*-Fondo sanitario nazionale (sul punto più diffusamente *infra*, §4).

²⁵ Cfr. d. Min. Salute 23 maggio 2022, n. 77, Allegato 1, par. 3.

²⁶ V. *supra*, spec. nt. 10.

in maniera più rispondente alle peculiarità territoriali»²⁷. Proprio sul piano dell'eguaglianza, tuttavia, possono riscontrarsi diverse criticità.

Alcuni anni fa, analizzando la *performance* di un modello predittivo largamente impiegato negli Stati Uniti – sempre a fini di stratificazione dell'utenza – da strutture e reti ospedaliere, un gruppo di ricercatori ha evidenziato come il sistema tendesse, problematicamente, a sotto-stimare il bisogno di salute dei pazienti «*who self-identified as Black*», spesso assegnandoli a classi di rischio inferiore rispetto a quello reale (come dimostrato dai percorsi di salute successivi all'operazione di stratificazione)²⁸. Tale *discriminazione*, tuttavia, non si produceva per via diretta: i pazienti «*Black*», a quanto osservato, non erano penalizzati dal sistema in ragione dell'appartenenza etnica o della «razza»²⁹. Il problema risiedeva, piuttosto, nella selezione delle variabili da considerare: l'algoritmo valorizzava, nella distribuzione in classi di rischio, i costi storici generati da ciascun individuo, ma – per un concorso di cause storiche, culturali e socio-economiche – le persone «*Black*», almeno in America, tendevano e tendono a rivolgersi con minore frequenza al servizio sanitario, generando costi non necessariamente corrispondenti al loro effettivo bisogno di salute³⁰.

Il rischio, fuor d'esempio, è che una «formulazione del problema» priva di adeguata riflessione metodologica e la selezione di variabili intrinsecamente problematiche – l'utilizzo, in particolare, del costo storico associato alla persona come indicatore indiretto (*proxy*) del suo stato di salute – determinino uno slittamento funzionale degli algoritmi di stratificazione: da strumenti

²⁷ Così T. BALDUZZI, *La sanità digitale negli Stati decentrati: stratificazione e modelli predittivi del bisogno di salute nel riparto di competenze tra livelli territoriali*, cit., p. 186. V. anche EAD., *Gli indicatori del bisogno di salute: tra appropriatezza, autonomia ed equità nel Servizio sanitario nazionale*, in *federalismi.it*, n. 3, 2025, spec. pp. 138 ss.

²⁸ Cfr. Z. OBERMEYER et al., *Dissecting Racial Bias in an Algorithm Used to Manage the Health of Populations*, in *Science*, vol. 366, 2019, pp. 447 ss.

²⁹ Nella piena consapevolezza del «peso» della nozione storico-biologica di «razza», ampiamente confutata, si fa nondimeno ricorso all'espressione – comunque inserita, con scelta deliberata e implicitamente «di rottura», nell'art. 3, comma 1, della nostra Costituzione – per richiamare brevemente i significati e le categorizzazioni (di matrice storica, etnica, socio-economica) sintetizzati nell'inglese «*race*».

³⁰ *In primis*, come rilevato proprio da Z. OBERMEYER et al., *Dissecting Racial Bias in an Algorithm Used to Manage the Health of Populations*, cit., p. 450, perché, specialmente negli Stati Uniti, «*poor patients face substantial barriers to accessing health care, even when enrolled in insurance plans*» (race e condizioni socio-economiche sono spesso interconnesse, negli Stati Uniti e non solo); in seconda battuta, perché «*Black patients have reduced trust in the health care system, a fact that some studies trace to the revelations of the Tuskegee study and other adverse experiences*». Sul c.d. *Tuskegee study* v. *supra*, nt. 16.

concepiti per promuovere le logiche della «Medicina di Popolazione» e della «Sanità di Iniziativa»³¹ a veri e propri *moltiplicatori di disegualianze*, idonei a cagionare discriminazioni *direttamente* fondate sullo *status* socio-economico e *indirettamente* riconducibili, nella più parte dei casi, a fattori quali il sesso, la “razza”, le «condizioni personali» (per rifarsi al lessico dell’art. 3 Cost.) della persona-paziente. Un simile intrecciarsi di fenomeni e condizioni non può sorprendere: i tratti identitari di ciascuno tendono a porsi in inter-relazione e a produrre effetti combinati; tali effetti coincidono, sul versante patologico, con forme di discriminazione *multipla* o, più di frequente, *intersezionale*³².

4. *Impatto della digitalizzazione sui divari territoriali: considerazioni conclusive*

Le considerazioni svolte finora circa la natura “a due volti” della digitalizzazione e delle applicazioni di intelligenza artificiale in ambito medico-sa-

³¹ Cfr. d. Min. Salute 23 maggio 2022, n. 77, Allegato 1, *passim*.

³² La compresenza di condizioni di minorità, infatti, tende naturalmente a creare un effetto moltiplicatore: raramente i singoli fattori di discriminazione saranno valutabili in maniera indipendente (c.d. discriminazione *multipla*); più comunemente, «i motivi di discriminazione si intrecciano, creando una tipologia unica di discriminazione», c.d. *intersezionale* (cfr. Risoluzione del Parlamento europeo sulla «Discriminazione intersezionale nell’UE: la situazione socioeconomica delle donne di origine africana, mediorientale, latinoamericana e asiatica», del 6 luglio 2022, spec. Considerando A). Quando più tratti identitari marginalizzanti si combinano, in altri termini, la loro incidenza sarà superiore alla somma delle discriminazioni e dello stigma risultanti da ciascun fattore considerato singolarmente. Nelle parole di Kimberlé CRENSHAW, fondatrice ideale dell’intersezionalismo, che pensava soprattutto all’intrecciarsi del sesso e della “razza”: «*the intersectional experience is greater than the sum of racism and sexism*» (K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, n. 1, 1989, p. 140). Sulla nozione di intersezionalità v., nella dottrina italiana, almeno B.G. BELLO, *Diritto e genere visti dal margine: spunti per un dibattito sull’approccio intersezionale al diritto antidiscriminatorio in Italia*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 2, 2015, pp. 141 ss.; EAD., *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, FrancoAngeli, Milano, 2020; nonché, per un’intervista della stessa B.G. BELLO e di L. MANCINI a Kimberlé Crenshaw, *Talking about Intersectionality. Interview with Kimberlé Crenshaw*, in *Sociologia del diritto*, n. 2, 2016, pp. 11 ss. Sullo specifico rischio di discriminazioni intersezionali connesso alle applicazioni medico-sanitarie dell’intelligenza artificiale, e in particolare alla «*AI-powered m-Health*», v., con speciale riguardo al contesto statunitense, M.A. WÓJCIK-SUFFIA, *Algorithmic Discrimination in M-Health: Rethinking the US Non-Discrimination Legal Framework Through the Lens of Intersectionality*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2024, pp. 367 ss.

nitario – e, dunque, circa la loro attitudine a incidere positivamente su talune situazioni soggettive e negativamente su altre, spesso nel contempo – valgono a maggior ragione quando si considera il possibile impatto della stessa digitalizzazione sui divari territoriali, e in particolare sulle differenze a base territoriale nell'erogazione e fruizione dei servizi sanitari (e non solo).

Come si è accennato³³, l'erogazione di un servizio a distanza potrebbe contribuire ad avvicinarlo all'utenza, favorendo, nel caso dei servizi sanitari, una sorta di *mobilità sanitaria virtuale*. Questo si rivelerebbe (e si rivela) particolarmente utile con riguardo ai servizi di eccellenza, difficilmente erogabili in maniera uniforme sul territorio, e ad aree – come quelle cc.dd. interne – «significativamente distanti dai centri di offerta dei servizi essenziali»³⁴ e per questo fisiologicamente carenti.

Vi sono trattamenti sanitari, poi, che presentano criticità specifiche; si pensi, per tutti, all'interruzione volontaria di gravidanza (IVG). Stando alla più recente Relazione del Ministro della Salute³⁵ sull'attuazione della l. 22 maggio 1978, n. 194 («Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza»), l'accesso delle donne all'IVG non avviene *in condizioni di eguaglianza* sull'intero territorio nazionale – in virtù di molteplici e inter-relati fattori giuridici, economici e sociali, non ultima la differente incidenza dell'obiezione di coscienza fra Regione e Regione³⁶ – ed

³³ Cfr. *supra*, §2.

³⁴ Secondo la definizione di «aree interne» contenuta nella *Strategia nazionale per le Aree interne* 2014-2020, che ha costituito una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei per il ciclo di programmazione 2014-2020. Cfr., sul punto, il documento del SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e il Fondo di sostegno per i comuni marginali*, 25 settembre 2025.

³⁵ MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione del Ministro della Salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (legge 194/78)*. Dati 2022, dicembre 2024, disponibile sul sito *web* del Ministero.

³⁶ Come emerge dalla Tabella 28 («Obiezione per categoria professionale nel servizio in cui si effettua l'IVG, 2022»), inserita in un secondo momento tra gli allegati alla Relazione del 2024 (cfr. *supra*, nt. 35), le percentuali di ginecologi obiettori variano notevolmente tra Nord e Sud Italia, con estremi del 25% in Valle d'Aosta e del 90,9% in Molise. Vi è da considerare, poi, come attorno al 7,4% dei ginecologi non obiettori «presenti nelle strutture in cui si pratica IVG» comunque non ne effettui (cfr. MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione del Ministro della salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (legge 194/78)*. Dati 2022, *cit.*, p. 65, dove si sottolinea come «[u]no scarto consistente fra il numero dei ginecologi non obiettori e quello dei ginecologi assegnati ai servizi IVG potrebbe costituire una criticità importante per il servizio»). Anche in conseguenza di ciò, il carico di lavoro medio settimanale di ciascun ginecologo non obietttore, pari a 0,9 IVG a settimana a livello nazionale, si attesta, *e.g.*, sui 2,2 in Abruzzo (dove il valore massimo per

è particolarmente difficoltoso quando ci si allontana dai grandi agglomerati urbani e dai centri di servizi.

Nel nostro ordinamento, com'è noto, l'*eguaglianza* va intesa non (tanto) come oggetto di una situazione giuridica soggettiva autonoma, quanto piuttosto, preferibilmente, come "filtro", come condizione pratica di godimento o esercizio di altri diritti costituzionali³⁷. Anche la *discriminazione*, di conseguenza, attiene alla fruizione di beni della vita: può considerarsi vittima di discriminazione la persona che in ragione del sesso, della "razza", della lingua *etc.* sia esclusa ovvero ostacolata nell'esercizio di un diritto di cui è titolare – del suo diritto alla salute, ad esempio. L'appartenenza territoriale non trova menzione nell'art. 3 Cost., e la frammentazione lungo confini regionali del Servizio sanitario nazionale rende fisiologiche delle discrepanze nella quantità e nella qualità delle prestazioni sanitarie erogate sul territorio; fungono da argine a tali differenziazioni, tuttavia, i livelli essenziali di assistenza (LEA), che per definizione vanno «garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, co. 2, lett. *m*, Cost.). Ebbene, l'interruzione volontaria di gravidanza rientra fra i livelli essenziali di assistenza³⁸ e dev'essere dunque garantita – *in condizioni di eguaglianza* – su tutto il territorio nazionale. Le donne che non riescono ad accedere all'IVG, peraltro – o che incontrano, comunque, ostacoli notevoli – sono spesso vittime di discriminazione intersezionale: il dato territoriale (in alcune aree l'offerta di IVG è meno adeguata che in altre) si interseca con fattori identitari ed economico-sociali (per alcune donne è più difficile – a cagione di condizioni personali e sociali – spostarsi in altre Regioni o all'estero per usufruire dei servizi abortivi).

La digitalizzazione, in questo caso, può aiutare a *correggere* le storture appena descritte: in un Paese, come il nostro, nel quale molteplici fattori contribuiscono a determinare delle disparità su base territoriale nell'accesso ai servizi abortivi, aprire all'interruzione volontaria di gravidanza in telemedicina – *i.e.*, per essere più chiari, a una supervisione "da remoto",

singola struttura raggiunge un problematico 12,2); 2,3 in Campania; 6,2 in Molise – con tutte le evidenti criticità connesse (ivi, pp. 65 s., spec. Tabella 4.3).

³⁷ Sull'eguaglianza – nelle parole di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1023 – non come «distinta situazione giuridica di vantaggio», ma quale «particolare aspetto o modo d'essere dei singoli diritti soggettivi», v. già *supra*, §1, spec. nt. 2.

³⁸ Cfr. art. 24, co. 1, lett. *b*, d.P.C.M. 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»), dove si menzionano la «consulenza», il «supporto psicologico» e l'«assistenza» per «l'interruzione volontaria della gravidanza».

con gli strumenti della telemedicina, dell'IVG farmacologica³⁹ – agevolerebbe la riduzione di quelle stesse disparità, favorendo forme positive di mobilità sanitaria interregionale virtuale.

Considerazioni analoghe possono svolgersi, fuor d'esempio – e muovendo dal contesto clinico a quello della programmazione sanitaria – con riguardo alle operazioni di stratificazione della popolazione in classi di rischio/bisogno sanitario. Si è evidenziato⁴⁰ come queste ultime celino rischi concreti di discriminazione multipla o intersezionale, in specie se il modello utilizzato è portato a “interiorizzare”, *sic et simpliciter*, la falsa equivalenza fra bisogno di salute e costi sanitari. La stratificazione istituzionalizzata, d'altro canto, può avere un impatto positivo sulle disparità territoriali.

L'idea, per sommi capi, è che i risultati della stratificazione possano e *debbano* influenzare la distribuzione di risorse, in specie finanziarie, all'interno del sistema; ciò consentirebbe di legare “a doppio filo” il bisogno di salute rilevato (*rectius*, predetto) e, appunto, le risorse corrisposte/ricevute. Si tratterebbe, com'è ovvio, di un'operazione *direttamente* strumentale a garantire la razionalità del sistema complessivamente considerato, più che al superamento dei divari territoriali; nondimeno, essa finirebbe, *indirettamente*, per produrre anche quest'ultimo risultato, soprattutto qualora venisse positivamente integrata nella procedura di

³⁹ I tipi di IVG, detto altrimenti, continuerebbero a essere due: quella chirurgica, che avviene mediante isterosuzione o raschiamento, e quella farmacologica, effettuata «con Mifepristone associato o meno a prostaglandine o con sole prostaglandine» (cfr. MINISTERO DELLA SALUTE, *Relazione del Ministro della salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza (legge 194/78)*. Dati 2022, cit., pp. 54 ss.). Esclusivamente nel caso dell'IVG farmacologica sarebbe possibile ipotizzare – come accade in altri Paesi, anche europei – che la procedura venga supervisionata “da remoto” da personale sanitario a ciò preposto, senza necessità che la donna sia ricoverata «dal momento dell'assunzione del farmaco fino alla verifica dell'espulsione del prodotto del concepimento» (come richiedeva la Delibera AIFA del 30 luglio 2009, n. 14) o che, comunque, ella si rechi fisicamente presso la struttura sanitaria d'intervento (come continua a richiedere, implicitamente, la circolare del Ministero della Salute del 12 agosto 2020, di «Aggiornamento delle “Linee di indirizzo sulla interruzione volontaria di gravidanza con mifepristone e prostaglandine”»). Sull'interruzione volontaria di gravidanza in telemedicina v., più diffusamente, E. CARUSO, *Sull'aborto farmacologico in telemedicina: spunti di riflessione per un dibattito in Italia*, in *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, n. 2, 2022, pp. 169 ss., nonché, se si vuole, F. MORGANTI, *Digitalizzazione dei servizi sanitari e superamento delle disparità su base territoriale: il caso dell'interruzione volontaria di gravidanza in telemedicina*, in D. MORANA (a cura di), *La salute tra i diritti e nei territori. Questioni costituzionali nel rapporto Stato-Regioni*, cit., pp. 201 ss.

⁴⁰ V. *supra*, spec. §3.

calcolo del costo regionale *standard*, in base al quale viene determinato l'ammontare di risorse statali destinate alla singola Regione (*i.e.*, la quota regionale di riparto del fabbisogno sanitario nazionale *standard*, ovvero dell'ammontare complessivo di risorse necessarie ad assicurare i livelli essenziali di assistenza «in condizioni di efficienza ed appropriatezza»⁴¹).

Non è possibile, in questa sede, approfondire le specificità del (recentemente riformato, peraltro⁴²) meccanismo di riparto dei finanziamenti per la sanità tra le Regioni, o avvocare per un suo più efficace “ancoraggio” al bisogno di salute territorialmente connotato. Ciò che preme, tuttavia, è sottolineare ancora una volta, in conclusione, come la digitalizzazione e il ricorso a sistemi di intelligenza artificiale – che pure, lo si è detto, presentano rischi notevoli per i diritti e per l'eguaglianza – possano, se “costituzionalmente orientati”, e dunque impiegati (anche) a fini equitativi, servire a *correggere* o *depotenziare* distorsioni e disparità esistenti, su base territoriale e non solo.

⁴¹ Come precisato nell'art. 26, co. 1, del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 («Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario»), in base al quale «il fabbisogno nazionale *standard* è determinato (...) tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza». Stando all'art. 27, co. 1, «[i]l Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa (...) con la conferenza Stato-Regioni[,], sentita la struttura tecnica di supporto di cui all'articolo 3 dell'intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, determina annualmente, sulla base della procedura definita nel presente articolo, i costi e i fabbisogni *standard* regionali».

⁴² Con l'intesa in Conferenza Stato-Regioni del 21 dicembre 2022, infatti, è stato raggiunto l'accordo su un nuovo meccanismo di riparto dei finanziamenti per la sanità fra le Regioni, poi recepito con decreto del Ministro della Salute del 30 dicembre 2022 (recante «Definizione dei nuovi criteri e dei pesi relativi per la ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale *standard*»). In estrema sintesi, al criterio di riparto utilizzato prima della riforma (quota capitaria, in parte “pesata” per età) venivano aggiunti, come fattori da considerare, i «tassi di mortalità» della popolazione al di sotto dei settantacinque anni e gli «indicatori relativi a particolari situazioni territoriali», fra cui il «livello di bassa scolarizzazione» e il «tasso di disoccupazione della popolazione» (cfr. art. 1, commi 1 e 2, d. Min. Salute 30 dicembre 2022).

SEZIONE IV

PNRR E DIVARIO SANITARIO

L'uguaglianza in salute: fra uniformità necessaria e autonomia possibile

Alessandra Pioggia

SOMMARIO: 1. Territorio e autonomia nell'istituzione del Servizio sanitario nazionale. – 2. La seconda riforma del Servizio sanitario e il diverso ruolo dell'autonomia. – 3. L'uguaglianza “produttiva” nelle politiche sanitarie nazionali. – 4. Le scelte organizzative e le differenze “trascurate”. – 5. L'uniformità organizzativa non è sempre la soluzione. – 6. Qualche breve considerazione per continuare a ragionare di autonomia e uguaglianza.

1. Territorio e autonomia nell'istituzione del Servizio sanitario nazionale

Il tema dell'uguaglianza nel godimento del diritto alla salute fa i conti, sin dall'inizio dell'impegno pubblico nella tutela di tale diritto, con l'autonomia dei territori nei quali necessariamente si ramifica l'organizzazione dei servizi¹. Sì, perché la responsabilità pubblica di garantire la salute come «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività»² trova una prima attuazione nel nostro Paese con una disciplina che mette al centro del sistema proprio la dimensione territoriale³ e, di conseguenza, come vedremo subito, anche quella dell'autonomia.

Fino all'istituzione del Servizio sanitario nazionale, non esisteva una vera e propria organizzazione dei servizi sanitari oltre l'ospedale. Se si eccettuano gli uffici del medico provinciale, che, con l'istituzione nel 1958 del Ministero della salute, divengono articolazioni periferiche di quest'ultimo, e i medici condotti a responsabilità comunale⁴, i servizi sanitari erano erogati prevalentemente in ambiente ospedaliero, secondo una impostazione tutta centrata sulla cura della malattia.

¹ C. PINELLI, *Come emersero le sperequazioni territoriali sulla tutela della salute e perché sembra così difficile rimediarvi*, in *Italian Papers on Federalism*, 2025, p. 43 ss.

² Secondo il dettato dell'articolo 32 della Costituzione.

³ Su cui si rinvia a A. PIOGGIA, *La “territorialización” de la asistencia sanitaria en Italia*, in *Ius Publicum*, 2024, p. 1 ss.

⁴ M. CONTICELLI, *I medici di medicina generale nel servizio sanitario nazionale. Le funzioni, il ruolo e le prospettive*, in *Istituzioni del federalismo*, 2024, p. 835 ss.

La legge 833 del 1978, allarga lo sguardo dalla cura delle persone malate alla tutela della salute anche delle persone sane, includendo nella sfera di attenzione pubblica ambiti che fino a quel momento non erano stati considerati di interesse sanitario: educazione alla salute, prevenzione, riabilitazione, ma anche tutela della salute nei luoghi di lavoro, nell'ambiente di vita, procreazione responsabile, promozione della salute dell'età evolutiva e degli anziani, salubrità di aria, acqua e suolo. In questo rinnovato quadro, la dimensione territoriale è essenziale per raggiungere le persone, tutte le persone, non solo quelle malate, nel loro luogo di vita, in maniera capillare e coordinata⁵.

Il territorio è, però, sin da subito, non solo questione di localizzazione dei servizi, ma modo complessivo in cui si concepiscono la salute, la collettività, la persona e, di conseguenza, i servizi. In questo quadro, la saldatura con la dimensione territoriale riguarda anche la partecipazione della comunità alla tutela della salute e quindi l'autonomia nella sua dimensione democratica di coinvolgimento della collettività stanziata in un determinato territorio nella decisione pubblica che la riguarda⁶.

Un fattore che favorisce questo processo è anche la maturazione dell'idea del superamento dei concetti di salute e malattia come stati oggettivi, la cui descrizione e valutazione sono appannaggio della sola scienza. La coeva e strettamente collegata battaglia per la deistituzionalizzazione della cura delle malattie mentali contribuiva in quegli anni al rigetto dell'approccio "medicale" che aveva destoricizzato e isolato la persona dal suo contesto, trattando la sofferenza fisica e psichica come

⁵ Fra i molti studi in cui si ricostruisce la storia del Servizio sanitario nazionale, si veda C. GIORGI, I. PAVAN, *"Un sistema finito di fronte a una domanda infinita". Le origini del Sistema sanitario nazionale italiano*, in *Le Carte e la Storia*, 2, 2018, p. 103 ss. Si tratta di un saggio di grande interesse che ricostruisce attentamente il dibattito che portò alla riforma, restituendone molti dei contenuti e il taglio. Si veda anche, delle stesse autrici, *Le lotte per la salute in Italia e le premesse della riforma sanitaria. Partiti, sindacati, movimenti, percorsi biografici (1958-1978)*, in *Studi Storici*, 2, 2019, p. 417; da ultimo, di anche C. GIORGI, *Salute per tutti. Storia della sanità in Italia dal dopoguerra a oggi*, Laterza, Roma, 2024. In tema, resta comunque fondamentale anche G. COSMACINI, *Storia della medicina e della sanità in Italia*, II ed., Laterza, Roma/Bari, 2021.

⁶ M.A. MODOLO, A. SEPPILLI, *Educazione sanitaria. L'educazione sanitaria, la partecipazione e la difesa della salute*, Il pensiero scientifico, Roma, 1981. Ampiamente sulla centralità dell'assistenza territoriale nell'impianto del modello definito dalla legge 833 anche N. DIRINDIN, *Cure primarie: ora o mai più. Salute, disuguaglianze sociali e assistenza territoriale*, in *La salute umana*, 2022, p. 27 ss.

qualcosa da “asportare”⁷. Nella costruzione del sistema di tutela della salute si ritiene così che debbano entrare la soggettività della persona, il suo contesto, gli ambienti di vita e lavoro, i costrutti sociali e culturali della comunità di cui fa parte, e anche le dimensioni democratica e dell'autonomia diventano parte essenziale del Servizio sanitario nazionale⁸.

Uno degli snodi chiave del disegno contenuto nella legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale è proprio la gestione locale dei servizi. L'affidamento del compito di organizzare ed erogare i servizi alle Unità sanitarie locali, che, non dimentichiamolo, erano organi dei comuni, singoli o associati, dirette dai rappresentanti di quelle comunità, voleva, infatti, tradurre in concreta modalità di governo la dimensione territoriale che descriveva la salute come un diritto della persona situata, del quale assicurare il pieno godimento in maniera effettiva ed eguale per tutti e tutte⁹. In questo quadro si inseriscono anche «la formazione di una moderna coscienza sanitaria sulla base di un'adeguata educazione sanitaria del cittadino e delle comunità»; «la prevenzione delle malattie e degli infortuni in ogni ambito di vita e di lavoro»; «la promozione e la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente naturale di vita e di lavoro»¹⁰, strumenti con i quali la riforma intende incidere sui determinanti sociali della salute, operando, non solo sugli ostacoli di diritto, ad eliminare i quali si provvede con un sistema di cure pubblico e per tutti, ma anche e soprattutto sugli ostacoli di fatto, quelli che impediscono a chi ha eguale diritto alla salute di godere effettivamente di un'eguale salute. Questo definisce il protagonismo del territorio nelle sue diverse accezioni: quella di luogo di vita e lavoro; quella di spazio in cui le persone si qualificano come comunità; quella di ambito nel quale realizzare un approccio multidimensionale ai bisogni di salute; ma anche quella di dimensione che rende possibile la partecipazione comunitaria e l'integrazione fra i servizi¹¹.

⁷ Come ricostruisce in maniera esemplare F. ONGARO, *Salute/Malattia: le parole della medicina*, Einaudi, Torino, 1986.

⁸ Si rinvia in proposito alle più ampie considerazioni contenute in A. PIOGGIA, *Dopo quaranta anni la riforma dei servizi psichiatrici contiene ancora una importante lezione sul servizio pubblico e sul suo ruolo*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, p. 817.

⁹ G.A. MACCACARO, *L'Unità sanitaria locale come sistema*, in ID., *Per una medicina da rinnovare. Scritti 1966-1976*, Pgreco, Milano, 1982, p. 462, ss.; N. DENTICO, G. MACIOCCO, *Storia di una magnifica intuizione politica: il principio di universalismo in salute*, in *Politiche Sociali*, 2023, p. 3 ss.

¹⁰ Così l'art. 2 della legge 833 del 1978, nel quale si declinano obiettivi e strumenti della riforma.

¹¹ Mi piace qui ricordare le parole con le quali uno degli igienisti che contribuirono a

Autonomia ed uguaglianza in questo quadro avrebbero, quindi, dovuto trovare una naturale composizione.

2. *La seconda riforma del Servizio sanitario e il diverso ruolo dell'autonomia*

A decretare, poco più di un decennio dopo, l'esigenza di una seconda riforma è però proprio il mancato funzionamento di quel meccanismo, in cui la copertura piena delle esigenze di salute, da garantirsi sul piano nazionale, si doveva realizzare attraverso una organizzazione regionale e una gestione locale. Lo Stato mancò nella funzione programmatica e le Regioni non riuscirono a governare il sistema come enti intermedi, schiacciate, da un lato, dai vincoli determinati dal finanziamento statale e, dall'altro, dalle ambizioni della politica locale. Dal canto loro, i Comuni costruirono un'organizzazione non sempre sostenibile sul piano gestionale ed economico, e a ciò si aggiunsero i casi di lottizzazione politica delle Unità sanitarie locali e gli scambi corrotti che intaccarono profondamente la prospettiva di un governo democratico della salute¹².

La seconda riforma, quella degli anni '90¹³, non nega, ma conferma il dialogo fra autonomia e salute, individuando il livello regionale come unico interlocutore dello Stato sul piano dell'autonomia territoriale e introducendo l'autonomia aziendale, interpretata da enti strumentali della stessa Regione, come ulteriore fattore di differenziazione organizzativa anche infraregionale¹⁴.

dare corpo al progetto di Servizio sanitario nazionale, alla fine degli anni '70, Alessandro Seppilli, definiva i distretti: «delle comunità – vale a dire aggruppamenti di popolazione, costituiti da cittadini che comunicano tra loro, hanno problemi comuni e possono esprimere comuni bisogni – nelle quali soltanto è possibile governare la salute». Così in *“Briciole”... parlando di salute*, Delta editrice, Perugia, 1989, 173.

¹² Su cui v. ampiamente E. MENICETTI, *L'aziendalizzazione dell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale: l'azienda USL nelle attuazioni regionali*, in A. PIOGGIA, M. DUGATO, G. RACCA, S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *Oltre l'aziendalizzazione del Servizio sanitario. Un primo bilancio*, Franco Angeli, Roma, 2007, p. 23 ss.

¹³ Avviata dalla delega contenuta nella legge 421 del 1991 e dal conseguente d.lgs 502 del 1992. In tema R. BALDUZZI (a cura di), *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, il Mulino, Bologna, 2010; R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 39 ss.; C. BOTTARI, *Tutela della salute e organizzazione sanitaria*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 15 ss. Una ricostruzione è anche in N. AICARDI, *La sanità*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, II ed., Giuffrè, Milano, 2003, I, p. 625 ss.

¹⁴ G. M. RACCA, *Salute*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di) *Enciclopedia del diritto - I Tematici - Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 1003 ss.

Ma il senso del riconoscimento dell'autonomia in questa seconda stagione di riforma è profondamente cambiato: questa non corrisponde più allo strumento per immettere una dimensione territoriale e partecipata nell'organizzazione della salute, per garantire insieme uguaglianza sostanziale e responsabilità democratica delle scelte, ma rappresenta il modo per agganciare i servizi e la loro organizzazione alla responsabilità economico-finanziaria della spesa¹⁵. Titolare delle scelte organizzative non è più il comune o i comuni associati perché più vicini alle esigenze della comunità, ma la regione, in quanto destinataria e, quindi, responsabile di una quota del fondo sanitario nazionale.

Autonomia, organizzazione e dimensione economica si legano in un circuito che vuole invertire il meccanismo precedente, facendo gravare direttamente sulle amministrazioni meno efficienti le conseguenze anche economiche di una sanità che funziona peggio. Basta pensare al caso della mobilità passiva: le amministrazioni regionali i cui cittadini e cittadine vadano a farsi curare in altre regioni pagano le prestazioni con la propria quota di fondo sanitario, con una doppia perdita economica, quella di dover mantenere in piedi servizi propri e di dover pagare prestazioni erogate da altri. Contemporaneamente, la riforma, interpretando un approccio neoliberista¹⁶, promuove anche una trasformazione profonda della cultura organizzativa, attraverso l'immissione di logiche aziendali e produttive nel funzionamento del sistema sanitario¹⁷ e includendo in maniera strutturale gli erogatori privati nella fornitura dei servizi¹⁸, sposando l'idea di una competizione amministrata fra pubblico e privato¹⁹. Le

¹⁵ N. DIRINDIN, E. CARUSO, C. RIVOIRO, *Universalismo e vincoli di bilancio nella tutela della salute: una questione politica, prima ancora che finanziaria*, in *Politiche sociali*, 2014, p. 388.

¹⁶ F. MERLONI, *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista. Storia di un abbandono*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, *passim*, spec. p. 281 ss.

¹⁷ Alla spontaneità e imperfezione della stagione in cui l'organizzazione dei servizi veniva messa in discussione anche in quanto specchio della società, si sostituisce una razionalità aziendale, che finisce per determinare «una *taylorizzazione* della salute: quindi frammentazione del bisogno e costruzione di un servizio per ogni frammento». In questi termini F. SCOTTI, *Si può reimmaginare una psichiatria di comunità?*, in *Prospettive*, Maggio, 2009, p. 29.

¹⁸ Se ne veda l'ampia ricostruzione in M. CONTICELLI, *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, Giuffrè, Milano, 2012; in tema, da ultimo, anche M. GEDDES DA FILICAIA, C. GIORGI, *L'espansione del privato in sanità: il caso italiano nel contesto globale*, in *Politiche Sociali*, 3, 2023, p. 425.

¹⁹ M. D'ANGELOSANTE, *Strumenti di controllo della spesa e concorrenza nell'organizzazione del servizio sanitario in Italia*, Maggioli, Rimini, 2012.

parole del ministro della sanità che promosse questa seconda riforma, De Lorenzo, non lasciano dubbi: l'obiettivo era «allineare l'Italia ai “meccanismi di libera concorrenza”» presenti in Europa e «liberalizzare le prestazioni introducendo elementi di competitività tra pubblico e privato»²⁰.

Questo progetto, i cui aspetti più radicali verranno temperati dal successivo intervento del '99, modifica anche il rapporto fra autonomia ed uguaglianza in sanità: eguali debbono essere le singole prestazioni di servizio, erogate in egual modo da fornitori pubblici e privati, con l'idea che questo sia sufficiente per riempire di eguale contenuto il diritto, mentre l'autonomia, ivi compresa quella conferita alle aziende sanitarie, che sostituiscono come enti strumentali delle regioni le vecchie unità sanitarie locali, serve a impiegare meglio e più responsabilmente le risorse²¹.

Due anni dopo la compiuta definizione della seconda riforma, nel 2001, la modifica del Titolo V della Costituzione convalida la regionalizzazione²², riconoscendo alle Regioni la competenza concorrente in materia di tutela della salute e confermando, in via generale, la competenza statale esclusiva nella definizione eguale delle prestazioni, attraverso la fissazione dei livelli essenziali che soddisfano i diritti sociali e, quindi, anche quello alla salute²³.

Negli anni successivi, il legislatore tornerà a disciplinare diversi profili del funzionamento della sanità regionale, anche introducendo alcuni fattori di uniformità, ma il modello di fondo non viene contraddetto²⁴.

3. *L'uguaglianza “produttiva” nelle politiche sanitarie nazionali*

In esito al quadro che va definendosi a partire dalla seconda riforma, il nodo problematico del rapporto fra autonomia territoriale e uguaglianza

²⁰ Le riporta testualmente, R. BINDI, *La salute impaziente*, Jaka Book, Milano, 2005, p. 21.

²¹ Sui meccanismi per tenere in equilibrio uguaglianza e istanze autonomistiche, resta fondamentale E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004.

²² R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002.

²³ C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bup, Bologna, 2008.

²⁴ Nonostante le tensioni crescenti verso nuove forme di uniformità, come considera utilmente C. TUBERTINI, *Cinquant'anni di organizzazione sanitaria: dall'uniformità alla differenziazione, e ritorno*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2016, p. 65.

za nei servizi a tutela del diritto alla salute si concentra, quindi, sulla tenuta di un modello fondato sull'uniformità delle prestazioni, definite in termini di relativi livelli essenziali, e sulla parziale differenziazione delle modalità di organizzazione dei servizi che dovrebbero garantirne l'erogazione. Una scommessa, questa, che non ha avuto però un esito felice. Gli studi quantitativi diffusi in questi ultimi anni mostrano, da diversi punti di vista, un quadro caratterizzato da forti disparità²⁵ e nel dibattito ricorre in proposito la significativa immagine di un Paese con ventuno sistemi sanitari diversi²⁶.

Coerentemente con il quadro prima descritto, le diagnosi sulle disuguaglianze e le terapie per superarle si sono appuntate però invariabilmente sulle capacità produttive delle amministrazioni sanitarie responsabili della soddisfazione del diritto alla salute. Il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG)²⁷, al quale è affidato il compito di verificare l'eguale erogazione dei Livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nelle diverse regioni, si concentra essenzialmente sulle performance tecniche e sul volume delle prestazioni. Anche l'unico indicatore che sembra in grado di rilevare fattori di disuguaglianza diversi, quello relativo alla rinuncia a prestazioni sanitarie, riguarda comunque l'inappropriatezza organizzativa nell'offerta dei servizi o il loro costo di compartecipazione per l'utente. Anche il Programma Nazionale Esiti, redatto annualmente da Agenas²⁸, tocca solo parzialmente questioni di uguaglianza diverse da quelle che discendono

²⁵ Fra i tanti, può vedersi il Report Osservatorio GIMBE, *Il regionalismo differenziato in sanità*, 1, 2023, https://www.gimbe.org/osservatorio/Report_Osservatorio_GIMBE_2023.01_Regionalismo_differenziato_in_sanita.pdf; ma anche Corte dei Conti, *Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi Sanitari Regionali. Esercizi 2020-2021*, www.corteconti.it/Download?id=f3537856-4e2f-47c4-9ba4-443f812313f5; o, ancora, CREA Sanità, *Livelli di tutela della Salute: le Performance Regionali*, 2025, https://www.creasanita.it/wp-content/uploads/2025/06/Performance_2025.pdf. Si veda infine anche la relazione dai dati Istat, su Sanità è salute, leggibile qui: <https://noi-italia.istat.it/pagina.php?L=0&categoria=26&dove=>.

²⁶ Così, ad esempio, nell'Ordine del giorno 9/2613-A/46, discusso alla Camera il 9 marzo del 2015. Le differenze sono emerse con grande evidenza soprattutto nelle prime fasi della risposta alla crisi pandemica dovuta al Covid-19, su cui si veda E. ALBER, E. ARBAN, P. COLASANTE, A. DIRRI, F. PALERMO, *Affrontare la pandemia. Il "federalismo sanitario" funzionale dell'Italia e la cooperazione disfunzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2021, p. 52 ss.

²⁷ Introdotto con il Decreto del Ministero della Salute del 12 marzo 2019 e operativo dal 1° gennaio 2020.

²⁸ L'edizione 2024 è visibile qui: https://pne.agenas.it/assets/documentation/report/agenas_pne_report_2024.pdf.

dalla differente capacità produttiva dei servizi sanitari regionali. Soltanto a partire dall'edizione del 2021, è stata introdotta una specifica sezione volta a valutare e monitorare l'equità nell'accesso ai servizi sanitari e negli esiti di salute. Gli aspetti presi in considerazione sono però soltanto due: quelli relativi al genere e alla cittadinanza.

L'uguaglianza in sanità finisce così per essere esaminata prevalentemente nella prospettiva dell'identica o, più spesso, diversa efficienza amministrativa e le relative politiche di uniformità nazionale ne risentono pesantemente.

Considerando che l'ultimo Piano Sanitario Nazionale risale al 2008, è evidente che in questi anni il livello nazionale abbia perseguito l'uniformità con altre modalità. Se andiamo a vedere quali siano, fatto salvo per il piani settoriali (come quello vaccinale o quello per la prevenzione), si tratta di strumenti come i Patti per la salute, che il Ministero stesso definisce come accordi finanziari e programmatici triennali²⁹, e i piani di rientro, attraverso i quali una singola regione concorda con il governo le scelte organizzative per riportare in equilibrio economico-finanziario il proprio servizio sanitario. Altre previsioni uniformi per tutte le regioni hanno invariabilmente riguardato l'imposizione i standard, tetti, budget e vincoli sulle diverse voci di spesa.

L'esito di queste misure è stato quello di ridurre i divari di spesa fra regioni in un quadro nel quale, peraltro, la spesa è stata contenuta anche in termini di media nazionale. Ma questa uniformità non ha fatto anche uguaglianza³⁰. Anzi, fattori come la minore disponibilità di servizi, la loro concentrazione per motivi anche economici, la riduzione della prossimità nell'erogazione

²⁹ Così nel *Patto per la Salute 2019-2021*, approvato in via definitiva dalla Conferenza Stato-Regioni il 18 dicembre 2019.

³⁰ Paradigmatiche in questo senso sono le considerazioni svolte dall'Ufficio parlamentare di Bilancio, secondo il quale "la regolazione sempre più rigida e il controllo centrale progressivamente più stringente sulla gestione dei Servizi Sanitari Regionali (SSR) sono stati finalizzati prioritariamente, e con successo, al rientro dai disavanzi sanitari e sono stati rivolti solo con ritardo alla garanzia del rispetto uniforme sul territorio dei livelli essenziali di assistenza (LEA), rimanendo a tal fine meno efficaci". Così nel Focus Tematico n. 6 del 2.12.2019, http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/12/Focus_6_2019-sanit%C3%A0.pdf. Ma si veda anche in questo senso il *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica* della Corte dei conti, in cui, a pagina 275, si considera che «la riorganizzazione della rete di assistenza e l'uso complessivamente più appropriato delle strutture ospedaliere non sono stati accompagnati, in questi anni, da un rafforzamento dell'offerta dell'assistenza territoriale rivolta alla parte 'più debole' della popolazione, cioè anziani, disabili, malati terminali. In molti casi non sono raggiunte le soglie richieste, pur se fissate a livelli molto contenuti».

hanno aumentato le difficoltà di accesso alle prestazioni delle fasce di popolazione più deboli, amplificando fattori di disuguaglianza.

L'ipotesi che vorrei sviluppare è che questo approccio, prevalentemente basato sulla capacità produttiva dei sistemi sanitari regionali, sia parziale e, soprattutto, insufficiente a identificare e, quindi, correggere tutti i fattori che determinano le disuguaglianze. Il limite principale discende dall'idea che sorregge questa visione, ovvero che l'impatto dell'organizzazione sul diritto alla salute sia unicamente quello economico produttivo: per cui, una volta individuate le prestazioni, è sufficiente garantire un ugualmente efficiente impiego delle risorse per assicurare l'uguaglianza nel diritto alla salute.

In realtà, il rapporto fra l'organizzazione dei servizi e il diritto che intendono soddisfare è molto più articolato e complesso di così. Il modo in cui si organizza l'erogazione di certe prestazioni non si riflette solo sull'efficienza, ma dà forma al diritto³¹, anche attraverso l'idea di persona, di comunità, di servizio che restituisce, e questi sono fattori di cui è essenziale tenere conto quando si ragiona di uguaglianza³².

Un esempio vale a illustrare quanto appena considerato.

Gli ambulatori per l'assistenza specialistica territoriale localizzati tutti in prossimità del centro storico di una grande area urbana, ci dicono che

³¹ Come ha avuto modo di chiarire in una significativa sentenza anche la Corte costituzionale, «organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia» e «non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione». Così nella sent. n. 383 del 1998. In tema rinvio a A. PIOGGIA, *Diritti umani e organizzazione sanitaria*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, p. 21 ss., ma si vedano anche le articolate considerazioni di G. ROSSI, *Introduzione al diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 61; Id., *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 111 ss., che segnala la stretta interdipendenza fra interessi e organizzazione, mettendo in evidenza come, proprio attraverso l'acquisto di rilevanza giuridica di quest'ultima, si vada definendo un diritto pubblico la cui specificità non risiede più solo nell'essere regola del potere in quanto espressione di autorità, ma essenzialmente nell'essere disciplina di una potestà che è innanzi tutto doverosa cura di interessi. Sul rapporto fra diritto alla salute e organizzazione, si veda la convincente e accurata ricostruzione di C. TUBERTINI, *Diritto alla salute, organizzazione e risorse finanziarie. Lo stato attuale della questione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, Volume I – Studi introduttivi, Bup, Bologna, 2018, p. 546 ss. In tema anche V. MOLASCHI, *Programmazione e organizzazione dell'equità in sanità. L'organizzazione come "veicolo" di eguaglianza*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2, 2019 e M.C. D'ARIENZO, *Contributo allo studio dei modelli organizzativi in sanità*, Giappichelli, Torino, 2022.

³² Per questa lettura si rinvia ad A. PIOGGIA, *Diritti dell'individuo e organizzazione della sanità. Quale idea di persona nelle scelte sul funzionamento del sistema?*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile. Garanzie dei diritti e qualità dei servizi*, vol. II, Bup, Bologna, 2019, p. 579 ss.

il servizio è immaginato pensando a chi risiede nel centro città, ha quindi un reddito più elevato, dal momento che case e affitti sono più alti in quelle zone, mediamente ha una salute migliore, visto che salute e reddito sono collegati positivamente³³, e, nonostante questo, gode della possibilità di usufruire delle prestazioni sanitarie facilitata dalla prossimità al luogo di erogazione³⁴. La persona intorno alla quale sono costruiti i servizi è, evidentemente, quella che corrisponde a questo schema; chi non coincide con esso deve superare ostacoli che non sono stati presi in considerazione nella articolazione del sistema e non sempre e non per tutte e tutti questo è semplice o possibile. L'idea di salute che questo tipo di organizzazione ci restituisce è, quindi, quella di un benessere fisico che non tiene pienamente in considerazione i determinanti sociali o comunque non considera quelli relativi al luogo di vita e, conseguentemente, al reddito. La concezione di servizio che ne deriva è ampiamente prestazionale: si tratta, cioè, di erogare assistenza a chi la chiede, trascurando che frequentemente anche chi non la chiede, o semplicemente non è in grado di raggiungere il luogo in cui è erogata, necessita di cura, spesso anche più degli altri.

In questa prospettiva più ampia, diventa evidente che l'uguaglianza non si gioca unicamente sull'efficienza nell'erogazione di prestazioni sanitarie. È chiaro che questo è un fattore importante, e che una diversa capacità di produzione di servizi con le medesime risorse produce disuguaglianza³⁵. Ma non è tutto qui. Se si prendono in esame due regioni o due

³³ Nel Rapporto Annuale 2024 ISTAT, https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/03/REPORT-REDDITO-CONDIZIONI-DI-VITA_Anno-2024.pdf, si rileva che tra i diversi gruppi di reddito ci sono significative differenze negli indicatori di salute: chi appartiene ai quinti di reddito più alti ha maggiori probabilità di dichiarare condizioni di salute buone o molto buone e una più elevata speranza di vita in buona salute. Inoltre, le famiglie più povere sono esposte a maggiore deprivazione materiale, a un rischio più alto di esclusione sociale e rinuncia alle cure sanitarie, fenomeni che impattano negativamente sulla salute complessiva della popolazione.

³⁴ G. COSTA, *La salute diseguale in Italia*, in *ScienzaInrete*, 01/06/2017, <https://www.scienzaInrete.it/articolo/salute-disuguale-italia/giuseppe-costa/2017-06-01>, osserva significativamente come «A Torino chi sale sul tram che attraversa la città dalla collina alto-borghese all'estremo est per andare nella barriera operaia di Vallette all'estremo nordovest vede salire dei passeggeri che perdono mezzo anno di speranza di vita ogni chilometro che percorre: più di quattro anni di aspettativa di vita separano i benestanti della collina dagli abitanti degli isolati più poveri del quartiere Vallette». Si vedano in proposito anche i diversi dati raccolti e presentati in G. COSTA, M. STROSCIA, N. ZENGARINI, M. DEMARIA (a cura di), *40 anni di salute a Torino, spunti per leggere i bisogni e i risultati delle politiche*, Inferenze, Milano, 2017.

³⁵ Come considera condivisibilmente anche C. PINELLI, *Come emersero le sperequazioni territoriali sulla tutela della salute e perché sembra così difficile rimediarvi*, cit., p. 45.

aziende, o anche più semplicemente due distretti, gli ambulatori medici dei quali siano esattamente identici nella quantità di prestazioni erogate e nei costi a tal fine sostenuti, ma siano dislocati in modo diverso e secondo differenti criteri nel territorio, non si può dire di trovarsi di fronte alla realizzazione dell'uguaglianza nel godimento del diritto alla salute.

Un approccio essenzialmente centrato sulla capacità dell'organizzazione di erogare prestazioni rischia, quindi, di trascurare aspetti in grado di compromettere l'eguaglianza in modi diversi e più profondi, perché legati ad una differente configurazione del diritto, prima ancora che ad una sua diversa soddisfazione: non è più tanto e solo questione di ventuno servizi sanitari diversi, ma forse di ventuno diritti alla salute differenti³⁶.

4. *Le scelte organizzative e le differenze "trascurate"*

Prima di proseguire con il ragionamento, è bene chiarire subito che non considero l'autonomia territoriale in sé "il problema", anzi io credo che essa sia funzionale alla garanzia piena del diritto; tuttavia, affinché le dinamiche di differenziazione che essa legittimamente attiva, soprattutto in ambito organizzativo, non determinino inaccettabili disuguaglianze, occorre comprendere fino in fondo l'effetto dell'organizzazione sul diritto alla salute, proprio per poterne governare adeguatamente le conseguenze.

Osservando i sistemi regionali da questo più ampio punto di vista, si possono evidenziare differenze importanti che incidono sul diritto in modi che spesso non sono oggetto di specifica attenzione, ma che, indubbiamente, si riflettono su aspetti chiave dell'uguaglianza.

Un primo esempio riguarda un fattore preliminare al riconoscimento del diritto a ricevere prestazioni sanitarie a carico della sfera pubblica: il modo in cui viene identificato il bisogno di cure.

Naturalmente esistono sistemi internazionali di classificazione delle malattie, come l'*International Classification of Disease* e l'*International Classification of Primary Care*, la questione si pone, però, per le condizioni complesse che richiedono una presa in carico articolata, come nei casi della non autosufficienza e della cronicità.

Le nostre regioni hanno a lungo utilizzato scale di valutazione diverse per identificare il livello di non autosufficienza delle persone anziane, con

³⁶ Sul punto si rinvia a A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e dis-eguaglianza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, p. 37 ss.

conseguenze pratiche consistentemente differenziate, sia sull'accesso ai servizi, sia sulla stima della domanda³⁷. I dati del 2022 ci dicono che la copertura del bisogno delle persone che sperimentano la non autosufficienza in età anziana attraverso l'ospitalità in strutture residenziali andava dall'1% di Basilicata, Campania e Sardegna, al 24% della Provincia autonoma di Bolzano³⁸. Negli ultimi anni, con la legge delega 33/2023 e il decreto legislativo 29/2024, si sta introducendo un sistema nazionale più omogeneo³⁹, ma c'è da attendersi che anche questo dovrà fare i conti con i differenti impianti organizzativi dei meccanismi regionali di sostegno della non autosufficienza, come, ad esempio, la numerosità e la formazione dei professionisti coinvolti nella valutazione preliminare, quella, cioè, che consente l'accesso al processo valutativo unificato⁴⁰.

Anche con riferimento alla cronicità, ci sono esperienze e definizioni diverse⁴¹. Alcune regioni, come la Lombardia, hanno sviluppato sistemi

³⁷ Una interessante ricostruzione dei diversi metodi di valutazione adottati dalle regioni è in F. IURLARO, *La valutazione della non autosufficienza*, in *I luoghi della cura*, 2, 2019, <https://www.luoghicura.it/operatori/strumenti-e-approcci/2019/03/la-valutazione-della-non-autosufficienza/?pdf>, il quale considera anche come le schede valutative scelte e gli algoritmi utilizzati per il calcolo del fabbisogno assistenziale risultino spesso "funzionali alle politiche e alle risorse che le singole regioni intendono introdurre, piuttosto che ai percorsi di cura, sostegno e valorizzazione delle persone". Su questi aspetti si veda anche F. PESARESI, *Le Unità di Valutazione Multidimensionale*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2006, p. 6 ss.

³⁸ Dati che è possibile leggere in G. FOSTI, F. LONGO, S. MANFREDI, E. NOTARNICOLA, E. PEROBELLI, B. PONGIGLIONE, A. ROTOLO, A. TORBICAU, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti: trend nazionali e profilazione degli ospiti delle RSA lombarde*, in *Rapporto OASI*, Cergas Bocconi, Milano, 2024, p. 208 ss., e che sono stati elaborati a partire da Ministero della Salute, *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale. Anno di riferimento: 2022* e Istat, *Le condizioni di salute della popolazione anziana in Italia. Dati Istat su popolazione al 1/1/2022*.

³⁹ In particolare, l'articolo 27 del d.lgs. 29 del 2024 disciplina la Valutazione Multidimensionale Unificata (VMU).

⁴⁰ In questa prospettiva, meriterà prestare attenzione al modo in cui sarà attuato nelle diverse regioni quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 27 del d.lgs. 29 del 2024, in cui si dispone che l'accesso al processo valutativo tramite VMU è riservato a chi ha almeno una patologia cronica o si trova in "condizioni cliniche caratterizzate, anche in funzione dell'età anagrafica, dalla progressiva riduzione delle normali funzioni fisiologiche, suscettibili di aggravarsi con l'invecchiamento e di determinare il rischio di perdita dell'autonomia nelle attività fondamentali della vita quotidiana, anche tenendo conto delle specifiche condizioni sociali, ambientali e familiari". La sussistenza di tali "condizioni" viene apprezzata dal medico di medicina generale o da altro medico della azienda sanitaria territoriale. È, quindi, possibile che in questa valutazione preliminare si ripresentino le questioni di differenziazione regionale nei criteri che attualmente caratterizzano la misurazione delle condizioni di non autosufficienza.

⁴¹ Sulle quali si veda, da ultimo, la interessante ricostruzione in M. T. GRECO, P. MAGNONI, W. BERGAMASCHI, A.G. RUSSO, *Un approccio data-driven per ottimizzare la pre-*

propri come il CReG (*Chronic Related Groups*), che classifica i pazienti cronici secondo criteri regionali specifici, basandosi su gravità e comorbidità⁴². Altre regioni utilizzano sistemi diversi, basati sulla combinazione dei dati amministrativi sull'accesso ai diversi servizi⁴³, per stratificare la popolazione sulla base del rischio di sviluppare malattie croniche. Altre ancora impiegano metodi meno strutturati. L'impatto di tutto questo sulle modalità di presa in carico e sui percorsi assistenziali è, anche qui, consistentemente differenziato⁴⁴.

A volte, a fare la differenza può essere, invece, la burocrazia, con le sue complessità e rigidità e, in alcune realtà, rendere l'identità di persona malata qualcosa da conquistare con fatica. Nel 2023 Emergency ha sottolineato come in alcune regioni gli ostacoli burocratici limitino l'accesso alle cure sanitarie non solo alle persone straniere, ma anche italiane⁴⁵. Nel 2023, delle quarantaduemila prestazioni erogate da Emergency, ben diciannovemila riguardavano l'attività di mediazione sanitaria. E, anche qui, le differenze regionali non mancano. Nel rapporto prima citato si evidenzia, ad esempio, la situazione particolarmente complessa della Lombardia.

Anche nella capacità di intercettare i bisogni di salute, i sistemi sanitari regionali e le loro scelte organizzative riflettono importanti differenze. Un dato significativo in questo senso è anche quello della rinuncia alle cure, che non dipende soltanto dalle difficoltà economiche di persone e famiglie, sulle quali l'organizzazione regionale della sanità può incidere ben poco, ma anche da altri fattori, come la difficoltà a raggiungere i luoghi in cui si erogano le prestazioni o i tempi di attesa, aspetti, invece, che dipendono anche dalle scelte organizzative. Secondo l'ultima Relazione del CNEL⁴⁶, nel 2023, 4,5 milioni di persone, hanno rinunciato a usufruire delle prestazioni sanitarie, con differenze importanti fra regioni, che

sa in carico del paziente cronico nel contesto del DM77, in Epidemiologia e Prevenzione, 2025, p. 168.

⁴² G. BELLERI, *Presa in carico della cronicità in Lombardia: bilancio e prospettive di revisione dopo la pandemia*, in *Recenti progressi in medicina*, 2022, p. 59.

⁴³ È il caso di Toscana ed Emilia Romagna, su cui si veda M. DEL VECCHIO, L. GIUDICE, L.M. PRETI, V. RAPPINI, *Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano. Le Case della Comunità tra disegno e sfide dell'implementazione*, in *Rapporto OASI 2022*, p. 407 ss.

⁴⁴ Si vedano in proposito le differenze regionali riportate in *Cittadinanzattiva, XX Rapporto sulle politiche della cronicità. Fermi al piano*, 2022, p. 83 ss.

⁴⁵ Emergency, *Bilancio sociale 2023*, <https://www.emergency.it/wp-content/uploads/2024/07/Bilancio-Sociale-2023-di-EMERGENCY.pdf>.

⁴⁶ CNEL, *Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali*, presentata nell'ottobre 2024.

risentono delle condizioni economiche dei residenti, ma non solo. Il dato peggiore si conferma in Sardegna con un valore pari al 13,7%, seguita dal Lazio (10,5%) e dalle Marche (9,7%). All'opposto si collocano il Friuli-Venezia Giulia, le province autonome di Bolzano e Trento, Emilia Romagna, Toscana e Campania con valori inferiori al 6%.

Differenze nell'organizzazione dei servizi, che hanno ben poco a che fare con la capacità produttiva e i livelli di spesa, definiscono disegualianze importanti anche nell'accesso a specifiche prestazioni, come, ad esempio, l'interruzione volontaria di gravidanza⁴⁷. In alcune realtà, come quelle di Basilicata e Molise, le donne si spostano fuori regione in una percentuale pari a circa il 25-30%, che è di molto superiore alla media nazionale, attestata intorno all'8%⁴⁸. La ragione più nota e dibattuta è quella relativa alla quantità più elevata in queste regioni di personale sanitario che esercita l'opzione dell'obiezione di coscienza. Ciò che, tuttavia, si trascura spesso di considerare è come una quota di obiezione dipenda anche dalle condizioni organizzative in cui si trova ad operare il personale che non obietta, spesso discriminato in termini di carico di lavoro, opportunità di carriera e tutela della propria salute e sicurezza⁴⁹. Sono aspetti, questi, che determinano una obiezione per motivi professionali e sui quali le scelte organizzative aziendali, ma anche le linee guida regionali sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi, possono molto⁵⁰.

Altre disegualianze importanti e trascurate sono quelle che discendono dal modo in cui l'organizzazione incide sulla relazione fra l'indivi-

⁴⁷ Nel caso sollevato di fronte al Comitato Europeo dei Diritti Sociali, *International Planned Parenthood Federation – European Network (IPPF EN) v. Italy* (n. 87/2012), il ricorrente sollevava anche la questione relativa alla discriminazione fra donne residenti in aree diverse del nostro Paese, non essendo l'aborto garantito a tutte in maniera uguale, a causa delle differenze relative alla presenza di personale medico non obiettore nelle diverse regioni italiane. In tema si veda M. DI MASI, *Obiezione di coscienza e interruzione volontaria di gravidanza: il Consiglio d'Europa ammonisce l'Italia*, in *Questionegiustizia*, 2024, https://www.questionegiustizia.it/articolo/obiezione-di-coscienza-e-interruzione-volontaria-di-gravidanza_il-consiglio-d-europa-ammonisce-l-italia_19-06-2014.php.

⁴⁸ Istat, *Indagine sulle interruzioni volontarie della gravidanza*, periodo di riferimento: anno 2022, data pubblicazione: 7 Novembre 2024.

⁴⁹ Sono aspetti che il Comitato Europeo dei Diritti Sociali non ha mancato di sottolineare nella pronuncia *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy* (no. 91/2013).

⁵⁰ Sugli strumenti che le organizzazioni sanitarie hanno per fronteggiare l'obiezione di coscienza nella prospettiva della necessità di assicurare pienamente i servizi di interruzione volontaria di gravidanza, si rinvia alle considerazioni svolte in A. PIOGGIA, *L'obiezione di coscienza nei consultori pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, p. 121 ss.

duo bisognoso di cure e il personale medico. Come è noto, il legislatore nazionale ha compiuto un importante passo avanti nella disciplina delle modalità di garanzia dell'autodeterminazione della persona nel rapporto di cura, anche responsabilizzando l'organizzazione in ordine alla necessità di considerare la relazione con la persona curata nel percorso terapeutico. In modo molto significativo, l'articolo 1 del d.lgs. 219 del 2017, al comma 8, ha disposto che «il tempo della comunicazione tra medico e paziente costituisce tempo di cura». Si tratta di una affermazione importante e potenzialmente foriera di cambiamenti significativi nella relazione medica. Non c'è dubbio, tuttavia, che il modo in cui tutto questo viene e verrà reso concreto dipende dall'impostazione organizzativa della struttura, ma anche da scelte di organizzazione più minute, che riguardano, ad esempio, la predisposizione o meno di luoghi dedicati, il numero di personale addetto, i tempi di lavoro. Questo comporta che le diverse modalità attraverso le quali le organizzazioni sanitarie e i sistemi regionali affrontano il tema possa essere foriero di grandi differenze nei modi di garantire la partecipazione della persona.

Un altro significativo ambito in cui la costruzione e la concezione stessa del rapporto di cura producono differenze importanti nell'idea di salute e persona è certamente quello dell'accesso al suicidio assistito. Qui ci troviamo di fronte ad atteggiamenti profondamente diversificati delle regioni. Si va dalla Toscana, che ha approvato una propria legge regionale, a regioni come l'Emilia Romagna e il Veneto che hanno adottato delle linee guida per dare certezza e uniformità ai comportamenti delle aziende sanitarie regionali, ad altre, come Sardegna e Molise in cui proposte di legge regionale sono state presentate e non ancora discusse, o come Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia e Liguria in cui le proposte sono state dichiarate non ammissibili, fino a regioni come Basilicata, Sicilia, Trentino Alto Adige e Umbria in cui non è stata presa nessuna iniziativa. È chiaro che il diverso atteggiamento delle regioni italiane influisce in modo significativo sulla qualità della vita dei pazienti terminali, determinando differenze nell'accesso a un fine vita dignitoso e nel sollievo dalla sofferenza.

Potremmo continuare con altri esempi, come quello relativo alla diversa incidenza del privato accreditato sull'erogazione delle prestazioni sanitarie, ma ci basta considerare come l'evoluzione della medicina e la crescita dell'aspettativa di sopravvivenza e la cronicità abbiano trasformato profondamente la relazione con il servizio sanitario, che spesso non si esaurisce nel trattamento della fase acuta di una malattia, ma prevede la gestione di uno stato cronico o di lento recupero, che comporta una

relazione con l'amministrazione sanitaria che si allunga progressivamente investendo parte della vita delle persone. Le diverse modalità in cui è organizzata questa relazione incidono sul modo in cui la persona è messa in condizione di trascorrere il tempo di cura, indicano la misura in cui l'amministrazione assicura «il pieno sviluppo della persona umana» e sono significative di diverse idee di individuo, malattia e diritto alla salute che essa esprime attraverso la sua organizzazione.

Le conseguenze, anche in termini di disuguaglianza, che derivano da aspetti come questi non sono rilevabili da analisi che tengono conto unicamente dei costi, tempi, ed esiti delle prestazioni erogate. Né le misure poste in essere in questi anni per rendere uniformi le prestazioni, sotto il profilo dei costi e dei tempi, intaccano le differenze più profonde che strappano la trama dell'eguaglianza in modo radicale e difficilmente reversibile.

5. *L'uniformità organizzativa non è sempre la soluzione*

Di fronte alle disuguaglianze che dipendono dalle scelte organizzative, come quelle che ho sopra richiamato, si potrebbe pensare che la soluzione sia semplicemente quella di imporre una più consistente uniformità nell'organizzazione dei servizi per la tutela della salute. Si tratta però di una risposta non del tutto adeguata alla complessità della questione dell'uguaglianza, che rischia di non risolvere i problemi e, in alcuni casi, di aprire fronti problematici ulteriori e diversi.

Un recente "laboratorio" di uniformità organizzativa "forte" in ambito sanitario è rappresentato proprio dalle misure contenute nella Missione 6 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'obiettivo del rafforzamento della sanità territoriale⁵¹ è perseguito dal Piano attraverso l'indicazione puntuale di misure organizzative che tutte le regioni debbono adottare, a pena del mancato accesso alle risorse economiche. Ci troviamo di fronte ad una inedita modalità di regolazione dell'organizzazione da parte del governo centrale che, di per sé, non avrebbe cittadinanza nel nostro sistema di articolazione delle competenze fra Stato e regioni. In materia di «tutela della salute», infatti, alla normativa statale spetta unicamente la determinazione dei principi fondamentali⁵². Nel caso del PNRR e del Decreto ministeriale

⁵¹ F. GIGLIONI, *Il rilancio dell'organizzazione territoriale del servizio sanitario nazionale*, in G. RAZZANO (a cura di), *La missione salute del pnrr: opportunità e prospettive*, Jovene, Napoli, 2024, p. 121 ss.

⁵² Ai sensi di quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione.

n. 77 del 2022⁵³, che dà attuazione alle previsioni contenute nella Missione 6 del piano, invece, abbiamo una serie di indicazioni sull'organizzazione che, sotto la scure della condizionalità finanziaria, vanno ben oltre i principi fondamentali e dettagliano puntualmente il nuovo assetto del distretto sanitario, illustrandone l'articolazione senza lasciare spazio a differenziazioni regionali.

Ma si tratta di una uniformità capace di fare anche uguaglianza?

La risposta, almeno per ora, non è positiva.

Prendiamo il caso delle Case della comunità⁵⁴, le strutture intorno alle quali si dovrebbe snodare parte della riorganizzazione orientata al rafforzamento dell'assistenza erogata a livello territoriale. Dagli ultimi dati diffusi da Agenas⁵⁵, risulta che, delle 1717 Case della comunità immaginate dal PNRR, sono attive, con tutti i servizi previsti, solo 46 alla fine del 2024, con differenze regionali importanti, che vanno dalle 13 dell'Emilia Romagna, allo zero di buona parte delle altre regioni. La questione non è tanto e solo quella del numero delle strutture attive, quanto quella del contesto organizzativo della sanità territoriale sul quale questo modello uniforme si innesta. Non è un caso che la regione che ha raggiunto i risultati quantitativi migliori, l'Emilia Romagna, sia quella che aveva investito negli anni molte energie organizzative sul modello della Casa della salute, dal quale trae ispirazione la soluzione della Casa della comunità. C'è da attendersi, quindi, che nelle realtà regionali che non hanno sviluppato esperienze precedenti, l'innesto di questa soluzione organizzativa non sia solo più lento, ma anche, in alcuni casi, tale da comportare squilibri importanti nel sistema delle cure primarie. In diverse regioni si segnalano, infatti, difficoltà significative nel "popolare" di personale dedicato le nuove strutture, con il rischio di distrarre diversi professionisti dai servizi a cui erano dedicati, con effetti, perlomeno nel breve periodo, sull'erogazione delle prestazioni di salute. Lo stesso vale per l'integrazione con i servizi sociali che la Casa della comunità dovrebbe favorire: anche qui gli assetti regionali attuali incidono consistentemente sul modo in cui la presa in carico integrata delle persone bisognose di cura sarà definita anche in termini organizzativi. Ugualmente, la partecipazione della comu-

⁵³ Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale.

⁵⁴ Su cui E. ROSSI, Le "Case della comunità" del PNRR: alcune considerazioni su un'innovazione che merita di essere valorizzata, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2021.

⁵⁵ AGENAS, *Report nazionale di sintesi dei risultati del monitoraggio dm 77/2022 ii semestre 2024*, in https://www.agenas.gov.it/images/2025/DM_77/Report_nazionale_II_se-mestre_2024.pdf.

nità alla progettazione e erogazione dei servizi, prevista come elemento chiave della Casa, che non a caso, è definita «della comunità», dipende in maniera determinante dal tessuto sociale, dalle esperienze pregresse, dall'abitudine alla partecipazione, e così via.

Se, nel caso della Casa della comunità, l'imposizione di un modello uniforme non sembra, almeno per ora, aver avuto ricadute particolarmente positive sul fronte dell'uguaglianza, c'è una vicenda in cui la previsione di una uniformità "forte", relativa alle modalità di cura, mostra di poter avere conseguenze addirittura negative sull'effettiva garanzia del diritto alla salute. È il caso dell'Assistenza domiciliare integrata⁵⁶, della quale, nella Missione 6 del PNRR, si prevede un consistente incremento, in modo da arrivare in tutte le regioni ad una eguale percentuale del 10% delle persone ultrasessantacinquenni assistite a domicilio. Sulla carta, un obiettivo come quello appena descritto sembrerebbe aderire all'esigenza di un'uguaglianza effettivamente centrata sulla consistenza del diritto, che mette le persone bisognose di cure a domicilio in condizioni di riceverle nella stessa misura, indipendentemente dalla regione in cui si trovano. Ma la realtà è ben diversa.

In primo luogo, bisogna considerare come, anche qui, le condizioni di partenza siano differenti nelle diverse regioni. Il modo in cui questo tipo di assistenza è descritto dall'articolo 22⁵⁷ del Decreto del 2017, che contiene i Livelli essenziali di assistenza⁵⁸, ha, di fatto, consentito attuazioni anche significativamente differenziate nei Servizi sanitari regionali. Dai dati dell'annuario statistico del Ministero della salute precedenti al Covid⁵⁹, emerge come gli accessi a domicilio del paziente e le ore dedicate ad ogni persona anziana assistita a domicilio in un anno fossero molto diversificati. La media delle visite ricevute dalla persona assistita a casa va dalle 4 della Toscana, alle 0,19 della Lombardia. Quanto al numero

⁵⁶ Su cui ampiamente M.A. SANDULLI (a cura di), *L'assistenza domiciliare integrata*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021.

⁵⁷ «Il Servizio sanitario nazionale garantisce alle persone non autosufficienti e in condizioni di fragilità, con patologie in atto o esiti delle stesse, percorsi assistenziali a domicilio costituiti dall'insieme organizzato di trattamenti medici, riabilitativi, infermieristici e di aiuto infermieristico necessari per stabilizzare il quadro clinico, limitare il declino funzionale e migliorare la qualità della vita. L'azienda sanitaria locale assicura la continuità tra le fasi di assistenza ospedaliera e l'assistenza territoriale a domicilio».

⁵⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 12 gennaio 2017.

⁵⁹ Ministero della Salute, *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale Assetto organizzativo, attività e fattori produttivi del SSN Anno 2019*, Roma, 2020.

delle ore di permanenza a domicilio del paziente del personale sanitario in un anno, a fronte di una media nazionale di 18 ore, si va dalle 5 ore per caso del Veneto, alle 54 della Valle D'Aosta, passando dalle 7, 8 e 9, rispettivamente di Toscana, Molise e Piemonte, fino alle 40, 41 e 44, di Sicilia, Sardegna e Basilicata. Anche le tipologie di servizi erogati non sono uniformi. Ad esempio, l'assistenza riabilitativa viene erogata a domicilio solo in alcune regioni e non in altre e, anche qui, con consistenze molto diverse.

L'indicazione contenuta nel PNRR per tutte le regioni e relativa al raggiungimento della medesima numerosità percentuale di persone curate a domicilio impatta con modelli fortemente differenziati e si limita ad incrementare il numero di assistiti, amplificando anche in termini numerici la quantità di persone che riceverà cure in modo diverso, in quantità diversa, con approcci diversi e vedrà il proprio diritto alla salute soddisfatto in modo diseguale.

Ma c'è un altro ordine di dati che invita a guardare con prudenza a questo modo di fare uniformità e al suo impatto sul diritto. L'esigenza per tutte le realtà regionali di raggiungere identici target di numerosità di persone assistite a domicilio, per non perdere le risorse che il PNRR dedica a questo obiettivo, sembra aver condotto, perlomeno in alcuni casi, a ridurre ancora la già scarsa assistenza fornita, per aumentare rapidamente il numero di pazienti presi in carico con questa modalità.

I dati sul 2024 non sono ancora disponibili, ma quelli sul 2023 ci dicono che, a fronte del raggiungimento dell'incremento medio previsto, in molte realtà sono la consistenza e l'adeguatezza del servizio erogato ad essere invece drasticamente calate. La percentuale di cure di base, quelle, cioè, che riguardano bisogni e, quindi, prestazioni di bassa complessità, è passata dal 41,3% del 2021, al 58,9% del 2023. Si tratta di un aumento davvero consistente della percentuale di prese in carico che comportano non più di un accesso al mese a casa della persona assistita e che, addirittura, potrebbero non contemplare alcuna visita domiciliare, ma solo la fornitura di farmaci e ausili. In questa quota di assistenza di bassa intensità, per di più, sono raddoppiati anche i casi in cui gli interventi sono stati iniziati e conclusi nello stesso giorno⁶⁰. In questo modo è scesa di

⁶⁰ L'assistenza domiciliare di una sola giornata è passata dal 15% del 2021 al 29% del 2023. Su questi dati si veda comunque L. PELLICIA, *Assistenza domiciliare: cos'è cambiato con il Pnrr*, in *lavoce.info*, 2025, lavoce.info/archives/106859/assistenza-domiciliare-cose-cambiato-con-il-pnrr/.

molto anche la media di 18 ore in un anno che caratterizzava l'Assistenza domiciliare prima del PNRR. Se consideriamo che tendenzialmente una visita dura mezz'ora e che in media nel 2023 ogni anziano ha ricevuto 14,3 accessi a domicilio, ne ricaviamo che le ore di presenza di personale sanitario nella casa della persona assistita si sono più che dimezzate.

Insomma, una uniformità negli obiettivi di servizio che, non adeguatamente presidiata in termini di contenuti di cura, ha finito per peggiorare le condizioni delle persone assistite.

6. *Qualche breve considerazione per continuare a ragionare di autonomia e uguaglianza*

Pensare che identici modelli di servizi territoriali siano di per sé capaci di assicurare uguaglianza nel diritto alla salute, sarebbe un grave errore, come sarebbe un errore pensare che l'uguaglianza possa passare solamente per l'uguale efficienza e capacità di spesa dei sistemi. Ugualmente, pensare che questa uniformità forte sia elemento adeguato, se pure non in sé sufficiente, a garantire l'uguaglianza, sarebbe ingenuo e forse sbagliato. Non dobbiamo trascurare, infatti, che esiste anche una differenziazione "necessaria", nel senso di necessariamente strumentale proprio alla piena soddisfazione del diritto e, quindi, irrinunciabile.

I determinanti sociali della salute mettono in piena evidenza come il benessere fisico, psichico e sociale dipenda strettamente dall'ambiente di vita, dai fattori culturali, economici ed ecologici che lo caratterizzano, aspetti dei quali, conseguentemente, anche i servizi a tutela di questo benessere debbono tenere pienamente conto, atteggiandosi in modo diverso a seconda delle diverse condizioni che si trovano a fronteggiare. A ciò si aggiunge l'impatto dell'invecchiamento e della non autosufficienza sui servizi per la salute. Le esigenze degli utenti riguardano sempre di più prestazioni che richiedono la prossimità al proprio luogo di vita anche perché sono continuative e definiscono la qualità complessiva di quest'ultima. I servizi, di conseguenza, debbono essere concepiti e organizzati in modo da tenere in considerazione le specificità dell'ambiente sociale da ogni punto di vista. Anche le vocazioni dei territori sono significative. Si pensi, ad esempio, alla dimensione del privato sociale⁶¹ e alla sua incidenza su certe prestazioni come quelle di assistenza residenziale e semiresidenziale, la cui dimensione e consistenza, an-

⁶¹ Su cui, in maniera convincente, F. APERIO BELLA, *Pubblico, privato e comunità in sanità. Un'unificazione di prospettive nel paradigma collaborativo*, in *Diritto e società*, 2024, p. 415 ss.

che in termini di politiche sanitarie, dipende strettamente dalla disponibilità di tale tipologia di servizio. Le differenze in quest'ambito non sono sempre colmabili con l'intervento pubblico, dal momento che riguardano la libertà dell'assistenza privata, e debbono essere quindi prese in considerazione come fattori che incidono sulle scelte organizzative dei sistemi pubblici, differenziandole. Anche qui si tratta di differenze necessarie, proprio a garanzia di un diritto eguale, che non potrebbe essere tutelato in modo uniforme se non si tenesse pienamente conto della diversa situazione in cui si ambienta.

C'è infine una differenziazione "micro", che oggi appare più che mai necessaria per assicurare la piena tutela del diritto individuale alla salute. La stretta interconnessione fra salute, autodeterminazione, vita e pieno sviluppo della persona impone sempre di più un approccio individualizzato ai trattamenti rivolti al singolo. Ciò suggerisce alle organizzazioni di mantenere un certo tasso di flessibilità per potersi adattare alle diverse esigenze di coloro che con esse interloquiscono per veder soddisfatto il proprio diritto alla salute. In questa prospettiva, anche l'autonomia organizzativa delle aziende acquista un ruolo specifico nella piena garanzia di un diritto complesso che interagisce profondamente con la personalità e i diritti ad essa collegati e che, quindi, richiede modalità di intervento differenziate e flessibili. Si pensi alle cure connesse allo stato di disabilità e alla loro combinazione con le altre esigenze dell'individuo, legate a diritti come quello all'istruzione, alla vita familiare al riposo, ecc., diritti che possono essere soddisfatti unicamente se l'organizzazione delle cure è pensata intorno a ciascuna singola persona.

A conclusione del ragionamento svolto in queste pagine non si fornisce, né lo si potrebbe, una soluzione alle diverse questioni problematiche indicate. Si spera, però, di aver minimamente arricchito il dibattito sulla complessità del tema dell'uguaglianza nel suo rapporto fra l'uniformità dovuta alla garanzia del diritto e la possibile e, in parte, necessaria, differenziazione che discende dall'autonomia delle amministrazioni chiamate ad assicurarle con i propri servizi. L'obiettivo era quello di mostrare come questo tema meriti di essere affrontato con attrezzi più affilati e con strumenti in grado di tenere conto di una pluralità di elementi, senza "accontentarsi" di misurare l'efficienza prestazionale e senza "illudersi" che modelli organizzativi uniformi possano da sé assicurare diritti uguali.

La sfida è grande e per essere sostenuta richiede tempo e soprattutto studi in grado di rilevare dati che oggi non sono ancora oggetto di raccolta e analisi. Ma, se si vuole prendere sul serio l'uguaglianza che riguarda un diritto fondamentale come quello alla salute, non si può non affrontare anche questa prova.

Diseguaglianze nel godimento del diritto alla salute e ricerca dei principi fondamentali sulla materia*

Cesare Pinelli e Gianpiero Gioia

SOMMARIO: 1. Diritto alla salute e distribuzione del potere legislativo fra Stato e Regioni. – 2. Limiti della ricerca dei principi fondamentali della materia in assenza di leggi-cornice. – 3. La giurisprudenza costituzionale. – 4. Fattori di diseguaglianza nell'erogazione delle prestazioni concernenti il diritto alla salute. – 4.1. La determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo sanitario nazionale. – 4.2. Modelli di accreditamento. – 4.3. L'assistenza primaria: formazione e funzioni del medico di medicina generale. – 4.4. I tempi dell'assistenza: le liste d'attesa. 4.5. Il fascicolo sanitario elettronico. – 5. Conclusioni.

1. *Diritto alla salute e distribuzione del potere legislativo fra Stato e Regioni*

Nel 1990, in un tentativo di compiuta interpretazione del primo comma dell'art. 32 Cost., la Corte affermò che la tutela della salute «si articola in situazioni giuridiche soggettive diverse in dipendenza della natura e del tipo di protezione che l'ordinamento costituzionale assicura al bene dell'integrità e dell'equilibrio fisici e psichici della persona umana in relazione ai rapporti giuridici cui in concreto inerisce». Così, «considerato sotto il profilo della difesa dell'integrità fisio-psichica della persona umana di fronte alle aggressioni o alle condotte comunque lesive dei terzi, il diritto alla salute è un diritto *erga omnes*, immediatamente garantito dalla Costituzione e, come tale, direttamente tutelabile e azionabile dai soggetti legittimati nei confronti degli autori dei comportamenti illeciti». Invece, «considerato sotto il profilo del diritto a trattamenti sanitari, il diritto alla salute è soggetto alla determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione della relativa tutela da parte del legislatore ordinario», con la conseguenza «che, al pari di ogni diritto a prestazioni positive, il diritto a ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere pro-

* Lo scritto è frutto della stretta collaborazione tra i due autori. Ad ogni modo, Cesare Pinelli è autore dei parr. 1, 2, 3 e 4; Gianpiero Gioia dei parr. 4.1, 4.2, 4.3 e 4.5; le conclusioni, infine, sono state redatte congiuntamente.

grammatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento» (sent.n. 455 del 1990). La distinzione fra le due accezioni del diritto alla salute rimane tuttora utile, anche se la giurisprudenza successiva induce a considerarla solo come un inquadramento di massima. Nell'accezione di diritto all'integrità psico-fisica, sarebbe stato infatti soggetto a bilanciamento con altri diritti nei casi della società ILVA di Taranto (a partire da sent.n. 85 del 2013), e di converso, nell'accezione di diritto a prestazione pubblica, la Corte osservò che se nel bilanciamento operato dal legislatore le esigenze di equilibrio della finanza pubblica «avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa» (sent.n. 304 del 1994), in presenza del quale spetta alla Corte stessa «garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti» (sentt.nn. 27 del 1998, 509 del 2000, 432 del 2005).

Ora, in occasione di un giudizio sulla legge sull'autonomia universitaria, ma con un intento di portata generale, la Corte osservò che «Organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente» (sent.n. 383 del 1998). E per quanto qui maggiormente rileva ha più volte escluso che «l'organizzazione sanitaria» assurga a materia autonoma, vista la sua stretta connessione alle condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza e quindi alla «tutela della salute» (fra le altre, sentt.nn. 371 del 2008, 54 del 2015, 9 e 113 del 2022).

Per Costituzione, l'attribuzione alla potestà legislativa concorrente Stato/Regioni si riferisce a una materia su cui insiste quella duplice dimensione del diritto alla salute cui si è accennato, la seconda delle quali si intreccia con il conferimento in esclusiva alla legge statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

2. *Limiti della ricerca dei principi fondamentali della materia in assenza di leggi-cornice*

Malgrado un'opinione, diffusissima in ambito politico e mediatico, che ascrive alla riforma costituzionale del 2001 la regionalizzazione del servizio sanitario, sul tema della salute il nuovo Titolo V non fece altro che stabilizzare in Costituzione un assetto fondamentalmente disegnato nella legislazione degli anni Novanta. Si è parlato di una sua incidenza "modesta, per non dire nulla" in campo sanitario¹.

Casomai, può dirsi che nel periodo intercorso da allora la differenziazione dei modelli di organizzazione del servizio si sia definitivamente consolidata. In termini di rapporti di forza ciò ha comportato uno squilibrio fra lo Stato, sempre più solo virtuale legislatore, e le amministrazioni regionali coperte e protette da Presidenti elettivi. Se ne sono viste le conseguenze perfino nell'ambito delle vaccinazioni, che in base all'art. 32 Cost. non avrebbero nulla a che vedere con l'autonomia regionale, poiché è stata la rinuncia a deliberare del legislatore nazionale a sollecitare quell'improprio attivismo di talune Regioni che è stato infine sanzionato dalla Corte costituzionale (sent. n. 5 del 2018).

Non ha insegnato nulla nemmeno la più lunga e drammatica vicenda del Covid-19. All'epoca notavo che «e una Regione fa fare i tamponi e un'altra no, e nessuna adotta lo stesso criterio in proposito, il computo nazionale dei contagiati diventa del tutto arbitrario, così come lo diventano le percentuali dei deceduti e dei guariti sul totale dei contagiati. Il che rende erratica ogni definizione dei dati dell'infezione a livello nazionale, al di là delle pur note controversie tecniche sul tema, e con essa la stessa impostazione delle misure di contrasto della pandemia. Su una cosa del genere non c'è autonomia regionale sulla tutela della salute che tenga. E invece le Regioni sono andate in ordine sparso, senza che nessuno le abbia fermate»². Eppure né lo Stato né le Regioni hanno manifestato di aver appreso la lezione: che non consisteva nell'auspicare una ristatualizzazione della tutela della salute, come pure si è fatto, ma nel proporre l'individuazione con legge di criteri

¹ R. BALDUZZI, *La tutela della salute e l'eguaglianza del trattamento sanitario tra Stato e Regioni*, in *I rapporti tra Stato e Regioni nella pandemia e le prospettive dello Stato regionale*, il Mulino, Bologna, 2024, 180.

² C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti tra Stato e Regioni*, in *Amministrazione in cammino*, 29 aprile 2020.

e standard nazionali per il computo dei contagi in casi di pandemia, anche alla stregua dell'art. 117, secondo comma, lett. r), che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato un'altra materia trasversale per eccellenza come il «coordinamento statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

Quanto al diritto alla salute nell'accezione di diritto a prestazione pubblica, il condizionamento esterno sulle Regioni è estremamente penetrante per quanto riguarda gli aspetti finanziari, ma nulla del genere si può dire per la scelta dei modelli organizzativi.

Sotto il primo profilo, il perdurante carattere derivato, e parzialmente informato al criterio della spesa storica, dei finanziamenti del settore sanitario continua a tradursi in un processo decisionale incentrato sulle negoziazioni svolte in Conferenza Stato-Regioni, che a loro volta debbono tener conto dei vincoli posti dall'appartenenza della Repubblica all'Unione economica e monetaria, il tutto con riguardo al finanziamento di un settore che assorbe almeno tre quarti dei bilanci regionali.

Invece sul fronte amministrativo e in particolare organizzativo, il solo vincolo posto in capo alle Regioni dovrebbe essere costituito dalla legislazione di principio, cui lo Stato ha di fatto rinunciato. Questo non esclude la possibilità di ricavare principi fondamentali dalla legislazione statale in vigore. Come la Corte ebbe a dire all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, «La nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore.» (sent.n. 282 del 2002).

Tuttavia, la possibilità di ricavare principi fondamentali dalla legislazione statale in vigore non esaurisce la portata dei problemi derivanti dall'assenza di una organica legge di principio. Sul fronte dell'interpretazione costituzionale, tale possibilità rimane rapsodica, non è certo paragonabile a quella consentita da una legge che abbia contestualmente individuato tutte le scelte di principio in materia. In secondo luogo, alcuni dei problemi costituzionalmente più significativi derivanti dalla mancanza di una legge cornice non possono essere risolti dalla Corte costituzio-

nale. Ad essa infatti sfuggono, per ragioni derivanti in parte dall'accesso al suo sindacato e in parte dalla sua natura di organo giurisdizionale, le modalità di soddisfacimento di una istanza di uniformità particolarmente rafforzata come quella posta dall'intreccio della tutela della salute con la materia trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni.

3. *La giurisprudenza costituzionale*

L'affermazione che l'assenza di una legge di principio rende inevitabilmente rapsodica l'individuazione dei principi desumibili dalla legislazione in vigore può essere argomentata ricorrendo in via esemplificativa alla giurisprudenza costituzionale formatasi in materia.

Fra i principi fondamentali, la Corte ha rinvenuto in tale legislazione quello che «l'erogazione delle prestazioni soggette a scelte dell'assistito è subordinata a formale prescrizione a cura del servizio sanitario nazionale» (sentenza n. 416 del 1995 e 200 del 2005), o il «principio di esclusività del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN [.....] con cui il legislatore ha inteso garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico, evitando che potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture convenzionate» (sentt.nn. 457 del 1993, 238 del 2018 e 153 del 2024), onde «garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine a un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti» (sentt. nn. 371 del 2008 e 153 del 2024).

Numerosi i principi fondamentali in tema di accreditamento delle strutture convenzionate, alcuni dei quali di portata del tutto generale come «il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti» (sentt.nn. 238 del 2018 e 106 del 2020), nell'ambito del quale vanno distinti «gli aspetti che attengono all'autorizzazione prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'accreditamento delle strutture autorizzate» (sentt. nn. 292 del 2012 e 195 del 2021), aspetti corrispondenti alla differenza «tra strutture autorizzate, che operano in regime privatistico, e strutture che, invece, attraverso l'accreditamento istituzionale, entrano a far parte del sistema sanitario pubblico, erogando prestazioni per conto del servizio sanitario» (sent.n. 195 del 2021). Su questa premessa fa leva, in particolare, l'argomento che «Non sono comparabili i criteri organizzativi cui si ispirano le strutture pubbliche e

private», visto che le seconde sono «caratterizzate da una maggiore apertura al mercato e alle regole della concorrenza e possono, nella scelta del direttore sanitario, adottare criteri riferiti alla professionalità e alle competenze acquisite, senza necessariamente attenersi ai limiti di età previsti per le strutture pubbliche» (sent.n. 195 del 2021).

Sotto altro profilo, mentre per l'autorizzazione «i profili rilevanti «sono quelli inerenti il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti», così da garantire la corretta distribuzione sul territorio «in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 marzo 2019, n. 1589)», ai fini dell'accreditamento «rileva invece il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Nel caso dell'autorizzazione è richiesta una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni extra LEA e le strutture private non accreditate. Nel caso, invece, dell'accreditamento, la valutazione ha a oggetto «unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento, in base all'art. 8-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, solo «dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8-quater, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies», senza quindi considerare le strutture private non accreditate» (sent. n. 7 del 2021)» (sent.n. 36 del 2021). Inoltre «I requisiti ulteriori, necessari per l'accreditamento, hanno natura di principi fondamentali, che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento *ope legis* a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo di tali requisiti» (sent.nn. 361 del 2008 e 292 del 2012). Va poi rispettato come principio fondamentale il termine finale previsto dalla legge statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo (fra le altre, sentt.nn. 260 e 292 del 2012 e 161 del 2016).

È considerato altresì principio fondamentale il “contenimento della spesa pubblica sanitaria, direttamente correlato al principio di coordinamento della finanza pubblica», di cui è espressione la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, con connessa preclusione per le Regioni che ne siano soggette di aumentare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali (sent.n. 130 del 2020).

4. *Fattori di disuguaglianza nell'erogazione delle prestazioni concernenti il diritto alla salute*

I principi fondamentali che la Corte ha ricavato dalla legislazione in vigore coprono ambiti materiali sicuramente cruciali per l'uniforme garanzia del diritto alla salute, dal principio di esclusività del rapporto di lavoro del personale medico col Servizio sanitario al contenimento della spesa (nelle sue diverse versioni a seconda che la Regione sia o meno soggetta a piani di rientro dal disavanzo), e soprattutto al regime dell'accreditamento. A questo ultimo proposito, in una sintesi efficace, la Corte ha osservato che «Il sistema sanitario, come riformato dal d.lgs. n. 502 del 1992 e poi significativamente rimodulato con il d.lgs. n. 229 del 1999, configura il rapporto pubblico-privato dell'offerta sanitaria secondo un sistema progressivo, in base al quale i soggetti che intendono erogare prestazioni sanitarie devono essere autorizzati e solo se autorizzati possono chiedere l'accreditamento istituzionale, che li rende potenziali erogatori di prestazioni sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale. Ciò si realizza solo a seguito della conclusione di contratti con l'amministrazione, e nei limiti di spesa ivi previsti». (sent.n. 195 del 2021).

La sintesi della Corte autorizza a chiederci se i principi fondamentali tratti dalla legislazione in tema di accreditamento bastino a convogliare il rapporto pubblico-privato verso l'obiettivo di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute in ipotesi determinati nei LEA alla stregua dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*). Obiettivo che la Costituzione assume tanto vincolante da esigere che il Governo si sostituisca agli organi delle autonomie territoriali «quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica ed economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» (art. 120, secondo comma).

La risposta non può che essere negativa. Il sistema dell'accreditamento costituisce il perno regolatorio intorno al quale le Regioni esercitano la loro potestà legislativa sull'organizzazione del servizio sanitario, e le funzioni amministrative connesse. E proprio a questo proposito emergono fra di esse differenziazioni assai marcate, tanto con riguardo alle scelte politiche relative al modello lungo l'asse pubblico-privato, quanto con riguardo alla funzionalità amministrativa relativa non solo alla gestione del servizio, ma anche ai controlli sul rispetto delle regole sulle autorizzazioni e sugli accreditamenti. Con una evidente, oltre che notissima, connessione fra i due aspetti, in termini di diretta propor-

zionalità fra inefficienza del servizio pubblico e scelta degli utenti per il servizio privato, a meno di non rinunciare alla cura, che è ipotesi tanto più verosimile, quanto più si tratti di quegli “indigenti” ai quali la Costituzione impone di erogare “cure gratuite”. Il mancato conseguimento dell’obiettivo di uniforme garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni equivale così a rovesciare lo stesso senso originario del testo, che per quanto appena detto presenta una portata più limitata della promessa universalista lanciata con la riforma del 1978.

Oltre a un sistema di finanza regionale ancora in parte governato dal criterio della spesa storica, le ragioni delle accresciute disegualianze non possono non ricondursi agli assetti legislativi e amministrativi prima menzionati. Né stupisce che ad arbitrare fra eguaglianza dei diritti e differenziazione dei modelli non possa essere la giurisdizione costituzionale. Non solo per i suoi limiti di cognizione ‘verso il basso’, ossia verso le pubbliche amministrazioni, dove quella partita in parte si gioca. Non solo per l’insuscettibilità per la Corte di sostituirsi al legislatore in scelte ad alta carica di politicità. Ma prima ancora, e se si vuole più banalmente, perché solo un Parlamento in grado di legiferare in piena cognizione di causa potrebbe integrare la determinazione dei LEA con scelte di principio di carattere organizzativo tali da scongiurare una divaricazione di modelli foriera in quanto tale di esiti sperequativi.

Ancora di recente si è auspicato un centro «capace di coordinare non soltanto gli adempimenti amministrativi, ma soprattutto i programmi e le azioni regionali, di valorizzare le buone pratiche, di prendere sul serio gli *standard* senza tuttavia considerarli intoccabili, di integrare il settore privato che opera in sanità (senza farsi catturare dalle logiche di quest’ultimo e assicurando come la normativa richiede, una speciale attenzione al privato *no profit*), di governare le professioni integrandole nella rete sanitaria. Un centro siffatto, infine, potrà concorrere a ridurre le distanze tra i Servizi sanitari regionali, rispondendo così allo spirito e alla lettera (art. 120, letto insieme agli artt. 3, c. 2 e 32) della Costituzione»³.

Nel concordare con l’auspicio, e con l’analisi che lo sostiene, non possiamo fare a meno di notare che la sua realizzazione non potrebbe passare per una legislazione interstiziale, richiedendo al contrario un’esplicitazione di scelte di principio in grado di comporsi in una sintesi organica.

³ R. BALDUZZI, *La tutela della salute*, cit., 197.

4.1. La determinazione dei criteri di ripartizione del Fondo sanitario nazionale

La necessità di una esplicita enucleazione, da parte del legislatore statale, dei principi fondamentali inerenti agli aspetti di carattere organizzativo appare a maggior ragione evidente laddove si ponga attenzione alle singole fasi di organizzazione ed erogazione del Servizio.

Sotto questa prospettiva, il diritto alla salute inteso come diritto a prestazione pubblica pone anzitutto la questione delle risorse destinate al relativo finanziamento. Sul punto occorre distinguere almeno due momenti della decisione politica: quello relativo all'ammontare complessivo delle risorse destinate a finanziare il SSN e quello relativo, invece, alla modalità di riparto fra le Regioni⁴.

Se il primo di questi ha un ruolo fondamentale nell'assicurare l'adeguatezza delle risorse complessivamente messe a disposizione del SSN – mediante una determinazione compatibile «con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza» (art. 26 del Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68)⁵ – sul secondo ricade il gravoso

⁴ Sull'evoluzione dei modelli di finanziamento del Servizio sanitario nazionale cfr. N. VICECONTE, *L'evoluzione del sistema di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale tra federalismo "promesso" ed esigenze di bilancio*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2-3, 2012, 1 ss. Per un'analisi sullo stato attuale v. S. SPATOLA, *Il solito dilemma: il finanziamento della salute tra effettività della tutela ed esigenze di bilancio. Evoluzione, critiche e prospettive alla luce del recente dibattito sociale*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2023, 1 ss.; M. GEDDES DE FILICAIA, *Legge di bilancio e sanità: si aggravano i nodi critici del funzionamento del Servizio sanitario nazionale*, in *Politiche Sociali*, n. 1, 2025, 295 ss.

⁵ Per considerazioni relative all'incidenza della riforma attuativa dell'autonomia differenziata alla luce della sent. n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, v. A. ZANARDI, *I meccanismi di finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, n. 1, 2025. Più in generale, cfr. S. BARTOLE, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *www.astrid-online.it*, n. 1 del 2025; C. BUZZACCHI, *L'autonomia differenziata e le sue incognite*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2025; V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *www.astrid-online.it*, n. 18, 2024; C. PINELLI, *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *www.astrid-online.it*, n. 18, 2024; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *www.federalismi.it*, n. 1, 2024; A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso... l'ignoto*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 3, 2024; A. SAITTA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sen-*

compito di decidere circa la distribuzione delle risorse fra i diversi servizi sanitari regionali, diventando così potenziale causa di aggravamento dei noti divari territoriali.

L'attuale disciplina normativa prevede che i costi e i fabbisogni standard regionali siano determinati dal Ministro della salute d'intesa con la conferenza Stato-Regioni (art. 27 del cit. D. Lgs. 68/2011), sull'evidente presupposto che appunto lo strumento dell'intesa sia ritenuto il più opportuno nel garantire la leale collaborazione dei diversi livelli territoriali in una materia come quella del diritto alla salute. Nei fatti, tuttavia, l'evidenza di tale giudizio presupposto si accompagna a non trascurabili interrogativi, giacché un rapido sguardo all'evoluzione dei criteri di ripartizione delle risorse dimostra come questi non siano riusciti, ad oggi, nel tentativo di provocare una soddisfacente diminuzione dei divari territori esistenti.

Come noto, sin dall'istituzione del SSN il criterio di riparto fondante è stato quello della spesa storica pro-capite corretto per età. Fino al 2022 lo schema è rimasto sostanzialmente fermo alle regole transitorie di cui al citato D.Lgs. 68/2011: circa il 60 per cento delle risorse veniva diviso in ragione diretta della popolazione residente, mentre il restante quaranta per cento seguiva uno stesso criterio "capitario", ma corretto con pesi che tenevano conto dell'età – l'indicatore ritenuto più vicino a bisogni e consumi sanitari⁶.

L'intesa Stato-Regioni del 21 dicembre 2022, recepita dal decreto ministeriale del 30 dicembre 2022, introduce altre due dimensioni del bisogno: la mortalità prematura (decessi sotto i 75 anni) e un indice di deprivazione socio-economica che sintetizza povertà relativa, bassa scolarità e disoccupazione, attribuendo a ciascun fattore lo stesso peso. L'innovazione è tuttavia circoscritta: soltanto l'1,5 per cento del finanziamento indistinto viene ripartito con questi nuovi criteri (0,75 per cento per la mortalità, 0,75 per cento per la deprivazione), mentre il 98,5 per cento continua a seguire il vecchio meccanismo demografico-anagrafico⁷.

Così delineata, la riforma produce alcuni effetti redistributivi percepibili, giacché le Regioni meridionali – caratterizzate da indici di depri-

tenza n. 192 del 2024, in *www.federalismi.it*, n. 13, 2025; A. Sterpa, *Le due "sentenze sorelle" sul regionalismo differenziato: legge Calderoli e referendum sotto la lente della nazione*, in *www.federalismi.it*, n. 13, 2025; L. VIOLINI, *I livelli essenziali delle prestazioni nella sent. 192/2024 e il richiamo al lavoro istruttorio del CLEP: da dove si può ripartire?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2025; I. VISCO I., *LEP, autonomia, decentramento*, in *www.astrid-online.it*, n. 5, 2025.

⁶ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute*, 27 marzo 2024, 4.

⁷ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *op. cit.*, 9.

vazione e da tassi di mortalità prematura più elevati – recuperano risorse a scapito soprattutto del Nord. La Campania è la principale beneficiaria (+0,75 per cento del suo stanziamento, pari a circa 84 milioni), seguita da Sicilia, Puglia e Calabria; perdono invece Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. A determinare lo spostamento pesa soprattutto la deprivazione, mentre la variabile “mortalità” incide in misura minore.

Tuttavia, si deve pure osservare che sul risultato complessivo interviene la cosiddetta “quota premiale” – lo 0,5 per cento dell’intero FSN – distribuita con criteri negoziali fra le Regioni e non ancorata ad indicatori trasparenti. Nel 2023 questa somma ha più che compensato le perdite di Lombardia, Liguria e Lazio, attenuando – se non invertendo – l’effetto perequativo dei nuovi criteri⁸.

Su queste premesse, si può affermare che la recente modifica dei criteri di riparto ha mostrato non indifferenti profili di problematicità.

Fra questi, rileva l’Ufficio parlamentare di bilancio, il primo sarebbe quantitativo e legato al fatto che i nuovi criteri incidano soltanto sull’1,5 per cento delle risorse complessive: le simulazioni mostrano che, con il 10 per cento delle risorse, la redistribuzione salirebbe da 219 milioni a circa 1,5 miliardi⁹, con evidenti effetti perequativi.

La seconda criticità attiene invece alla costruzione dell’indice socio-economico, il quale è fondato sull’applicazione di una media geometrica con pesi uguali che rischia di contare due volte lo stesso disagio e di trascurare la forte correlazione fra povertà, istruzione e disoccupazione.

La terza concerne la mortalità, in quanto l’utilizzo del numero grezzo dei decessi, senza standardizzare per età, penalizza le Regioni con popolazioni più anziane e riduce la comparabilità territoriale.

In definitiva, l’impatto della riforma appare modesto perché limitato a una frazione minima del fondo e perché la quota premiale, cresciuta nel tempo, continua a sottrarre margini di perequazione fondata su criteri oggettivi. Per rendere il sistema più equo e trasparente occorrerebbe ampliare il peso dei nuovi indicatori, integrare – nel rispetto della normativa sui dati personali – banche dati epidemiologiche, fiscali e socio-assistenziali e chiarire funzione e modalità di assegnazione della quota premiale, affinché risponda a meccanismi premiali veri e non a compensazioni negoziali¹⁰.

⁸ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, op. cit., 26.

⁹ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, op. cit., 17.

¹⁰ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, op. cit., 25 ss.

Nel contesto delle riflessioni che si vanno svolgendo, il giudizio sul recente intervento di aggiornamento dei criteri di determinazione del riparto delle risorse assume rilevanza in quanto contraddice il giudizio presupposto dalla disciplina normativa di cui all'art. 27 del citato D. Lgs. 68/2011, ovvero la presunta adeguatezza del sistema delle intese Stato-Regioni nella determinazione dei criteri di riparto.

Occorre interrogarsi, dunque, sulla opportunità di tale sistema e sul rischio, invero attuale, che lo stesso determini un sistema di contrattazione incapace di modificare lo *status quo*, laddove non lo aggravi, pur nella consapevolezza che la disciplina normativa in questione, in quanto attinente al «riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni: è solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, «in una prospettiva generativa» (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute» (Corte cost. n. 40 del 2022)¹¹.

Nel caso di specie, tuttavia, viene da chiedersi se il modello delle intese – almeno rispetto alla definizione dei criteri di riparto – sia la più corretta forma di attuazione del modello pluralistico e se non finisca, al contrario, per promuovere individualistiche forme di immobilismo e inattuazione costituzionale.

4.2. *Modelli di accreditamento*

Il secondo aspetto da considerare rispetto al ruolo del legislatore nazionale è quello relativo al rapporto fra pubblico e privato nell'erogazione dei LEA, il quale – come accennato *supra* – transita dalla sequenza autorizzazione, accreditamento istituzionale, contrattualizzazione. Ebbene, è proprio nell'ambito dell'accREDITamento che l'assenza di principi organizzativi statali puntuali ha consentito a talune Regioni un abuso dello strumento, il quale è talvolta passato dalla funzione di meccanismo sussidiario a quella di leva della politica industriale sanitaria.

¹¹ Su cui cfr. A. GENTILINI, *Corte, Stato, Regioni: tre monadi isolate dall'attrazione in sussidiarietà (osservazioni alla sent. n. 40 del 2022)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1 del 2022; M. BERGO, *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, in *www.federalismi.it*, n. 4, 2023.

Del fenomeno è esemplare una recente pronuncia del TAR Lombardia, sez. V, sent. n. 1003 del 03/04/2024, la quale si concentra proprio sul sistema di accreditamento nell'ambito del servizio sanitario lombardo, ricordando che, se a livello nazionale «l'accredimento istituzionale [] rende la struttura sanitaria un potenziale erogatore di prestazioni sanitarie per conto del servizio sanitario, il quale è riconosciuto alle strutture autorizzate subordinatamente non solo al possesso di requisiti di qualificazione, ma anche alla presenza di un fabbisogno di assistenza programmato dalla regione (art. 8 *quinquies* d.lgs. 502/1992)», per la «legislazione regionale (di cui alla l.r. Lombardia 33/2009), invece, l'accredimento è inteso solo come riconoscimento di determinati requisiti da parte della struttura, mentre il contratto, che consente di porre a carico del fondo sanitario regionale le prestazioni erogate, è concluso previa verifica del fabbisogno di assistenza. In altri termini, nella Regione Lombardia, il momento programmatico, legato all'analisi dei fabbisogni al fine della razionalizzazione della spesa, è traslato dalla fase dell'accredimento istituzionale alla fase della contrattualizzazione delle strutture». È in questo contesto che il Collegio sanziona le scelte programmatiche della Regione, le quali ancoravano «la determinazione e la distribuzione dei budget ai soli dati storici afferenti al consumo delle risorse da parte delle strutture convenzionate» agevolando il «rifornimento dei medesimi soggetti» e «impedendo, a causa della saturazione dei tetti di spesa, l'ingresso di altri operatori [...] oppure l'incremento del numero di prestazioni contrattualizzate in capo a quelli accreditati e la correlata diluizione delle quote di mercato facenti capo ai contraenti storici»; secondo l'avviso del TAR, «la programmazione sanitaria deve, al contrario, dipartire dalla verifica del fabbisogno effettivo di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie nel territorio di riferimento e procedere, poi, con l'analisi della concreta capacità che tali prestazioni siano assicurate, da parte dei soggetti accreditati, secondo criteri di appropriatezza e adeguatezza qualitativa». D'altra parte, in mancanza di siffatta analisi, la programmazione avverrebbe avendo invece come principale criterio «l'affidamento degli operatori contrattualizzati, che hanno plausibilmente effettuato investimenti contando sul rinnovo dei finanziamenti regionali» (è la posizione spesa, infatti, dalla Regione), ovvero la «salvaguardia di rendite di posizione», come le definisce il Collegio.

Tale vicenda, assieme alla circostanza che tali assunti siano stati disconosciuti dal Consiglio di Stato in sede di appello¹², è esemplificativa

¹² Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 9512 del 27/11/2024.

dello stato di indeterminatezza del contesto normativo di riferimento, proprio in ragione dell'assenza di principi organizzativi tali da garantire omogeneità ai plurimi servizi sanitari regionali e da evitare quanto indicato *supra*, ovvero la considerazione dell'istituto dell'accreditamento come strumento al servizio di politiche regionali di finanza sanitaria e non, invece, come strumento al servizio delle sussidiarietà.

4.3. L'assistenza primaria: formazione e funzioni del medico di medicina generale

Proseguendo, occorre porre l'attenzione sulla figura del medico di medicina generale (MMG), il quale costituisce, sin dalla legge 833 del 1978, uno dei primi punti di contatto fra cittadino e Servizio sanitario nazionale¹³. Ad oggi, il MMG conserva la natura di libero professionista convenzionato con il SSN, dotato di ampia autonomia organizzativa e retribuito principalmente sulla base di una quota capitaria. Sul versante formativo, il MMG non consegue una specializzazione universitaria ma frequenta un corso triennale gestito dalle Regioni, percepisce una borsa di studio corrispondente a meno della metà delle borse delle scuole di specialità ospedaliera¹⁴.

È su questo scenario che è intervenuto il Decreto del Ministero della Salute 23 maggio 2022, n. 77, recante il «Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale». Il Decreto, adottato nell'ambito del percorso di raggiungimento delle milestone del PNRR (Missione 6), ha l'obiettivo di ridefinire l'assistenza territoriale attraverso una rete di Case della comunità, Ospedali di comunità e Centrali operative territoriali. L'atto promette presa in carico multidisciplinare, diagnostica di primo livello e telemedicina; l'apparato normativo, tuttavia, lascia sullo sfondo il nodo cruciale relativo al personale giacché si dichiara che l'attuazione dei nuovi standard “non comporta nuovi oneri” e che le risorse – umane e finanziarie – dovranno essere reperite a legislazione vigente, attraverso processi di riorganizzazione interni alle aziende sanitarie¹⁵.

¹³ Sul MMG come punto di accesso all'assistenza specialistica v. A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2020, 123.

¹⁴ Per un inquadramento dello status del MMG cfr. C. CIPOLLA, C. CORPOSANTO, W. TOUSIJN (a cura di), *I medici di medicina generale in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

¹⁵ M. ARLOTTI, E. SPINA, F. ATZORI, *La medicina generale verso le Case della Comunità. Assetti, criticità, e scenari*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1, 2023, 79 ss.

Questa scelta programmatica rende evidente un primo aspetto di problematicità legato alla direzione della riforma, la quale investe soprattutto in infrastrutture e tecnologie trascurando invece il perseguimento un piano parallelo di potenziamento del capitale umano. La distanza fra Nord e Sud, già ampia, rischia di approfondirsi, perché i territori a minore dotazione di professionisti non disporrebbero dei margini organizzativi necessari a coprire i turni delle nuove strutture¹⁶.

La seconda questione, intimamente connessa alla prima riguarda l'assenza di una definizione puntuale del ruolo del MMG dentro le Case della comunità poiché il Decreto evoca la presenza del medico di famiglia nell'équipe multiprofessionale senza definire tempi di permanenza, modalità di coordinamento né revisione dei percorsi formativi funzionali a questo nuovo modello di cura¹⁷. Il risultato è un vuoto che alimenta resistenze corporative e irrigidimenti¹⁸; non a caso, il dibattito politico sull'eventuale transito dei medici di base verso il rapporto di dipendenza è stato rinviato ad un successivo intervento di riforma, rispetto al quale, tuttavia, si registrano le prevedibili resistenze delle associazioni di categoria interessate¹⁹.

Il terzo limite riguarda la coerenza con l'obiettivo costituzionale di uniformità dei livelli essenziali: affidando alle Regioni ampia discrezionalità nell'attuazione e non prevedendo meccanismi perequativi robusti, la riforma rischia di legittimare un mosaico di modelli, con standard diversificati di accesso e qualità dei servizi.

¹⁶ M. ARLOTTI, E. SPINA, F. ATZORI, *La medicina generale verso le Case della Comunità*, cit., 95 ss.

¹⁷ Tale disciplina è affidata all'attuazione da parte delle Regioni, le quali vi hanno iniziato a provvedere con notevole eterogeneità di strumenti e approcci, come rileva F. GIGLIONI, *I medici di medicina generale nella riscrittura dell'assistenza sanitaria territoriale*, *I medici di medicina generale nel servizio sanitario nazionale. Le funzioni, il ruolo e le prospettive*, in *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4, 2024, 888 ss.

¹⁸ M. ARLOTTI, E. SPINA, F. ATZORI, *La medicina generale verso le Case della Comunità*, cit., 96; G. VICARELLI, *Le basi professionali dell'universalismo in sanità*, in *Politiche Sociali/Social policies*, n. 3, 2014, 412.

¹⁹ Invero, rispetto al superamento del modello convenzionale, sul piano scientifico, oltre ai favori (di cui, a titolo di esempio, alla precedente n. 19), si registrano pure atteggiamenti di prudenza, giustificati dalla considerazione che sia proprio tale modello a garantire il diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura, come ad esempio M. CONTICELLI, *I medici di medicina generale nel servizio sanitario nazionale. Le funzioni, il ruolo e le prospettive*, in *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4, 2024, spec. 842-846; C. MARI, *Le convenzioni dei medici di medicina generale: natura giuridica, contenuto e criticità*, in *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4, 2024, spec. 955 ss.

In definitiva, il DM 77/2022 innesta su un corpo professionale già segnato da inadeguatezza dei percorsi formativi, forte autonomia convenzionale e carenza di programmazione un disegno organizzativo ambizioso eppure privo di una reale capacità di trasformazione dello *status quo*. Finché il legislatore statale non interverrà per correggere le aberrazioni del sistema convenzionale – e non accompagnerà l'innovazione strutturale con un'adeguata valorizzazione delle risorse umane – si ritiene che gli obiettivi di prossimità, continuità e riduzione delle disuguaglianze resteranno un impegno ancora soltanto programmatico.

4.4. I tempi dell'assistenza: le liste d'attesa

Il Decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73 (poi convertito con modificazioni, dalla Legge 29 luglio 2024, n. 107) è stato presentato come intervento organico per la riduzione dei tempi d'attesa delle prestazioni sanitarie. Esso istituisce, presso AGENAS, una Piattaforma nazionale interoperabile con i CUP regionali, destinata a monitorare in tempo reale prenotazioni, agende di erogatori pubblici e privati e classi di priorità; introduce l'Organismo di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria, collocato nel Ministero della salute, con poteri di accesso e, soprattutto, con la facoltà di sostituirsi alle Regioni in caso di reiterate inadempienze; vincola gli erogatori privati accreditati all'interoperabilità con il CUP come condizione dell'accordo contrattuale; prevede che visite ed esami possano essere svolti anche nei fine settimana e consente alle aziende sanitarie di ricorrere a prestazioni aggiuntive o all'acquisto dal privato qualora i tempi massimi non siano rispettati; infine, innalza transitoriamente il tetto di spesa per il personale per consentire assunzioni funzionali al piano straordinario di recupero.

A distanza di mesi dall'entrata in vigore, l'attuazione delle misure si è rivelata problematica per un plurimo ordine di ragioni fra cui la mancata alimentazione della Piattaforma nazionale con i flussi regionale, l'assenza dei decreti ministeriali volti a definire algoritmi di priorità, tariffe per l'acquisto di prestazioni aggiuntive e standard di interoperabilità; la nomina del Responsabile unico regionale dell'assistenza sanitaria effettuata solo da una parte delle Regioni; l'insufficienza delle risorse stanziata dal Fondo liste d'attesa (le quali coprono meno di un terzo del fabbisogno stimato dalla Relazione tecnica).

Il principale punto di stallo, tuttavia, si manifesta nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 17 aprile 2025: dopo una lunga istrutto-

ria, le Regioni dichiarano di non poter esprimere l'intesa sullo schema di DPCM che deve dettare le regole di esercizio dei poteri sostitutivi, trasmettendo un testo emendato volto a dilatare i termini di contraddittorio e a circoscrivere la supplenza statale al mero adempimento omesso; il Ministero, pur rivendicando di aver già accolto i rilievi possibili, insiste sulla necessità di approvare il provvedimento in tempi rapidi, ma l'intesa non viene raggiunta. La mancata adozione del DPCM rende non operativo l'art. 2, comma 6, del decreto-legge e priva di conseguenze il mancato rispetto delle scadenze imposte alle amministrazioni territoriali, dimostrando ancora una volta che, in assenza di una riforma sistemica che coordini standard organizzativi, finanziamenti e strumenti di responsabilità, gli interventi settoriali e d'urgenza rischiano di rimanere lettera morta, alimentando ulteriori conflitti di competenza senza apportare benefici effettivi alla tutela del diritto alla salute.

4.5. Il fascicolo sanitario elettronico

Quale ulteriore oggetto di attenzione si pone, infine, il c.d. Fascicolo sanitario elettronico (FSE), istituito in via sperimentale dall'art. 12 del Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 e disciplinato dal d.P.C.M. 29 settembre 2015, n. 178.

Il FSE nasce come infrastruttura "regionale-nazionale" in quanto ogni Regione istituisce il proprio fascicolo, garantendo tuttavia la consultazione su tutto il territorio nazionale attraverso la dorsale di interoperabilità (INI) gestita da AgID e MEF. Con la Missione 6 componente 2 del PNRR lo strumento è stato rivisitato nella veste di FSE 2.0 mediante il D.M. 7 settembre 2023 – che ha fissato formato dei metadati, tempi di alimentazione e nuovo schema di consenso unico – e il D.M. 31 dicembre 2024. Il quadro delineato dal legislatore nazionale è quindi coerente con l'art. 117, secondo comma, lettera r) Cost., che riserva allo Stato il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», ma presuppone – per risultare effettivo – una collaborazione leale e tempestiva delle autonomie territoriali.

Ed è proprio su questo piano, quello applicativo, che il progetto evidenzia le criticità più marcate. I dati aggiornati alla fine del 2024 mostrano che meno di un cittadino su cinque ha aperto il proprio fascicolo negli ultimi novanta giorni e che le differenze tra aree del Paese sono abissali: Emilia-Romagna, Veneto e P.A. Trento superano il 40 % di utilizzo, mentre Calabria, Sicilia e Molise restano inchiodate sotto il 2 %. Analoga

dicotomia si osserva sul lato dei professionisti: in Lombardia quasi tutti i medici di medicina generale alimentano regolarmente il profilo clinico sintetico; in altre Regioni la percentuale è a una cifra²⁰.

Di fatto, le disparità infrastrutturali (vecchi software, mancanza di data-center adeguati), la carenza di formazione digitale degli operatori sanitari e, non ultimo, la differente capacità finanziaria di co-investire nei progetti PNRR trasformano un istituto concepito come strumento di equità in una nuova cartina di tornasole delle asimmetrie territoriali.

5. Conclusioni

L'indicazione degli aspetti di maggior eterogeneità organizzativa che si è svolta sino ad ora mostra come il tema delle disuguaglianze nel godimento del diritto alla salute non possa essere affrontato senza considerare il ruolo (e le responsabilità) del legislatore statale. La duplice dimensione del diritto alla salute individuata dalla Corte costituzionale – diritto all'integrità psico-fisica immediatamente tutelabile e diritto a prestazioni condizionato dalle scelte legislative e organizzative – rivela infatti che la distribuzione e l'esercizio delle competenze tra Stato e Regioni investe in profondità le condizioni effettive di accesso alle cure. Se la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni spetta alla legislazione statale, la loro concreta fruizione dipende dalle scelte organizzative regionali, che possono garantire o, al contrario, limitare la portata effettiva del diritto.

L'assenza di una legge organica ha fatto sì che l'individuazione dei principi fondamentali fosse affidata ad un'opera di ricostruzione giurisprudenziale, in un contesto normativo stratificato e inevitabilmente frammentario. La Corte costituzionale, pur valorizzando l'intima connessione fra tutela dei diritti e organizzazione del servizio, non ha potuto sostituirsi al legislatore statale nella definizione di un disegno unitario, dovendosi limitare alla esplicitazione dei principi e delle regole emergenti dalla normativa vigente, con l'effetto di una progressiva – quanto incolpevole, per la Corte – accentuazione delle sperequazioni tra i sistemi regionali, le quali si riflettono tanto nei criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale, ancora fortemente legati alla spesa storica, quanto nei modelli di accreditamento, spesso utilizzati come strumenti di politica

²⁰ Tutti i dati di utilizzo sono disponibili sulla piattaforma del Ministero della Salute all'indirizzo <https://monitopen.fse.salute.gov.it/usage>.

industriale sanitaria piuttosto che come meccanismi di programmazione coerenti con l'obiettivo di garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

Analoghe incongruenze si riscontrano nella disciplina della medicina territoriale, riformata dal DM 77/2022 ma tutt'ora priva di un efficace inquadramento normativo del ruolo del medico di medicina generale, oggi al centro di ipotesi di riforma che oscillano tra il mantenimento del modello convenzionale e la prospettiva di un rapporto di dipendenza; nei tempi dell'assistenza, che continuano a essere governati da strumenti emergenziali privi di un coordinamento sistematico; nonché nello sviluppo del fascicolo sanitario elettronico, che da strumento di trasparenza ed equità si è trasformato in cartina di tornasole delle disparità infrastrutturali tra Regioni.

In questo contesto, la tesi della necessità di un intervento organico di definizione dei principi fondamentali in materia di godimento del diritto alla salute risulta allora confermata, giacché solo un simile quadro normativo potrebbe restituire coerenza al sistema e rendere effettivo quel nucleo essenziale del diritto alla salute che la Costituzione configura come fondamentale, a prescindere dalla dimensione territoriale nella quale venga a manifestarsi.

Il ruolo della pubblica amministrazione nella riduzione dei divari territoriali in sanità: nuovi assetti organizzativi e garanzia di eguaglianza

Gloria Francesca Pulizzi

SOMMARIO: 1. La correlazione tra differenze territoriali e diritto alla salute a partire dalla lente dell'art. 32 Cost. Cenni introduttivi. – 2. La ridefinizione dell'assetto organizzativo in sanità nel PNRR: la territorializzazione e la digitalizzazione del servizio. – 2.1. L'attuazione della «territorializzazione» del Servizio Sanitario Nazionale: palliativo o soluzione? – 2.2. La digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale: ripensare l'organizzazione nella sua componente «immateriale». – 3. Organizzazione amministrativa, uniformità e principio di eguaglianza: una necessaria rilettura del ruolo della pubblica amministrazione.

1. La correlazione tra differenze territoriali e diritto alla salute a partire dalla lente dell'art. 32 Cost. Cenni introduttivi

Le problematiche connesse all'esistenza di divari territoriali assumono maggiore consistenza quando questi vengono a caratterizzarsi come «divari sanitari», ossia laddove le diseguaglianze formali e, prima di tutto, sostanziali – nel caso in cui a mancare siano le prestazioni base¹ – tra persone che risiedono in diverse zone del Paese incidano sulle possibilità di godimento del diritto alla salute come «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» sancito all'articolo 32 della Costituzione².

¹ Sul rapporto tra divari sanitari e divari territoriali v. *ex multis*, 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, pp. 18-39; R. BIFULCO, M. R. CARILLO (a cura di), *I nuovi caratteri del dualismo Nord-Sud. Aspetti economici sociali e normativi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

² Non potendo richiamare la letteratura in materia di diritto alla salute si v., *ex multis*, M. LUCIANI, *Salute. I) Diritto alla salute (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1991, p. 1 ss.; B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e società*, n. 1, 1984; B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 1, 1983; L. CARLASSARE, *L'art. 32 della Costituzione e il suo significato*, in R. ALES-

Nonostante la piena affermazione del diritto alla salute come diritto fondamentale, la formulazione posta al primo comma dell'articolo 32 ha inteso garantire cure gratuite «agli indigenti». Con tale formulazione, si è, da un lato, introdotto un *minimum* costituzionale di tutela e, dall'altro, si è, al contempo, delimitato l'obbligo di garanzia di cura gratuita nei confronti di una determinata fascia della popolazione: è anzitutto nei confronti degli «indigenti», infatti, che la Repubblica ha il dovere costituzionale di garantire cure gratuite³, ferma restando, però, l'esigenza di approntare un sistema che garantisca a tutti la possibilità di accedere alle cure, sebbene non in condizione di gratuità.

Alla luce del dettato costituzionale, occorre, allora, compiere una differenziazione per ciò che riguarda la garanzia del diritto dalla gratuità delle prestazioni ad esso legate. Infatti, se, da un lato, affinché sia possibile godere del diritto alla salute è necessario che la Repubblica preveda, tra le altre, le strutture sanitarie destinante all'erogazione della prestazione (in modo generalizzato e a beneficio di ciascuno), per ciò che riguarda la sopportazione del costo delle stesse, il dettato costituzionale impone che siano a carico della società quanto meno quelle a beneficio degli indigenti. Proprio sotto il profilo della prestazione, l'accezione di indigenza accolta nella Carta, tuttavia, essendo passibile di valutazione discrezionale circa la specificità dell'intervento e il differente costo sociale che caso per caso può venire ad esistenza⁴ emerge anche e soprattutto – per ciò che qui interessa – nella sua accezione relativa.

In base ad essa, ciò che rileva per l'art. 32 non è, infatti, la condizione di assoluta indigenza del beneficiario della prestazione sanitaria, ma, più concretamente, l'indigenza, per l'appunto, relativa al costo della prestazione della quale si richiede l'erogazione. Non bisogna, dunque, pensare

si (a cura di), *L'amministrazione sanitaria*, Atti del Congresso Celebrativo del Centenario delle Leggi amministrative di Unificazione, Neri Pozza, Vicenza, 1967-1969; più di recente v., I. CIOLLI, *La salute come diritto in movimento. Eguaglianza, universalismo ed equità nel sistema sanitario nazionale, oggi*, in *BioLaw Journal*, n. 3, 2019, pp. 13 ss.; D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2021.

³ Sull'interpretazione restrittiva dell'art. 32, si v., in senso critico, D. MORANA, *Dal 1948 al 1978: l'interpretazione (riduttiva) dell'art. 32 Cost. nel primo «trentennio sanitario»*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Trent'anni di servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, il Mulino, Bologna, 2009.

⁴ Sul punto, v. B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, cit. p. 21 ss., spec. p. 49; B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, cit., p. 59 ss.; v. anche C.M. D'ARRIGO, *Salute (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento V*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 1010.

che soggetti economicamente avvantaggiati siano in ogni caso costretti a sopportare integralmente o pro quota il costo di qualsiasi prestazione sanitaria⁵, poiché «il ricorrere della fattispecie dell'indigenza dipende dal costo e dall'importanza della cura di cui si ha bisogno e va pertanto determinato caso per caso» e, come è stato affermato, «il concetto da utilizzare sarà quindi quello del “medicalmente bisognoso”, e non quello del “povero” e dell’“indigente”, secondo criteri meramente economici»⁶.

Posta tale interpretazione del dettato costituzionale, il carattere “relativo” dell'indigenza emergente dall'articolo 32 viene in rilievo proprio con riferimento alla problematica dei divari territoriali, in quanto la sussistenza di differenze territoriali che, in alcuni casi, impediscono la concreta possibilità di accesso alle cure, nel caso del diritto alla salute, incidono quanto quelle economiche, se non più significativamente, poiché pongono tutti, indipendentemente dalla situazione economica, dinanzi alle medesime difficoltà.

È in questa prospettiva, che, allora, pur alla luce delle innumerevoli interpretazioni fornite dalla dottrina e dalla giurisprudenza sulla natura e consistenza del diritto alla salute⁷, la limitazione soggettiva indicata nella disposizione costituzionale è apparsa, sin dalle prime interpretazioni, eccessivamente riduttiva, imponendo, per ciò, la necessità di considerare, con riferimento all'assistenza sanitaria nelle diverse aree del Paese, i soggetti «medicalmente bisognosi», indipendentemente dalla loro situazione economica.

Com'è noto, la necessaria correlazione tra le differenze territoriali nelle aree del Paese e la possibilità di accesso alle cure ha condotto all'ac-

⁵ Si pensi ad esempio alla differenza tra una prestazione di diagnostica per immagini e un trapianto di un organo vitale. Non è difficile immaginare che rispetto alla prima la platea degli indigenti, cioè di coloro che non potrebbero sopportare il costo dell'accertamento, sia ben più ristretta di quella di coloro che non sarebbero in grado di sopportare i costi, talvolta milionari, di prestazioni più complesse.

⁶ B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, cit., pp. 49-51, il quale richiama G. AMATO, *Democrazia e redistribuzione. Un sondaggio nel Welfare statunitense*, il Mulino, Bologna, 1983, p. 39, per il quale l'introduzione, nelle politiche assistenziali del Novecento e, in particolare nel *Kerr Mills Act* del 1960, del concetto di soggetti «medicalmente bisognosi», sebbene riferito inizialmente agli anziani, servì a sganciare, per la prima volta, l'assistenza sanitaria pubblica dai sussidi di povertà.

⁷ Su cui, oltre ai contributi richiamati, v. *ex multis*, D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 2002; M. COCCONI, *Il diritto alla tutela della salute*, Padova, CEDAM, 1998; B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, cit., *passim*; D. VINCENZI AMATO, *Art. 32, II, il II comma dell'art. 32*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli Editore, 1975.

coglimento di una diversa prospettiva con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, la cui disciplina è stata invece ancorata ad un'impronta universalistica. L'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale avvenuta con la legge n. 833 del 1978⁸, infatti, accogliendo una accezione universalistica del diritto alla salute, è andata oltre la previsione del primo comma dell'articolo 32 e, richiamandone solamente il primo periodo del primo comma, e non anche il secondo, ha ampliato la platea dei destinatari cui si indirizza il dovere di garanzia gratuita posto in capo alla Repubblica.

Benché, infatti, il principio dell'universalismo non sia mai stato affermato in modo esplicito, neppure nell'elencazione dei principi all'articolo 1 della legge, è stato diffusamente sostenuto come il carattere innovativo della riforma, con cui è stata riconosciuta a tutti l'assistenza sanitaria, risiedesse proprio in una piena affermazione del principio dell'universalismo equitativo, il quale «rispondeva sia ai principi di giustizia sociale che interpretava la salute (o, quantomeno, l'accesso ai servizi sanitari) come un diritto di cittadinanza sia all'esigenza di estendere la copertura a tutta la popolazione unitamente a quelli di uniformità (una risposta alla diversità delle prestazioni fra categorie professionali) e di globalità dell'intervento»⁹.

Il Sistema Sanitario Nazionale, rivolgendosi all'universalità dei destinatari, è ispirato, infatti, ad assicurare il medesimo livello e qualità delle cure e dei servizi sanitari ad ogni cittadino, per il quale la possibilità di accesso, sebbene ammetta differenziazioni sulla base della situazione economica¹⁰, deve poter avvenire in modo eguale, indipendentemente dal luogo in cui si risiede. Il principio dell'universalismo rileva, dunque, non soltanto con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, ma dal punto di vista oggettivo, anche in relazione alla sua componente territoriale.

È in questa prospettiva, infatti, che dal punto di vista organizzativo, la l. 833/78 ha definito il SSN come «il complesso delle funzioni, delle strutture e dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione

⁸ L. 23 dicembre 1978, n. 833. In dottrina, v. F. ROVERSI MONACO, C. BOTTARI, *Artt. 1 e 2*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Il Servizio sanitario nazionale (Commento alla l. 833/1978)*, Milano, Giuffrè, 1979.

⁹ F. TARONI, *Prima e dopo quel difficile dicembre 1978*, in *Corti supreme e salute*, 2018, p. 359, di recente richiamato da F. SAITTA, *Il servizio sanitario nazionale: punti fermi e prospettive evolutive*, in *Nuove Autonomie*, n. 1-2, 2024, pp. 79-121, spec. p. 81.

¹⁰ Dopo i primi anni di applicazione del principio universalistico, è stato infatti previsto, nel 1982, il sistema del ticket come forma di compartecipazione dei cittadini, in base al proprio reddito, alla spesa sanitaria.

senza distinzioni di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio»¹¹ e ne ha imposto l'attuazione allo Stato, alle regioni e agli enti territoriali. Per di più, l'apertura della riforma, tra gli altri, ai principi ispiratori di «globalità, generalità e eguaglianza delle prestazioni sanitarie»¹² si evince anche dalla formulazione del successivo articolo 2, co. 2, lett. a), con cui viene previsto, tra gli obiettivi del SSN, quello di giungere, proprio tramite un nuovo assetto organizzativo, al «superamento degli squilibri territoriali nelle condizioni socio-sanitarie del paese». D'altro canto, tale obiettivo ha trovato un rafforzamento nel successivo articolo 10, attraverso la specificazione della necessità di provvedere in modo «uniforme su tutto il territorio nazionale» alla gestione unitaria della salute¹³.

Nonostante, dunque, l'istituzione del SSN e le sue successive modificazioni abbiano mostrato un radicale cambio di paradigma rispetto al passato, il raggiungimento dell'obiettivo posto dalla legge e confermato con le successive riforme degli anni Novanta non può dirsi, però, di certo raggiunto. Sono note, infatti, le forti disuguaglianze in materia di politiche sanitarie tra Nord e Sud ed il relativo impatto sulla generalità dei servizi di prevenzione e di cura, sui tempi di attesa per l'erogazione delle prestazioni, nonché sui livelli di spesa, i quali risultano storicamente essere più carenti nelle aree meridionali del Paese¹⁴.

È proprio sotto tale profilo che la correlazione tra organizzazione del Servizio e le innumerevoli manifestazioni e concause del divario sanitario è stata evidenziata, sin dal livello europeo, dalla nuova stagione delle pianificazioni attuata tramite meccanismi di finanziamento avviatasi a partire dall'emergenza Covid-19 e culminata, nel nostro ordinamento, con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in avanti PNRR)¹⁵.

¹¹ Art. 1, co. 3, l. 833/1978.

¹² B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, cit., pp. 44-45.

¹³ B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, cit., p. 49, sostiene che tale previsione rispecchi «la forma organizzativa attraverso cui realizzare la globalità delle prestazioni».

¹⁴ Sul punto, cfr., *Rapporto SVIMEZ, Un Paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla salute*, 2024, p. 101 ss., in cui vengono analizzate le cause e gli effetti dei divari sanitari. Sulle disuguaglianze Nord-Sud con riferimento ai servizi sociali v. *ex multis*, V. FARGION, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna, 1997.

¹⁵ Con specifico riferimento alla tutela della salute, parallelamente al PNRR, vanno considerati gli ingenti investimenti previsti in atti come il *Piano Nazionale Complementare* nonché il *React-EU* e il *Programma Nazionale "Equità nella salute" 2021-2027*. Quest'ultimo è stato adottato con il precipuo obiettivo di rafforzare i servizi sanitari nelle regioni meridionali del Paese.

È proprio il PNRR che, con riferimento alla Missione “Salute”, ha chiaramente indicato che, sebbene nel suo complesso il SSN presenti «esiti sanitari adeguati»¹⁶, la pandemia da Covid-19 ha contribuito a disvelare talune carenze strutturali dovute, *inter alia*, all'eccessiva differenziazione e frammentazione del livello di erogazione delle prestazioni sul territorio nazionale, dalle quali derivano perduranti inefficienze nella tutela della salute dei cittadini. Tra le ragioni di tali carenze rilevano, prime tra tutte, le «significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio»¹⁷, principalmente causate dalle problematiche che hanno storicamente inciso sul modello organizzativo adottato nel nostro ordinamento in relazione alla possibilità di accesso alle cure, alla qualità e all'efficacia dei servizi, al carattere della gratuità delle prestazioni, alla mobilità sanitaria¹⁸ e, più in generale, alla regolazione giuridica di tale servizio¹⁹.

¹⁶ PNRR, Missione n. 6 – *Salute*, p. 224.

¹⁷ Oltre a quella indicata, tra le principali carenze, il PNRR individua: (ii) un'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali; (iii) tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni; (iv) una scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari. D'altra parte, un ulteriore fattore che ha storicamente condizionato differenziazioni nei livelli di tutele della salute è il controverso rapporto pubblico-privato in tale settore e, in particolare, il diverso approccio che storicamente è stato adottato dalle regioni italiane. Se, infatti, in alcune regioni come, ad esempio, Toscana ed Emilia-Romagna ha prevalso un'impronta pubblicistica, in altre regioni, come in quelle del Nord e in particolare in Lombardia, ha prevalso un'impronta privatistica. Sul controverso rapporto pubblico-privato in ambito sanitario v. M. CONTICELLI, *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, Giuffrè, Milano, 2012; ID., *Lavori in corso nel servizio sanitario: molto rumore per...?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 5, 2013, pp. 485-493; ID., *La salute: misure per l'efficienza e la produttività*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 2, 2016, pp. 198-206.

¹⁸ Proprio con riferimento alla mobilità sanitaria, il *Rapporto SVIMEZ*, cit., p. 105, ha evidenziato che la persistenza di divari Nord-Sud nel diritto alla salute è dimostrata «dai cittadini meridionali che si rivolgono ai Ssr di altre regioni per curarsi. La mobilità sanitaria interregionale, infatti, riflette le disparità tra diversi Ssr nella quantità e qualità (reale o percepita) di offerta assistenziale. La mobilità da Sud verso i Ssr centro-settentrionali si è ormai cronicizzata, a testimonianza della persistenza delle difficoltà dei Ssr meridionali a raggiungere standard assistenziali soddisfacenti». Sul punto, v. anche, Report AGENAS, *La Mobilità sanitaria in Italia*, 2023. Sugli esiti delle misure adottate dal PNRR, v. G. COSTA, *Il divario sanitario e le politiche del PNRR. Bilancio e prospettive*, in *Italian papers of Federalism*, n. 2, 2025, pp. 17-32.

¹⁹ In relazione al dibattito tra Stato e mercato sulla regolazione giuridica di tali servizi, v. di recente, A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2025, pp. 89-137, in cui si evidenzia come il dibattito si sia assestato sulla «contrapposizione «bipolare» tra solidarietà e valori sociali, da un lato, e concorrenza e imperativi economici, dall'altro».

La sempre maggiore produzione di divari sanitari in ordine alle carenze da ultime rilevate nel PNRR viene poi ad essere inevitabilmente legata, nell'attuale contesto, all'evoluzione tecnologica della medicina e alla digitalizzazione del servizio sanitario, che, come si dirà in seguito, ne ha fortemente condizionato l'aspetto organizzativo ma ha altresì rivelato la necessità di adeguare le strutture alle tecnologie più avanzate, all'implementazione di competenze digitali più elevate e, più in generale, ai nuovi processi tecnologici per l'erogazione delle prestazioni e delle cure²⁰.

In ragione delle problematiche evidenziate, la vocazione del Piano di attuare una ridefinizione dell'assetto organizzativo del settore sanitario attraverso, da un lato, il rafforzamento del Servizio sanitario nella sua componente di prossimità e, dall'altro, la riduzione delle disuguaglianze territoriali nell'accesso ai servizi e alle cure, richiede di interrogarsi sull'adeguatezza delle azioni previste ai fini della riduzione dei divari territoriali in ambito sanitario. La questione dei divari sanitari intercetta inevitabilmente, infatti, la dimensione organizzativa del Servizio Sanitario Nazionale e, sebbene trovi il proprio centro propulsore nella dinamica dei rapporti Stato-Regioni, come si avrà modo di osservare di seguito, il nuovo approccio introdotto con il Piano, proprio in virtù delle sue possibili implicazioni, impone considerazioni più ampie sulla relazione sussistente tra principio di eguaglianza e funzione di organizzazione della pubblica amministrazione e, in altre parole, sul ruolo che la Costituzione affida all'amministrazione, insieme agli altri organi della Repubblica, per la tutela del diritto alla salute anche in relazione alla rimozione delle disuguaglianze territoriali²¹. Come già esplicitato dalla Consulta nella nota sentenza 49 del 1991, il diritto alla salute, nelle sue componenti, esige che «le relative prestazioni possano essere erogate con la massima uniformità possibile su tutto il territorio nazionale»²².

In ragione dell'incidenza di tali misure nell'assetto organizzativo dell'amministrazione, occorre allora verificare se, in tale prospettiva, gli strumenti

²⁰ Cfr., PNRR, *cit.*, p. 226.

²¹ Come sostenuto da B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, *cit.*, p. 23, richiamando le parole di Meuccio Ruini in *Atti dell'Assemblea costituente*, è di tutta evidenza che il programma per la tutela della salute posto all'art. 32 abbia previsto il coinvolgimento di tutti gli apparati pubblici come «l'insieme di tutte le attività e funzioni dello Stato come tale, sia delle regioni e degli altri enti pubblici». Sul ruolo del principio di eguaglianza nella costruzione e nello sviluppo del diritto amministrativo v. da ultimo, A. MOLITERNI, *Principio di eguaglianza e diritto amministrativo*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 14, 2023, pp. 195-213.

²² Corte cost. 28 gennaio 1991, n. 49, considerando in diritto, n. 7.

adottati possano essere idonei, nel lungo periodo, a ridurre i divari territoriali in ambito sanitario e a garantire una maggiore ed effettiva eguaglianza. Considerare la garanzia e l'effettività del diritto alla salute non può, infatti, prescindere dalla componente organizzativa²³ e prestazionale²⁴ riferita *anche* all'amministrazione, come parte integrante dello stesso, alla luce dell'impatto che «le decisioni, anche puramente organizzative, adottate dall'amministrazione, poss[on]o avere sull'utente e sulla sua libertà di scelta»²⁵. Proprio la necessità di assicurare l'effettiva realizzazione dell'eguaglianza viene allora ad assumere una valenza paradigmatica anche nell'ambito delle concrete scelte amministrative che, in ambito sanitario, si rivelano particolarmente complesse e al cui centro «sta infatti il malato, in tutta la sua complessa e spesso fragile umanità, non certo un concetto astratto e, comunque, imposto di cura»²⁶ e richiede, dunque, di operare un'attenta lettura della dimensione organizzativa dell'amministrazione in ambito sanitario. Tutte le scelte organizzative in ambito sanitario, infatti, «incidendo in maniera consistente sull'effettività e sulla consistenza del diritto alla salute»²⁷, dovrebbero essere ispirate «da logiche che muovano da una considerazione complessiva del sistema, in relazione alle condizioni esistenti in un determinato momento storico, ma soprattutto in relazione alla finalità della migliore configurazione in relazione alla funzione della tutela della salute»²⁸.

²³ Sul punto v. A. PIOGGIA, *La differenziazione regionale in sanità: l'organizzazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 3, 2019, pp. 292-299., spec. p. 294, secondo cui, con riferimento all'organizzazione del sistema regionale, «Le decisioni delle regioni in ordine al funzionamento e all'organizzazione del loro sistema di cure possono incidere in maniera consistente sull'effettività e quindi sulla consistenza del diritto alla salute, determinando differenze che, quando riguardano il godimento di un diritto, rischiano di sfociare in diseguaglianze».

²⁴ Sulla dimensione sociale-prestazionale del diritto alla salute, v. *ex multis*, D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022.

²⁵ M. CONTICELLI, *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, cit., p. 257.

²⁶ Cons. Stato, III, 2 settembre 2014, n. 4460, par. 57.6, sebbene in tema di rifiuto di trattamenti sanitari obbligatori, il giudice amministrativo ha evidenziato come «l'obbligo di curare il malato» posto in capo all'amministrazione si estrinsechi in tutte le fattispecie, anche le più complesse, previste dall'ordinamento e ciò comporta che «non può dunque l'Amministrazione sanitaria sottrarsi al suo obbligo di curare il malato e di accettarne il ricovero, anche di quello che rifiuti un determinato trattamento sanitario nella consapevolezza della certa conseguente morte, adducendo una propria ed autoritativa visione della cura o della prestazione sanitaria che, in termini di necessaria beneficiabilità, contempli e consenta solo la prosecuzione della vita e non, invece, l'accettazione della morte da parte del consapevole paziente» (par. 46.5).

²⁷ A. PIOGGIA, *La differenziazione regionale in sanità: l'organizzazione*, cit., p. 294.

²⁸ M. CONTICELLI, *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, cit., p. 260. Più di recente, come sostenuto da A. PIOGGIA, *Il riconoscimento dell'altro e la pubblica amministrazione*.

2. *La ridefinizione dell'assetto organizzativo in sanità nel PNRR: la territorializzazione e la digitalizzazione del servizio*

Le premesse su cui si fonda l'art. 32 Cost. e su cui, per lungo tempo, si è fondata la disciplina del Servizio Sanitario Nazionale, sembrano venir meno alla luce della concreta attuazione che il diritto alla salute ha avuto nel contesto nazionale dal 1978 ad oggi.

L'arretramento, di fatto, del carattere fondamentale del diritto alla salute è disvelata dalla lettura dell'attuale situazione offerta dal PNRR e dall'esigenza dello stesso di stanziare specifiche risorse per la salvaguardia della salute quale «valore universale» e «bene pubblico fondamentale»²⁹. Sin dalla missione n. 6 “*Salute*” è, infatti, di tutta evidenza che lo scopo perseguito dal Piano sia volto ad una ridefinizione dell'assetto della sanità territoriale, al fine di far fronte alla differenziazione e frammentazione del livello di erogazione sul territorio nazionale e alla arretratezza della digitalizzazione nel settore sanitario. Le esigenze di omogeneità e uniformità che fungono da *ratio* ispiratrice della disciplina ordinamentale sono infatti sconfessate dalle carenze registrate nelle regioni meridionali, i cui livelli di tutela sono qualitativamente e quantitativamente inferiori se confrontati alle prestazioni offerte nelle regioni settentrionali³⁰.

Sebbene, infatti, le problematiche legate all'organizzazione in ambito sanitario siano una questione risalente nel nostro ordinamento, solamente l'azione intrapresa con l'adozione del Piano a seguito dell'emergenza Covid-19, e la portata innovativa ad esso connessa – dovuta, *inter alia*, alla previsione di un meccanismo di condizionalità finanziaria – ha mostrato le più significative e urgenti carenze strutturali e organizzative del sistema sanitario, che sembrano aver tradito quella garanzia di eguaglianza e quell'uniformità di tutela poste alla base della disciplina costituzionale in materia di salute. Il Piano ha infatti previsto misure e risorse economi-

Una prospettiva nell'orizzonte costituzionale della cura, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2025, p. 52, «L'amministrazione, infatti, diversamente dalla legge, incontra davvero la persona, non come idea astratta, ma nella sua concretezza e individualità, confrontandosi inevitabilmente con la sua specialissima e irripetibile biografia».

²⁹ PNRR, M. 6, *Salute*, p. 225. Oltre alla Missione 6 “*Salute*”, azioni concrete per il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture in ambito sanitario vengono previste alla Missione 5 “*Inclusione e coesione*” e, in particolare, alle componenti M5C2 “*Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*” e M5C3 “*Interventi speciali per la coesione territoriale*”, su cui v. *Pnrr*, pp. 211-221.

³⁰ Si v., ancora una volta, sotto tale profilo, il Rapporto *SVIMEZ*, *cit.*, p. 105 ss.

che per conseguire il rafforzamento della sanità territoriale³¹. Le riforme e gli investimenti, messi in atto al fine di «allineare i servizi ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area del Paese»³², hanno operato secondo due principali direttrici, tramite un approccio che denota, rispetto al passato, una inedita attenzione all'esigenza di uniformità sul piano organizzativo.

La prima delle due direttrici opera al livello strutturale. Sotto tale profilo, l'obiettivo del rafforzamento della prevenzione e della cura sul territorio nazionale viene perseguito tramite misure di rafforzamento delle prestazioni erogate sul territorio, attraverso la creazione di «reti di prossimità», strutture intermedie e sviluppo della telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale. In particolare, gli interventi previsti in tale ambito sono volti a promuovere il rafforzamento dell'assistenza sanitaria primaria attraverso una maggiore «territorializzazione del servizio», perseguita tramite la creazione di strutture e presidi territoriali come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità, il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, nonché lo sviluppo della telemedicina al fine di superare la frammentazione e la mancanza di omogeneità dei servizi sanitari offerti sul territorio.

La seconda direttrice, invece, dedicata all'innovazione, alla ricerca e alla digitalizzazione del SSN, ambisce ad implementare l'innovazione e la digitalizzazione del SSN e l'ammodernamento delle relative dotazioni tecnologiche³³. Tali obiettivi vengono perseguiti tramite l'implementazione dell'utilizzo di strumenti che, pur già previsti dalla disciplina di settore, non hanno tuttavia trovato adeguato seguito nell'attuazione, soprattutto a livello regionale. Si tratta del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) che, sebbene introdotto con il D.l. 18 ottobre 2012, n. 179, non ha trovato uniforme concretizzazione sul territorio. D'altra parte, rilievo paradigmatico assume la problematica questione dell'erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e delle asimmetrie che, sin dal 2001³⁴,

³¹ In particolare, il PNRR ha previsto lo stanziamento di 7 mld di euro per la componente M6C1 «Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale» e 8,63 mld di euro per la componente M6C2 «Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario» per un totale complessivo di 15,63 mld di euro destinato alla Missione 6, Salute. Sulla portata innovativa del Piano con riferimento a tali componenti, cfr., A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 270 ss.

³² PNRR, M. 6, p. 226.

³³ PNRR, M. 6, p. 21.

³⁴ Sul punto, si v. d.P.C.M., 29 novembre 2001.

ne hanno caratterizzato la stessa definizione, le cui disfunzioni hanno addirittura condotto, come è noto, alla previsione di Piani di rientro sanitari adottati al fine di ottenere il recupero dei disavanzi del SSN³⁵ e di dipanare la frattura tra le regioni del Nord e le regioni del Sud del Paese³⁶.

Al fine di vagliare la nuova strategia sanitaria intrapresa con il PNRR in termini di adeguatezza ed efficacia, sembra allora necessario analizzare i due principali aspetti che – secondo le previsioni del Piano – contribuirebbero in particolare ad elevare i livelli di tutela delle regioni meridionali e, più in generale, a ridefinire l'assetto istituzionale ed organizzativo del SSN, che consentirebbe al Paese di conseguire standard qualitativi di cura maggiormente adeguati. Nei paragrafi seguenti saranno, dunque, analizzati, da un lato, l'elemento della territorializzazione del Servizio e, dall'altro, la componente della digitalizzazione. Sebbene, dunque, tali elementi contribuiscano insieme al perseguimento di un obiettivo comune, le implicazioni dell'una e dell'altro sulla garanzia ed effettività del diritto alla salute possono essere differenti e, anticipando ciò che si dirà di seguito, sotto il profilo dell'efficacia e idoneità degli strumenti, solamente alcuni, se messi a sistema, sembrano da accogliere con maggior favore.

2.1. L'attuazione della «territorializzazione» del Servizio Sanitario Nazionale: palliativo o soluzione?

Sotto il profilo della territorializzazione, gli investimenti per la riorganizzazione del SSN tramite una implementazione delle strutture di prossimità hanno assunto un ruolo paradigmatico per il conseguimento dell'obiettivo di adeguamento dei servizi delle regioni del Sud a quelli del Nord, ma anche di creazione di servizi nelle aree in cui manchino gli

³⁵ Adottati con l. 30 dicembre 2004, n. 311, i Piani di rientro hanno da sempre costituito un nodo problematico nell'assetto organizzativo del SSN. La riproposizione di tali Piani nel 2017 ha interessato 6 regioni del Paese, comportando una riduzione del personale sanitario, della dotazione delle strutture, tra cui macchinari e posti letto negli ospedali, nonché dei servizi territoriali. Sul punto, si v., *ex multis*, T. CERRUTI, *I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, p. 1 ss.; più di recente, A. PATANÈ, *I Piani di rientro sanitari. Studio sul modello solidale di regionalismo in Italia*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021. Sul ruolo dei medici di medicina generale si v. M. CONTICELLI, *I medici di medicina generale nel servizio sanitario nazionale. Le funzioni, il ruolo e le prospettive*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2024, pp. 829-847.

³⁶ Sul punto, v. da ultimo, D. MORANA (a cura di), *La salute tra i diritti e nei territori. Questioni costituzionali nel rapporto Stato-Regioni*, Giappichelli, Torino, 2025.

ospedali. A tal fine, il Piano ha previsto ingenti investimenti, interventi e riforme di ampia portata, articolati, però, secondo una scansione temporale piuttosto breve. Come è noto, essi riguardavano, da un lato, la definizione, entro il 2021, di standard strutturali, organizzativi e tecnologici omogenei per l'assistenza territoriale e l'identificazione delle strutture a ciò preposte e, dall'altro, entro il 2022, la definizione di un nuovo assetto istituzionale in tema di prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico in linea con l'approccio *One Health*³⁷.

Oltre alla scansione temporale, precise specificazioni hanno riguardato le caratteristiche delle Case di Comunità come principale strumento di rafforzamento dei servizi sul territorio³⁸, delle Reti di prossimità³⁹ e degli Ospedali di prossimità⁴⁰, con il comune obiettivo di fondo di mitigare il sovraffollamento ospedaliero e, nei casi in cui ne sia particolarmente difficoltoso il raggiungimento, di creare strutture di assistenza specializzata⁴¹.

³⁷ Sulla cui definizione e contenuti v., *ex multis*, di recente, B. PEZZINI, *One Health e Corti supreme: le coordinate di un paradigma*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2025, pp. 191 ss.; G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2022, pp. 1 ss.; ID., M. RAMAJOLI, *One Health e ordinamento italiano: il livello costituzionale, la normazione primaria e la fase dell'implementazione amministrativa*, in L. VIOLINI (a cura di), *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 9 ss.

³⁸ Pnrr, M6C1, Investimento 1.1: *Casa della Comunità e presa in carico della persona*, p. 228, ha valorizzato lo strumento delle Case di comunità come il principale strumento di coordinamento di tutti i servizi offerti, in particolare per i malati cronici. La Casa di Comunità, considerata come il principale strumento al fine di rafforzare il ruolo dei servizi sociali sul territorio, costituisce una struttura al cui interno, secondo il Piano, opera un team di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità e altri professionisti. Il Piano ha previsto, inoltre, l'attivazione di 1.288 Case della Comunità entro la metà del 2026.

³⁹ Pnrr, M6C1, Investimento 1.2: *Casa come primo luogo di cura e telemedicina*, p. 228. Sotto tale profilo, obiettivo del Piano è quello di implementare l'assistenza domiciliare tramite l'identificazione di un modello condiviso per l'erogazione delle cure attraverso, *inter alia*, strumenti di telemedicina; la realizzazione di un sistema informativo presso le ASL; nonché dell'attivazione di 602 Centrali Operative Territoriali (COT) con funzione di coordinamento dei servizi domiciliari con gli altri servizi sanitari.

⁴⁰ Pnrr, M6C1, 1.3 *Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture* (Ospedali di Comunità). Gli Ospedali della comunità sono definiti, in particolare, come strutture sanitarie della rete territoriale a ricovero breve e destinati a pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica. Anche sotto tale profilo, il Piano ha previsto la realizzazione di 381 Ospedali di Comunità.

⁴¹ Sotto tale profilo, come affermato dal Rapporto SVIMEZ, p. 107, in Italia «la riqualificazione del Ssn operata attraverso il ridimensionamento della capacità degli ospedali non

In attuazione di tale pianificazione, il Ministero della Salute ha da ultimo adottato il D.M. 23 maggio 2022, n. 77⁴², attraverso il quale sono stati ridefiniti, a livello nazionale, i modelli e gli standard organizzativi, qualitativi e quantitativi per lo sviluppo e l'adeguamento agli standard UE dell'assistenza territoriale. Con l'intento esplicito di garantire una maggiore uniformità su tutto il territorio nazionale, il decreto ha inteso attuare un cambiamento ambizioso, poiché proietta il Sistema sanitario verso un approccio integrato e multilivello, tramite la creazione di «filtri» tra centro e periferia, ossia tra il sistema ospedaliero dei grandi centri urbani e i servizi sanitari nelle aree di minori dimensioni o più scarsamente popolate.

Viene infatti definito un nuovo assetto dell'assistenza sanitaria, attraverso la previsione di un modello organizzativo articolato in strutture presenti sul territorio, con differente grado di specializzazione. Significativa, sotto tale profilo, risulta essere, anzitutto, la struttura del decreto, che si compone di tre allegati, in cui, oltre al terzo consistente in un glossario, ai primi due viene rispettivamente attribuito valore «descrittivo» e valore «prescrittivo»⁴³. Se, infatti, l'individuazione delle strutture idonee allo sviluppo dell'assistenza territoriale è prevista nel primo, nel secondo ne vengono ricomprese solamente alcune. Tra queste, rileva la valorizzazione delle Case della Comunità come modello organizzativo dell'assistenza di prossimità, della Centrale operativa Territoriale (COT), con funzioni di coordinamento della presa in carico della persona e raccordo tra servizi, dell'Unità di continuità assistenziale (USCA), ossia un'*equipe* mobile di-

è andato, sinora, di pari passo con il rafforzamento e la riorganizzazione delle prestazioni sul territorio, con carenze più evidenti in alcune regioni. Si sono pertanto perpetrati, anche in questo ambito, rilevanti differenziali territoriali nella dotazione di infrastrutture e nella qualità e quantità delle prestazioni erogate. Questo implica, tra l'altro, che gli ospedali vengano spesso sovraccaricati con fenomeni di sovraffollamento dei servizi di emergenza-urgenza, che ostacolano la salvaguardia degli standard qualitativi delle cure. Da ultimo, l'ospedalizzazione di pazienti che potrebbero beneficiare di trattamenti presso il domicilio e/o apposite strutture non ospedaliere contribuisce a rendere ancora più difficoltosa la sostenibilità finanziaria non solo delle aziende ospedaliere, ma anche del SSN».

⁴² D.M. 77/2022, «Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale».

⁴³ In base alla previsione dell'art. 1, co. 1, «Il modello per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario nazionale e gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi delle strutture dedicate all'assistenza territoriale e al sistema di prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico sono individuati, rispettivamente, negli Allegati 1, avente valore descrittivo, e 2, avente valore prescrittivo, che costituiscono parte integrante del presente decreto. L'allegato 3, costituente altresì parte integrante del presente decreto, reca, a fini definitivi, il glossario degli acronimi impiegati».

strettuale per la gestione e il supporto della presa in carico degli individui che versano in condizioni clinico-assistenziali di particolare complessità, dell'assistenza domiciliare e, infine, dell'Ospedale di Comunità. Per ciascuno di questi modelli sono stati fissati degli standard organizzativi a livello regionale: standard di personale medico e standard di carattere tecnologico e strutturale, in base ai quali si prevede che tali strutture siano dotate di strumenti di telemedicina come la televisita e la teleassistenza.

Nonostante l'adozione del decreto entro i termini indicati dal PNRR abbia consentito di conseguire, sul piano formale, l'obiettivo imposto dalla specifica Missione di riferimento, maggiori criticità emergono sul piano dell'effettività di tale intervento. Da questo punto di vista, la previsione da parte del decreto di un sistema di «filtri» idonei ad implementare la territorializzazione del SSN, pur costituendo una previsione innovativa per lo sviluppo dell'assistenza territoriale, non sembra sufficiente a raggiungere, di per sé solo, l'obiettivo di uniformità posto alla base dell'intervento pianificatorio. Il rapporto tra (ri)organizzazione del SSN e diritti sembra, infatti, non essere pienamente risolto se si considerano alcuni profili problematici che emergono dalla novità introdotta nel 2022. Un primo profilo di criticità, come già evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di Decreto⁴⁴, riguarda il coordinamento delle misure di riorganizzazione del Servizio ed il relativo raccordo con la disciplina vigente, dalla quale emerge, come è noto, una consolidata stratificazione. In questa prospettiva, dunque, quest'ultimo intervento si pone come ulteriore fattore di complessità di un quadro normativo già ampiamente complesso e stratificato.

Sotto il profilo dei contenuti della riforma, poi, sembra essere rilevante la mancanza di alcuni elementi, la cui previsione, invece, avrebbe consentito di fornire maggiore razionalità all'intervento. Tra queste, di sicura rilevanza è la mancata previsione di *standard* territoriali. Sebbene, infatti, vengano indicati standard organizzativi relativi al personale, tecnologico e strutturale⁴⁵, nessuna menzione viene fatta con riferimento alla previsione di standard per identificare le aree considerate «più bisognose» in cui collocare le strutture previste. Una previsione del genere, infatti, avrebbe consentito una identificazione *ex ante* delle aree e, dunque, un'analisi pre-

⁴⁴ Cons. Stato, 19 maggio 2022, parere n. 881, p. 5. Secondo il Collegio, infatti occorrerebbe un «complessivo riordino delle fonti disciplinatrici della materia, mercè gli opportuni interventi di semplificazione, coordinamento e abrogazione». Sul punto v. anche L. BUSATTA, *Potenzialità e aspetti critici del nuovo volto della sanità territoriale, tra esigenze di uniformità e difficoltà attuative*, in *federalismi.it*, cit., p. 37.

⁴⁵ D.M. 77/2022, All. 2.

ventiva e adeguata dei diversi fabbisogni nelle aree del territorio che avrebbe consentito di assicurare maggiore efficacia dell'assistenza di prossimità e dell'assistenza territoriale. Al contrario, la riforma in esame sembra esser limitata ad una logica *ex post*, in cui la collocazione delle strutture è rimessa alla scelta discrezionale che, caso per caso, sarà effettuata.

Sotto un ulteriore aspetto, nonostante il PNRR abbia espressamente evidenziato la necessità di riduzione dei divari territoriali con riferimento all'area della salute mentale, al fine di garantire alle persone «indipendentemente dalla regione di residenza» un'assistenza continua e diversificata sulla base dello stato di salute⁴⁶, la riforma attuativa non presta attenzione a servizi di prossimità per la tutela della salute nella sua dimensione psichica: la previsione di strutture a tal fine destinate è infatti solamente «raccomandata» all'interno delle Case di comunità. Anche tale aspetto costituisce, invece, componente integrante della tutela della salute e anche con riferimento a tale profilo i dati forniti dall'Istat dimostrano la presenza di divari territoriali di particolare consistenza e di una salute «più diseguale»⁴⁷.

Sotto il profilo organizzativo, è rilevante il fatto che il decreto non abbia prestato adeguata attenzione alla struttura del distretto, che ha invece storicamente assunto una funzione di primaria rilevanza nella gestione e nel coordinamento funzionale ed organizzativo della rete dei servizi sanitari e che costituisce, tutt'ora, la struttura deputata al perseguimento dell'integrazione tra le diverse strutture sanitarie, in modo da assicurare l'uniformità dei livelli di assistenza, la pluralità dell'offerta e una risposta coordinata e continua ai bisogni della popolazione. Nonostante la centralità, sul piano organizzativo-funzionale, dell'articolazione delle ASL in distretti, tale struttura non viene infatti prevista nell'allegato del D.M. 77/2022 a carattere prescrittivo ma solamente nell'Allegato avente valore descrittivo⁴⁸. A tale collocazione consegue, com'è di tutta evidenza, che il disegno del distretto rimane una mera facoltà per le regioni⁴⁹. L'esigua considerazione del distretto incide, infatti, nell'organizzazione sanitaria comportando evi-

⁴⁶ PNRR, p. 237.

⁴⁷ ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, 25 gennaio 2023, p. 17. Con specifico riferimento alla salute mentale, v. Istat Report Salute mentale nelle varie fasi della vita, 26 luglio 2018, p. 15, in cui si pone in evidenza che i costi per l'assistenza territoriale psichiatrica ammontano al 3,2% della spesa sanitaria.

⁴⁸ All. 1, p. 4. «Distretto: funzioni e standard organizzativi».

⁴⁹ Il decreto conferma, infatti, l'autonomia delle regioni sotto diversi profili e, soprattutto nell'ambito delle scelte programmatiche in merito al fabbisogno, alle modalità di erogazione dei servizi, all'individuazione delle procedure, alla contrattualizzazione.

denti differenziazioni anche in termini di accesso alla prestazione: se nella maggior parte delle regioni del Nord la maggioranza delle prestazioni è oggi erogata direttamente dal distretto, in altre regioni e, principalmente in quelle del Sud, risulta prevalente il ruolo dei privati accreditati⁵⁰.

Alla luce degli elementi di maggiore criticità brevemente richiamati, dunque, risulta evidente come, sebbene l'intento della riforma sia ispirato alla necessità di assistere la persona, indipendentemente dal luogo in cui essa si trovi, nelle diverse tipologie e fasi del bisogno di assistenza e di implementare la territorializzazione, la previsione, pur lodevole, di un'assistenza di prossimità, rischia di essere svilita in un contesto diseguale. In questa prospettiva, infatti, sin dall'individuazione concreta delle strutture fisiche in cui potranno essere ospitati tali modelli, della loro dislocazione sul territorio ma anche della specializzazione del personale potrebbero essere forti i rischi in termini di qualità, quantità e uniformità delle prestazioni erogate e si rischierebbe di non risolvere il problema della frammentarietà della tutela e dell'esistenza di aree in cui è maggiore il bisogno di strutture sanitarie, ma anzi di determinarne un livellamento verso il basso.

Se, infatti, il presupposto di partenza della disciplina consiste nella consapevolezza dell'insufficienza del sistema ospedaliero, appare senz'altro utile e accettabile l'iniziativa di concentrare l'attenzione su misure di micro-organizzazione rivolte ad incrementare la tutela *nel particolare*, come lo sono le misure di prossimità e, nello specifico, quelle relative all'introduzione delle Case di comunità. Le misure adottate sembrano però rispondere ad esigenze contingenti, con un corrispondente *minus* nell'adozione di misure di macro-organizzazione, il quale, però, non può certamente andare a detrimento della qualità della prestazione⁵¹ e delle esigenze di tutela dei singoli. Prevedere fondi e risorse per favorire la crescita di microsystemi a "bassa specializza-

Anche per ciò che attiene all'assistenza domiciliare, la *governance* rimane nella titolarità delle regioni.

⁵⁰ Ai privati accreditati vengono in ogni caso richiesti specifici requisiti per l'accreditamento in termini di «sicurezza e qualità garanzia della tutela della salute dei cittadini». Anche il sistema di accreditamento è infatti ispirato i principi generali del SSN soprattutto con riferimento alla necessità di assicurare equità nell'accesso ai servizi, sicurezza e qualità delle cure nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza. Sul ruolo dei privati v. anche, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Giuffrè, Milano, 2007.

⁵¹ Cfr. A. PIOGGIA, *La differenziazione regionale in sanità: l'organizzazione*, cit., p. 299, secondo cui l'approccio da utilizzare dovrebbe essere di carattere generale «dovendosi rifuggire dalle soluzioni che con l'intento di razionalizzare un aspetto, finiscano per lasciarne scoperti altri».

zione” se, da un lato, può essere utile, sotto il profilo organizzativo, a colmare le carenze strutturali dell’organizzazione sanitaria e favorire l’accesso alle cure anche nelle aree più scoperte entro il 2026, non lo è certamente sotto il profilo della garanzia del diritto alla salute come fondamentale diritto dell’individuo, la cui consistenza dovrebbe mirare ad offrire a tutti il medesimo livello di tutela. Benché formalmente il PNRR, con riferimento alla Missione Salute, abbia ad oggi raggiunto la quasi totalità degli obiettivi prefissati⁵², l’effettivo funzionamento dell’assetto organizzativo da ultimo immaginato viene a dipendere, tra le altre cose, anche dell’azione dell’amministrazione nell’utilizzo degli strumenti analizzati⁵³ e rischia di rivelarsi inidoneo laddove la tutela della salute sia condizionata da una – seppure astrattamente presente – minore qualità delle prestazioni erogate, e venga così a costituire un mero palliativo alla crisi latente del sistema sanitario.

2.2. *La digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale: ripensare l’organizzazione nella sua componente «immateriale»*

Sotto il profilo relativo all’innovazione e alla digitalizzazione del servizio oggetto della Componente 2 della Missione 6 del PNRR, “*Innovazione, ricerca e digitalizzazione del SSN*”, è dato un ruolo di rilievo primario nella riduzione dei divari geografici e territoriali in termini sanitari e di rafforzamento della sanità territoriale alla valorizzazione della medicina digitale e in particolare ai sistemi informatizzati di gestione delle informazioni e alla telemedicina come modalità di erogazione di servizi di assistenza sanitaria attraverso il ricorso a strumenti tecnologici innovativi⁵⁴.

Nel PNRR, l’utilizzo della risorsa digitale viene in rilievo come strumento per il superamento, dal punto di vista organizzativo, dello spazio fisico. Con riferimento a tale ambito, le recenti riforme si inseriscono, dunque, in un più generale processo di adeguamento dell’amministrazione agli obiettivi europei, il cui raggiungimento è previsto entro il 2030⁵⁵.

⁵² Sul punto si v. Dossier, *Monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. I traguardi e gli obiettivi per il conseguimento della VIII rata. Focus sui profili finanziari del Piano e la programmazione nelle Regioni*, 23 luglio 2025.

⁵³ Sul punto, v. ampiamente, A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, il Mulino, Bologna, 2025, spec. p. 153 ss.

⁵⁴ Sull’opportunità nell’utilizzo della telemedicina v. N. POSTERARO, *La telemedicina*, in *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma Tre Press, Roma, 2022.

⁵⁵ Su cui si v. il percorso avviato dall’UE con il c.d. *Digital Compass 2030*.

Anche in questa prospettiva, la valorizzazione della telemedicina e di strumenti come il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), della Cartella Clinica o della previsione della Piattaforma nazionale di telemedicina, persegue l'obiettivo di colmare il divario tra le disparità territoriali e offrire maggiore integrazione tra i servizi sanitari regionali e le piattaforme nazionali attraverso soluzioni innovative, codifiche e standard terminologici condivisi a livello nazionale⁵⁶.

Nell'ordinamento italiano, il ricorso al digitale in ambito sanitario comporta evidenti modifiche organizzative per il miglioramento del servizio ed esso è infatti frutto di un lungo percorso già intrapreso, nel nostro ordinamento, a partire dagli anni Duemila, con l'introduzione di politiche pubbliche di *e-government* volte a favorire l'innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione tramite l'innalzamento del livello di efficienza amministrativa interna ed esterna con specifico riferimento al settore sanitario⁵⁷. Nonostante le difficoltà che negli anni non hanno consentito di portare a compimento tale percorso, la sua importanza è nuovamente posta in risalto con il percorso di *Transizione Digitale* avviato dall'Unione Europea e trova oggi riscontro sin dalle misure previste al livello europeo a partire dal *Digital Compass 2030*, all'interno del quale è richiesto, entro il 2030, il raggiungimento di quattro obiettivi strategici, tra i quali rientra la previsione che tutti i cittadini dispongano di cartelle cliniche elettroniche. Sulla scorta dell'evoluzione normativa avvenuta al livello europeo, l'utilizzo degli strumenti digitali e, in particolare, del Fascicolo Sanitario Elettronico è peraltro stata implementata nel nostro ordinamento con l'introduzione della legge 3 settembre 2025, n. 132, in materia di intelligenza artificiale che, all'art. 10 prevede l'introduzione di una piattaforma di Intelligenza Artificiale «per il supporto alle finalità di cura, e in particolare per l'assistenza territoriale»⁵⁸.

La rilevanza della digitalizzazione, nelle sue molteplici componenti, può costituire un utile snodo nel rapporto tra l'organizzazione nella sua tradi-

⁵⁶ Su tali profili v. E. CATELANI, *Nuove tecnologie e tutela del diritto alla salute: potenzialità e limiti dell'uso della Blockchain*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022.

⁵⁷ Cfr., R. MICCÙ, *Questioni attuali intorno alla digitalizzazione dei servizi sanitari nella prospettiva multilivello*, in *federalismi.it*, n. 5, 2021, p. 1-15, spec. p. 6 ss.; M. MATASSA, *Colmare i divari. Come le nuove tecnologie promettono di rivoluzionare la sanità italiana*, in *federalismi.it*, n. 12, 2025, pp. 162-197.

⁵⁸ Art. 10, co. 2, l. n. 132/2025 «Disposizioni in materia di fascicolo sanitario elettronico, sistemi di sorveglianza nel settore sanitario e governo della sanità digitale». Esso prevede, inoltre, la competenza di Agenas per la progettazione, la realizzazione, la messa in servizio e la titolarità della piattaforma.

zionale conformazione e l'attività in concreto prestata dall'amministrazione. Tale approccio, infatti, consente di ripensare al rapporto tra organizzazione e attività amministrativa in termini innovativi proprio perché consente di includere e valorizzare l'organizzazione anche nella sua componente per così dire immateriale. Se, infatti, l'organizzazione amministrativa è sempre preordinata alla cura dell'interesse pubblico⁵⁹, il digitale consentirebbe di curare tale interesse anche per coloro che risiedono in aree del Paese in cui la creazione di strutture fisiche risulterebbe particolarmente difficoltosa.

Ciò può contribuire a migliorare il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione e costituisce un sicuro punto di partenza per la riduzione dei divari, non solo territoriali in ambito sanitario, ma anche dei c.d. *digital divide*, ad essi strettamente interconnessi. Anche la digitalizzazione, dunque, si lega alla dimensione territoriale, al fine di promuovere un *welfare* di prossimità in linea con i principi del servizio pubblico: adattamento, continuità ed eguaglianza.

Anche sotto tale profilo, infatti, l'attuazione di forme organizzative innovative consentirebbe un temperamento maggiormente razionale delle esigenze di «uniformità e differenziazione» necessarie a meglio rispondere ai bisogni specifici dell'individuo⁶⁰. Al contempo, risponderebbe all'esigenza di un costante e tempestivo adeguamento ai bisogni della collettività, che caratterizza l'erogazione dei servizi in ambito sanitario, attraverso la massimizzazione della garanzia di eguaglianza tramite una maggiore personalizzazione del servizio, poiché consentirebbe un eguale accesso al servizio, indipendentemente dalla collocazione geografica ed eviterebbe, al contempo, che il concreto godimento del diritto alla salute possa essere subordinato all'esistenza di una struttura fisica.

Anche la diffusione del digitale richiede, tuttavia, un adeguato bilanciamento tra i principi di inclusione e solidarietà, anche nell'ottica di ridurre le problematiche derivanti dal *digital divide*⁶¹. In questa prospettiva, inoltre, il

⁵⁹ *Ex multis*, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1996.

⁶⁰ Sul punto v. A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione*, cit., p. 187 ss.; ID., *Il riconoscimento dell'altro e la pubblica amministrazione*, cit., passim.; 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, pp. 49-66.

⁶¹ Sui rischi connessi alle nuove tecnologie in ambito sanitario v. P. RUBECHINI, *La salute negata: le inefficienze del sistema sanitario italiano alla prova delle nuove tecnologie di recente introduzione, tra prospettive di "cura" della sanità pubblica e rischi per la garanzia dei diritti*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2024, pp. 989-1006.

ricorso agli strumenti indicati dal Piano risulta ancora fortemente inadeguato nel nostro sistema, peraltro limitato a servizi minimi di telemedicina: tra cui la televisita, il teleconsulto, il telemonitoraggio e la teleassistenza. Nonostante, infatti, tali prestazioni siano individuate sin dall'*Accordo Stato Regioni del 2020*, e di recente nel richiamo operato dal D.M. 77/2022 e dalla l. 132/2025, risultano di fatto ancora inattuate e la carenza di infrastrutture adeguate, soprattutto nel Mezzogiorno, potrebbe accentuare le disuguaglianze esistenti.

3. *Organizzazione amministrativa, uniformità e principio di eguaglianza: una necessaria rilettura del ruolo della pubblica amministrazione*

L'analisi condotta sulle misure di riduzione dei divari territoriali in ambito sanitario adottate sin dal PNRR denota la persistenza di significative tensioni nel raggiungimento di un assetto organizzativo adeguato alla tutela del diritto alla salute.

In un contesto di risorse scarse come quello che caratterizza il diritto alla salute⁶², viene in rilievo il nesso sussistente tra la struttura organizzativa e il soddisfacimento degli interessi altrui e, in questa prospettiva, la tematica dello stretto legame sussistente tra organizzazione e diritti richiede di essere letta in relazione al ruolo svolto dall'amministrazione nella garanzia del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost. Nella prospettiva che si è finora evidenziata, sembra dunque necessario richiamare il legame, già in passato valorizzato in dottrina, in particolare, nelle tesi di Mario Nigro con riferimento alla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione, tra organizzazione, tutela diritti e rimozione degli ostacoli. In tal senso, non si può che accedere alla tesi secondo cui l'organizzazione costituisce «il complesso di mezzi per la cura di interessi generali» ed essa non può che essere modellata sugli interessi che deve curare, dalla cui natura e consistenza verrà a dipendere la configurazione del relativo assetto organizzativo. Tali interessi esprimono, infatti, la loro massima validità nel momento in cui «pretendono una propria organizzazione» che sia idonea a concretarli⁶³.

Esaltando il legame intercorrente tra organizzazione e attività ed individuando «la ragion d'essere dell'organizzazione amministrativa ed il

⁶² Sul punto, v. *ex multis*, L. ANTONINI, *Diritto alla salute e allocazione delle risorse nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 21, 2023, pp. 267-282.

⁶³ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 114.

suo carattere qualificatore nella cura degli interessi altrui, per come l'organizzazione partecipa, in funzione attiva e direttiva, all'intero processo di soddisfazione degli interessi»⁶⁴, l'organizzazione costituisce «sviluppo logico del corpo sociale» ed è, dunque, «strumentale alla cura degli interessi della collettività»⁶⁵. L'organizzazione incanala l'attività, la costringe a quella misura, ne costituisce la guida immanente. In tal modo, nelle parole dell'Autore viene a sussistere una condizione di continuità tra organizzazione e attività, la quale non produce, però, un indebito assorbimento dell'una nell'altra. Le due componenti, infatti, sebbene complementari, rimangono separate.

Siffatte considerazioni possono essere allora utilmente rapportate alla tematica in esame, proprio perché, nella materia della salute, non risulta sufficiente l'assetto formale di un'organizzazione, ancorché meglio delineata, come quella che in parte emerge dalla riforma operata con il DM. 77/2022. Per adempiere al dovere di rimozione delle diseguaglianze di fatto posto in capo alla Repubblica è dunque necessario coniugare l'organizzazione con l'attività dell'amministrazione nonché con le concrete scelte che essa è chiamata a compiere. In ciò, un ruolo fondamentale sembra poter essere giocato dalle potenzialità della digitalizzazione, in quanto essa incide non solo nella rideterminazione dell'assetto organizzativo dell'amministrazione, ma anche con riferimento all'attività prestazionale volta a salvaguardare il diritto dell'individuo come singolo, oltre che interesse della collettività.

Al di là delle pur persistenti difficoltà connesse alla tutela della salute e al difficile raggiungimento di standard di efficienza del Servizio Sanitario, ciò che emerge dalla correlazione tra organizzazione, territorializzazione e digitalizzazione è, allora, la necessità di considerare anzitutto il carattere prestazionale che connota la pubblica amministrazione con riferimento alla tutela della salute. Laddove emergano diritti sociali e, soprattutto, diritti a prestazione, l'amministrazione si pone, infatti, non come autorità ma come un'amministrazione appunto c.d. prestazionale, alla quale è rimesso

⁶⁴ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 114.

⁶⁵ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 118, «in quanto fornisce la misura della realtà sostanziale che attraverso di essa si è inteso assicurare e far vivere, l'organizzazione incanala l'attività, la costringe a quella misura, ne costituisce la guida immanente. Appunto perché modellata sugli interessi che deve curare, l'organizzazione reagisce su tali interessi e ne influenza la realizzazione, assumendo una funzione attiva e direttiva nell'intero processo di soddisfazione di essi».

il dovere di «garantire diritti sociali e l'eguaglianza su tutto il territorio nazionale» e il cui precipuo compito è quello di erogare «servizi e prestazioni essenziali per il bene collettivo e per la salute dei singoli»⁶⁶.

Anche la giurisprudenza amministrativa, a fronte di talune prime pronunce nelle quali declinava il principio di eguaglianza riferito all'amministrazione secondo i principi tipici del diritto amministrativo di imparzialità e ragionevolezza, ha ormai inaugurato, sin dal 2013, un filone giurisprudenziale volto a riconoscere ed esaltare il principio di eguaglianza in quanto tale, non solo nella sua accezione formale, ma anche in senso sostanziale, come principio generale che deve guidare l'azione della pubblica amministrazione, proprio in quanto essa costituisce, in relazione a determinati diritti, un'amministrazione di prestazione, volta all'erogazione di servizi pubblici fondamentali e di essenziali livelli di assistenza sanitaria. Come ha recentemente confermato il giudice amministrativo, «non vi è dubbio che l'attuazione del diritto alla salute, proprio per la sua peculiare conformazione, passa attraverso la necessaria intermediazione dell'attività prestata dall'Amministrazione sanitaria e, dunque, attraverso la doverosità di tale prestazione e il contenuto obbligatorio di questa»⁶⁷.

Nel settore sanitario, l'amministrazione è infatti considerata «la diretta emanazione dei principi che, sul piano costituzionale, sorreggono il diritto alla salute», considerato non solo come diritto inviolabile e fondamentale della persona, ma anche un diritto sociale e un interesse della collettività «che alligna a principio solidaristico e nel principio di eguaglianza sostanziale, consentendo anche a soggetti più

⁶⁶ Cons. Stato, sez. III, 18 novembre 2022, n. 10170; v. anche, *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 18 dicembre 2013, n. 6063. Il tema analizzato dal Consiglio di Stato in tali pronunce è stato affrontato dalla recente dottrina, la quale ha affermato che il concetto di amministrazione prestazionale e, più in particolare, il fatto che i diritti sociali richiedano la predisposizione di un complesso sistema che fa capo all'amministrazione implica la necessaria spendita di discrezionalità, sia politica che amministrativa, con prevalenza della seconda sulla prima. Le amministrazioni, infatti, svolgerebbero il ruolo di «custodi dei valori costituzionali» nel gestire l'esercizio della discrezionalità. Sul punto, v. C. ACOCCELLA, *Contributo allo studio dell'effettività dei diritti sociali. Decisioni pubbliche e sindacato giurisdizionale all'epoca del ritorno al bisogno del Welfare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 175 ss.; A. MASSERA, *Individuo e amministrazione nello Stato sociale: alcune considerazioni sulla questione delle situazioni giuridiche soggettive*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1991, p. 1 ss., spec. p. 22; R. FERRARA, P. VIPIANA, *Principi di diritto sanitario*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 213.

⁶⁷ Cons. Stato, 2 settembre 2014, n. 4460.

deboli e a classi sociali più disagiate di accedere ad una assistenza sanitaria»⁶⁸.

Nella prospettiva della riduzione dei divari territoriali, allora, sembra che non si possa pensare solamente all'organizzazione in senso statico e formale, attraverso la quale si realizzerebbe una mera isonomia, ma, poiché il diritto alla salute tutelato in costituzione richiede di considerare l'individuo che sia «medicalmente bisognoso», è necessario che l'assetto organizzativo sia idoneo alla cura degli interessi che, caso per caso, vengono in rilievo. Solamente per questo tramite l'amministrazione può contribuire a rimuovere gli ostacoli che limitano, per tutti, l'accesso alle cure. Sotto tali profili deve essere necessariamente valorizzata, dunque, la componente della «flessibilità» dell'organizzazione, la quale, come da ultimo affermato in giurisprudenza, costituisce «strumento per perseguire la massima efficienza e il migliore soddisfacimento della domanda di prestazione da parte dei cittadini»⁶⁹. Come recentemente sottolineato dalla Corte costituzionale, infatti, al fine di garantire i principi di universalità, eguaglianza ed equità, la considerazione della flessibilità organizzativa come principio generale dell'organizzazione sarebbe avvalorata dall'esistenza di «un processo in atto in favore della flessibilità organizzativa nella articolazione delle strutture amministrative da parte dell'amministrazione»⁷⁰.

⁶⁸ Cons. Stato, sez. III, n. 10170/2022, cons. in diritto, n. 29.6, 29.7. In dottrina, cfr. A. MOLITERNI, *Principio di eguaglianza e diritto amministrativo*, cit., passim.

⁶⁹ TAR Milano, sez. V, 3 aprile 2024, n. 1003, cons. in diritto, n. 8.18. Sul punto, v. anche T.A.R. Milano, Sez. III, 18 aprile 2023, n. 965, secondo cui è necessario garantire la «piena flessibilità e autonomia organizzativa di tutti i soggetti erogatori, quale strumento per perseguire la massima efficienza e il migliore soddisfacimento della domanda di prestazione da parte dei cittadini».

⁷⁰ Corte cost. 23 maggio 2023, n. 138. Sebbene la decisione riguardi la problematica dei regolamenti di organizzazione, il riferimento ai margini di flessibilità che devono caratterizzare l'organizzazione amministrativa assume vocazione di carattere generale.

L'assistenza sanitaria di prossimità tra riequilibrio territoriale e nuove diseguaglianze

Chiara Bertoldi

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'organizzazione sanitaria come mezzo di definizione del diritto alla salute. – 3. Il divario sanitario territoriale in Italia. – 4. L'assistenza sanitaria di prossimità tra luci e ombre.

1. Premessa

La riflessione sullo stato di attuazione del diritto alla salute impone di confrontarsi con un dato ormai strutturale del sistema sanitario italiano: la persistenza di un significativo divario territoriale nell'accesso e nella fruizione delle prestazioni. Tale disparità, frutto – come si vedrà – della combinazione di una molteplicità di fattori strutturali, infrastrutturali e organizzativi, non incide solamente sull'effettività della tutela, ma anche sulla stessa conformazione sostanziale del diritto, la quale è strettamente dipendente dall'assetto organizzativo dei servizi.

Invero, l'organizzazione sanitaria, lungi dal configurarsi quale mero apparato tecnico di attuazione, rappresenta elemento costitutivo del diritto di cui all'art. 32 della Costituzione, conseguentemente definendone il contenuto e condizionandone la possibilità di esercizio, tanto che l'inedeguatezza di strumenti organizzativi determina, di fatto, una compressione della garanzia costituzionale. Il Servizio sanitario nazionale (SSN), articolato su base regionale, si colloca dunque in questo snodo, quale luogo di emersione della tensione tra l'esigenza di uniformità sottesa dal principio di eguaglianza sostanziale e quella di modellare autonomamente i servizi in funzione delle specificità regionali e locali. Se il riparto di competenze di cui all'art. 117 della Carta è funzionale alla valorizzazione delle differenze, esso ha nondimeno favorito il consolidarsi di modelli regionali tra loro divergenti, al punto da dar luogo a ventuno sistemi sanitari diversi¹.

¹ L'espressione, ricorrente sia in ambito giornalistico che medico, è stata efficacemente ripresa anche dalla dottrina gius-pubblicistica. Sul punto il riferimento è, in par-

A fronte di questa frammentazione, il contributo si propone di riflettere sulla capacità dell'assistenza sanitaria di prossimità di rappresentare un idoneo strumento per il riequilibrio delle diseguaglianze territoriali nella tutela del diritto alla salute. La prossimità, infatti, non si limita a introdurre nuove strutture periferiche, ma si propone come modello organizzativo in grado di ridefinire il contenuto stesso del diritto: un diritto costruito nella relazione, nella continuità e nell'accessibilità, radicato nei contesti di vita e potenzialmente capace di ricomporre la tensione tra autonomia regionale ed eguaglianza sostanziale. In tal senso, le recenti riforme promosse nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e, in particolare, il d.m. 23 maggio 2022, n. 77, hanno attribuito alla prossimità un ruolo centrale nella riorganizzazione dell'assistenza territoriale, delineando strumenti e figure innovative (quali Case della comunità, Ospedali di comunità e Centrali operative territoriali). Resta tuttavia da verificare se tali previsioni possano effettivamente tradursi in una maggiore garanzia di universalità del diritto alla salute, oppure se rischino di replicare o addirittura amplificare le diseguaglianze esistenti.

A tal fine, la ricostruzione del nesso che indissolubilmente lega l'organizzazione dell'assistenza sanitaria al contenuto del diritto alla salute appare propedeutica per la comprensione delle principali cause e manifestazioni del divario sanitario territoriale, sulla cui base il contributo si interrogherà, da ultimo, rispetto al ruolo più o meno risolutore dell'assistenza sanitaria di prossimità.

2. *L'organizzazione sanitaria come mezzo di definizione del diritto alla salute*

La peculiare natura del diritto alla salute, quale diritto sociale a prestazione, impone di considerare il nesso strutturale che esso intrattiene con l'organizzazione deputata alla sua attuazione². Se, infatti, per i diritti di libertà, l'organizzazione condiziona principalmente il livello di tutela senza alterarne la configurazione essenziale, per i diritti sociali la questione si pone in termini più profondi in quanto le scelte organizzative non determinano unicamente le modalità di fruizione delle prestazioni, ma incidono sulla stessa esigibilità del diritto, contribuendo a definirne

icolare, ad A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e dis-eguaglianza*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2020, p. 45.

² G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 111 ss.

i contenuti sostanziali³. La riflessione giuridica è dunque chiamata a misurarsi con lo stretto nesso intercorrente tra diritto e organizzazione⁴, in un'ottica di circolarità ove il «modo di concepire il diritto alla salute e le caratteristiche organizzative del sistema sanitario sono strettamente correlati e si condizionano a vicenda»⁵.

In particolare, la definizione del diritto alla salute passa dall'attuazione della disciplina costituzionale, la quale necessita di essere concretizzata attraverso l'ausilio dello strumento normativo⁶. Sebbene la non autosufficienza delle disposizioni costituzionali che riconoscono i diritti a prestazione non può essere intesa né come una loro rimessione alla piena disponibilità del legislatore, né come attribuzione a quest'ultimo di una discrezionalità sull'*an* della loro soddisfazione⁷, in capo al Parlamento re-

³ D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, p. 3. Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a D. MORANA, *Egual godimento dei diritti versus autonomia regionale: brevi note sulla specificità del regime costituzionale dei diritti di libertà*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012, pp. 237 ss.

⁴ C. TUBERTINI, *Diritto alla salute, organizzazione e risorse finanziarie. Lo stato attuale della questione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile. Studi introduttivi*, I, Bononia University Press, Bologna, 2018, p. 546.

⁵ G.G. CARBONI, *Il diritto alla salute e l'eguaglianza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2020, pp. 272-273. Analogamente, P. BIANCHI, *Diritto alla salute e sistemi sanitari. Alcune osservazioni in prospettiva comparatistica*, in C. COLAPIETRO, M. ATRIPALDI, G. FARES, A. IANNUZZI (a cura di), *I modelli di welfare sanitario tra qualità e sostenibilità. Esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 3, ove l'A. sottolinea «la necessaria attenzione da porre alla connessione imprescindibile tra la costruzione dei sistemi sanitari e la tutela del diritto alla salute» proprio in quanto «il modo di concepire il diritto alla salute condiziona la costruzione del servizio che quel diritto deve realizzare».

⁶ A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2018, p. 13. L'A. chiarisce come la non autosufficienza dei diritti a prestazione «non va intesa nel senso che le disposizioni costituzionali che riconoscono diritti di questa natura siano da ritenere totalmente inefficaci, sino a che il legislatore non le attui. Non è, infatti, contestabile che esse abbiano la capacità di produrre l'invalidità giuridica, sanzionabile dalla Corte costituzionale, delle norme legislative con le medesime confliggenti []. Resta, comunque, il fatto che la piena esplicazione del diritto richiede uno sviluppo nella normativa attuativa».

⁷ Secondo parte della dottrina, la circostanza che il contenuto essenziale dei diritti di prestazione non sia testualmente disciplinato «anziché costituire una caratteristica negativa del nostro ordinamento, va positivamente apprezzata» in quanto «implica (almeno in teoria!) che il legislatore ordinario non è autorizzato a distinguere ciò che è essenziale da ciò che non è essenziale nel contenuto di un diritto costituzionalmente riconosciuto» (A. PACE, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici "comuni"*, in AA.VV., *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 1990, p. 110). Altri autori hanno invece

sidua un margine di discrezionalità sul piano del *quomodo*, ovvero rispetto alla definizione delle modalità di erogazione delle prestazioni e nella determinazione delle risorse, delle strutture e degli strumenti attraverso cui renderle effettive⁸.

Tale discrezionalità, pur insuscettibile di sostituzione da parte della Corte costituzionale, è nondimeno soggetta al controllo di quest'ultima nella misura in cui a essa compete garantire, nell'esercizio del sindacato di legittimità, il nucleo minimo essenziale di tutela delle situazioni giuridiche soggettive qualificate dalla Costituzione come diritti, al di sotto del quale si determinerebbe la violazione degli stessi⁹. Tuttavia, il limite costituito dal nucleo indefettibile garantito dalla Corte, per quanto essenziale a prevenire l'elusione dei precetti costituzionali, si rivela una tutela "minima", il cui contenuto resta segnato – anche a causa della complessità della struttura

osservato come la garanzia del contenuto essenziale sia "consigliabile" «almeno finché non si sia in presenza di una radicata "giurisprudenza sul bene comune", che determina in modo graduato i limiti, che si "normativizza" attraverso una ponderazione differenziata e che diventa così una specifica giurisprudenza sul contenuto essenziale» (P. HABERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Carocci, Roma, 2005, p. 248).

⁸ D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi*, cit., p. 5. Sul punto è inoltre possibile fare riferimento a E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione. Stato di attuazione, funzioni amministrative e finanziamento del sistema*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 102 ss.

⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 1998, punto 4.2 del considerato in diritto, ove la Corte afferma come «Deve preliminarmente essere osservato che alla Corte costituzionale non è dato sovrapporre le proprie valutazioni di merito a quelle che spettano e sono riservate al legislatore nelle determinazioni volte a predisporre i mezzi necessari a far fronte alle obbligazioni dello Stato nella materia dei cosiddetti diritti sociali. Solo il legislatore è, infatti, costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato. Nel rispetto dell'ampia discrezionalità che deve essere riconosciuta al legislatore, a questa Corte, nell'esercizio del controllo di costituzionalità sulle leggi, compete tuttavia di garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti». Rilevante è inoltre la successiva pronuncia n. 252 del 2001, ove la Consulta, al contempo richiamando le sentenze nn. 267 del 1998, 309 del 1999 e 509 del 2000, osserva come «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è "costituzionalmente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto"» (punto 2 del considerato in diritto).

dei diritti fondamentali¹⁰ – da un'inevitabile indeterminatezza¹¹. Invero, né il riferimento alla nozione di “essenzialità” dei diritti¹², né quello ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, della Costituzione¹³, consentono di superare tale ambiguità e, pertanto, sebbene «l'omessa, tardiva o parziale attuazione legislativa non osta alla diretta applicabilità della previsione costituzionale che riconosce il diritto a prestazione [], il più delle volte proprio la carente o incompleta attuazione normativa non consentirà di garantire la piena effettività del diritto»¹⁴.

In questa prospettiva, appare chiaro come l'intermediazione legislativa, pur non costituendo condizione di esistenza del diritto – giacché le norme costituzionali programmatiche sono idonee a trovare immediata applicazione anche in sede amministrativa e giurisdizionale¹⁵ – si riveli comunque decisiva ai fini della sua effettività sostanziale. È infatti solo at-

¹⁰ G. PINO, *Diritti fondamentali*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 213 ss., il quale rileva come un diritto fondamentale presenti una struttura complessa, composta da più livelli: un nucleo essenziale, considerato in linea di principio intangibile, una sfera periferica, che può essere sottoposta a limitazioni quando lo richiedano esigenze particolari, e, infine, un perimetro di garanzia, costituito dall'insieme delle misure predisposte per assicurarne la tutela effettiva.

¹¹ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 80 ss.

¹² Cfr. O. CHessa, *Brevi note sul “contenuto essenziale” (dei diritti inviolabili) come parametro del giudizio di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 290 ss.; I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, pp. 1095-1117; D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino, 2012; L. CASTELLI, *Alla ricerca del “limite dei limiti”: il “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pp. 454-486.

¹³ Cfr. C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2002, pp. 881-908; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, pp. 1063-1139; A. GIORGIS, *Le garanzie giurisdizionali dei diritti costituzionali all'uguaglianza distributiva*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 121 ss.

¹⁴ D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi*, cit., p. 4.

¹⁵ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 68 ss., il quale acutamente rileva come, pur dovendosi riconoscere al legislatore la posizione di destinatario primario delle disposizioni costituzionali che sanciscono diritti a prestazione, ciò non esclude che tali norme esercitino un vincolo anche sull'esercizio della funzione di indirizzo politico, nonché sulle attività amministrative e giurisdizionali, laddove queste ultime si collochino in ambiti caratterizzati da margini di discrezionalità.

traverso l'intervento del decisore politico che la pretesa individuale può tradursi in prestazioni adeguate e corrispondenti ai bisogni della persona.

Ma vi è di più. L'analisi dell'evoluzione del ruolo del legislatore, sia statale che regionale, nella definizione del sistema sanitario evidenzia lo stretto nesso intercorrente tra l'organizzazione del diritto alla salute e la sua componente sostanziale. Le scelte relative alla distribuzione delle risorse, all'organizzazione delle strutture e al reclutamento del personale non si limitano, infatti, a incidere sul grado di attuazione del diritto, ma ne plasmano la fisionomia.

È in questa prospettiva che emerge quella tensione alla quale si faceva poc'anzi riferimento tra eguaglianza nella definizione del diritto alla salute e autonomia organizzativa delle Regioni. Proprio alla luce del ruolo dirimente dell'organizzazione nella configurazione del diritto alla salute si comprende come questa rappresenti terreno di scontro tra autonomia e uguaglianza, tanto che la questione non si pone più solamente nell'ottica «di 21 servizi sanitari diversi, ma forse di 21 diritti alla salute differenti»¹⁶.

Alla luce della subordinazione storico-politica del diritto alla salute rispetto alle scelte organizzative¹⁷, appare dunque fondamentale, per la comprensione delle principali cause e manifestazioni del divario sanitario territoriale, soffermarsi brevemente sulla nascita e sull'evoluzione del modello scelto dal legislatore per fornire attuazione privilegiata all'art. 32 della Costituzione.

L'adozione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, segna, mediante l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, l'abbandono «di modelli e sistemi di assistenza (per lo più) indiretta verso un modello di assistenza diretta, fondato su quel carattere di *indifferenza soggettiva* che è proprio dei sistemi c.d. universalistici e che è rimasto – sia pure con numerose ibridazioni e condizionamenti – la traccia tipica del nostro sistema di salute»¹⁸, così determinando il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale di diritto¹⁹. Superando la frammentarietà del sistema mutualistico

¹⁶ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit., p. 50.

¹⁷ G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, p. 762.

¹⁸ C. TUBERTINI, *Cinquant'anni di organizzazione sanitaria: dall'uniformità alla differenziazione, e ritorno*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1, 2016, p. 67. Corsivo nel testo della citazione.

¹⁹ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 37 del 1991, rileva il nesso inscindibile tra il diritto alla salute e la forma di Stato sociale prefigurata dalla Costituzione (punto 3 del considerato in diritto). Nello stesso senso si segnalano, *ex multis*, le pronunce della

precedente²⁰, la legge assume quali principi cardine l'universalità – derivante dalla natura fondamentale del diritto alla salute – e l'uguaglianza – in attuazione dell'articolo 3, comma, 2 della Carta²¹ – e istituisce una rete di unità sanitarie locali volte a garantire un insieme completo di prestazioni di promozione, mantenimento e recupero della salute fisica e psichica dell'intera popolazione²². Alla luce del riparto di competenze originariamente prefigurato dall'art. 117 della Costituzione – che, come noto, qualificava «l'assistenza sanitaria e ospedaliera» come competenza concorrente²³ –, i principi fondanti del SSN, destinati a valere uniformemente sul piano nazionale, trovavano attuazione attraverso l'organizzazione su base regionale e la gestione su base locale. Tuttavia, proprio il mancato funzionamento di questo meccanismo a tre livelli ha determinato, poco più di un decennio dopo l'adozione della legge, la necessità di sopperire sia al mancato esercizio della funzione programmatica attribuita allo Stato che all'insostenibilità dell'organizzazione comunale, in un quadro in cui le Regioni si trovavano impossibilitate a governare il sistema come enti intermedi in quanto «schiacciate, da un lato, dai vincoli determinati dal finanziamento statale e, dall'altro, dalle ambizioni della politica locale»²⁴.

In quest'ottica, la riforma realizzata mediante il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 – e il successivo d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 – ha individuato nella Regione l'unico interlocutore dello Stato a livello territoria-

Corte costituzionale nn. 455 del 1990, 324 del 1989, 1011 del 1988, 177 e 294 del 1986. Cfr. A. MORRONE, F. MINNI, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 9, 2013, pp. 1-12.

²⁰ M. D'ANGELOSANTE, *Sistemi universalistici e sistemi occupazionali a confronto*, in A. PIOGGIA, S. CIVITARESE MATTEUCCI, G.M. RACCA, M. DUGATO (a cura di), *I servizi sanitari: organizzazione, riforme, sostenibilità. Una prospettiva comparata*, Maggioli, Rimini, 2011, pp. 21-55.

²¹ Cfr. A. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965.

²² Art. 1, comma 3, legge n. 833 del 1978, il quale dispone che «Il servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio».

²³ G. COSTA, *Il divario sanitario e le politiche del PNRR. Bilancio e prospettive*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2, 2025, p. 21, ove l'A. osserva come si trattava di 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».

²⁴ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit., p. 43.

le, introducendo al contempo l'autonomia aziendale – concepita come espressione di enti strumentali regionali²⁵ – quale ulteriore elemento di differenziazione organizzativa²⁶, anche in sede infraregionale, così affrontando le pregresse criticità tramite il rafforzamento del rapporto dialettico tra autonomia e uguaglianza²⁷.

La c.d. regionalizzazione del Servizio sanitario nazionale²⁸ ha trovato un definitivo consolidamento con la riforma, nel 2001, del Titolo V della Costituzione, la quale, riconoscendo alle Regioni la competenza concorrente in materia di tutela della salute e confermando la competenza esclusiva dello Stato nella fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ha qualificato la Regione come «vero e proprio centro di gravità» del modello di regolazione e gestione del SSN²⁹.

Ne deriva dunque un quadro fondato su un duplice piano: da un lato, «quello fra principi fondamentali fissati dalla legge statale e restante disciplina di competenza regionale» e, dall'altro, «quello fra livelli essenziali delle prestazioni necessarie ad assicurare il diritto in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale e autonomia regionale e aziendale

²⁵ Cfr. C. ANNECCHIARICO, *Il sistema dell'accreditamento nel servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *L'aziendalizzazione nel d.lgs. 229/99*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 129 ss.; A. PIOGGIA, *La riforma sanitaria e l'introduzione di elementi aziendalistici nelle organizzazioni sanitarie pubbliche*, in ID., S. CIVITARESE MATTEUCCI, G.M. RACCA, M. DUGATO (a cura di), *I servizi sanitari: organizzazione, riforme, sostenibilità, cit.*, pp. 82 ss.; F. POLITI, *La razionalizzazione del Ssn nel 1999*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 3, 2018, pp. 575-593.

²⁶ M. FERRERA, F. MAINO, *Le politiche sanitarie*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 171 ss., i quali osservano come il sistema così delineato porti a una «nuova strutturazione dei rapporti tra stato e regioni in campo sanitario». Cfr. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 13-88.

²⁷ L'art. 2 del d.lgs. n. 502 del 1992 dispone che «Spettano in particolare alle regioni la determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, le attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto nei confronti delle predette unità sanitarie locali ed aziende, anche in relazione al controllo di gestione e alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie».

²⁸ Significativa di questo mutamento è la definizione che l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 229 del 1999 fornisce di SSN, qualificato come «complesso delle funzioni e delle attività assistenziali dei servizi sanitari regionali».

²⁹ R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 131. Cfr. R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in ID., G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 21.

nell'organizzazione delle modalità di erogazione di tali prestazioni»³⁰. Conseguentemente, appare come il delicato equilibrio tra eguaglianza e autonomia si basi proprio sulla capacità dello Stato, nel rispetto della leale collaborazione con le Regioni, di definire principi fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni, presidi imprescindibili dell'uniformità del diritto alla salute e necessarie basi vincolanti per il dispiegarsi dell'autonomia organizzativa regionale³¹.

Tuttavia, l'art. 117 della Costituzione ha risentito di una difficile attuazione: nonostante la determinazione dell'elenco delle prestazioni da assicurare sia stata compiuta sulla base di criteri di equità, pertinenza, appropriatezza ed efficacia, assicurando un elevato grado di completezza e organicità del servizio, «l'assenza di una preventiva ed uniforme individuazione di standard di qualità da osservarsi da parte di tutte le strutture del servizio sanitario nazionale ha portato, di conseguenza, alla difficoltà di costruire un quadro coerente di indicatori di performance»³², finendo per alimentare la formazione di quei divari territoriali che incidono in maniera significativa non solo sulla qualità complessiva del servizio sanitario, ma sulla stessa definizione del diritto alla salute.

³⁰ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit., p. 44. La revisione, come osservato dalla giurisprudenza costituzionale, ha conferito al legislatore statale un potere essenziale volto ad assicurare un livello adeguato di uniformità nella tutela dei diritti dei cittadini all'interno di un assetto istituzionale connotato da una marcata espansione dell'autonomia regionale e locale (Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 2003, punto 4 del considerato in diritto).

³¹ F. GIGLIONI, *L'organizzazione territoriale per il presidio del diritto alla salute*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2020, p. 102.

³² C. TUBERTINI, *Cinquant'anni di organizzazione sanitaria*, cit., p. 78. Cfr. G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 53 ss.; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali*, Bononia University Press, Bologna, 2008; M. COSULICH, G. GRASSO, *Le prestazioni sanitarie*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit., pp. 349 ss.; R. NANIA, *Il diritto alla salute tra attuazione e sostenibilità*, in M. SESTA (a cura di), *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, Maggioli, Rimini, 2014, pp. 39-40; M.G. ROVERSI MONACO, *I Livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza e dei servizi sociali: la prospettiva*, in M. SESTA (a cura di), *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, cit., pp. 601 ss.; V. MOLASCHI, *Programmazione e organizzazione dell'equità in sanità. L'organizzazione come "veicolo" di eguaglianza*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2019, p. 45.

3. *Il divario sanitario territoriale in Italia*

Se il «divario tra obiettivi costituzionali di tutela della salute e realtà territoriali può essere imputato essenzialmente allo squilibrio creatosi tra esigenze dell'unità e quelle della differenziazione»³³, preme ora soffermarsi sulle principali cause dello squilibrio sanitario territoriale, per poi riflettere sulle sue conseguenti manifestazioni.

Tra le disfunzioni che hanno maggiormente inciso sul divario appare particolarmente rilevante l'intreccio tra fattori organizzativi e finanziari. In considerazione della qualificazione del diritto alla salute come diritto finanziariamente condizionato³⁴, la disponibilità delle risorse e i criteri adottati per la loro distribuzione, quali componenti essenziali dell'assetto organizzativo dello stesso, necessariamente incidono sulla conformazione del diritto nei diversi territori dello Stato. In particolare, nel contesto attuale assumono rilievo, da un lato, l'insufficienza del finanziamento pubblico rispetto alla copertura dei costi necessari a garantire i livelli essenziali di assistenza³⁵ e, dall'altro, la perdurante inadeguatezza dei criteri di riparto

³³ G.G. CARBONI, *Il diritto alla salute e l'eguaglianza territoriale*, cit., p. 278.

³⁴ Cfr. R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Giuffrè, Milano, 2006, p. 5397; E. INNOCENTI, *Il finanziamento della spesa sanitaria nella recente giurisprudenza costituzionale: tra tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e (in)attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 571 ss.; E. CAVASINO, *Perché costruire il diritto alla salute come "diritto a prestazione" rende le forme normative dell'uguaglianza dipendenti dal limite economico-finanziario e ridimensiona l'effetto garantistico del "contenuto minimo essenziale"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, pp. 1 ss. Per un approfondimento sulla giurisprudenza costituzionale sul punto è possibile fare riferimento a C. TUBERTINI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali*, in *Astrid Rassegna*, 2005, pp. 23 ss.; R. BALDUZZI, *La giurisprudenza costituzionale in materia sanitaria tra paradigma e deroga*, in Id., M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 186 ss.; A.S. BRUNO, *Diritto alla salute e riserva del possibile. Spunti dal contesto brasiliano per osservare il "federalismo fiscale"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, pp. 7 ss.

³⁵ Rapporto Svimez, *Un Paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla salute*, 2024, p. 2, ove si rileva che «I divari territoriali sono aumentati in un contesto di generalizzata debolezza del Sistema Sanitario Pubblico italiano che, nel confronto europeo, risulta sottodimensionato per stanziamenti di risorse pubbliche». Invero, il «bilancio complessivo della sanità nazionale viene definito *ex ante* nel quadro della programmazione pubblica annuale, e si esaurisce quasi per intero nel finanziamento "indistinto" da allocare ai diversi SSR. Il finanziamento dovrebbe essere commisurato ai fabbisogni di copertura dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), ossia delle prestazioni e dei servizi che il SSN è tenuto a fornire a tutti i cittadini, nel rispetto del principio di equità orizzontale, in

delle risorse, prevalentemente ancorati a parametri quantitativi – quali la consistenza demografica e la composizione anagrafica della popolazione – piuttosto che a indicatori qualitativi idonei a riflettere le effettive condizioni di bisogno e di efficienza dei sistemi sanitari regionali³⁶.

Conseguentemente, la forte dipendenza del sistema sanitario dal finanziamento pubblico, unitamente all'allocazione e alla gestione risorse ancorata a criteri parziali del quadro d'insieme, che parimenti non tengono conto della capacità politico-amministrativa delle diverse Regioni³⁷, ha prodotto disomogeneità significative nell'assicurare i livelli essenziali di assistenza³⁸, conducendo al grave disavanzo finanziario che ha interessato numerosi territori³⁹.

Il dilagare di tali situazioni ha indotto il Governo a introdurre strumenti straordinari di riequilibrio, quali i piani di rientro⁴⁰, concepiti con una duplice funzione. Da un lato, «porre rimedio alla situazione di disavanzo che, colpendo una o più Regioni, si ripercuote sull'intero sistema finanziario nazionale, comportando il rischio del mancato rispetto dei vincoli di

base al quale ciascun cittadino dovrebbe ricevere il medesimo livello e qualità di cure e di servizi sanitari indipendentemente dal luogo in cui risiede. Lo stanziamento viene però determinato a monte nel rispetto dei vincoli di bilancio pubblico e, pertanto, non corrisponde alla somma del costo dei LEA. Questi, di conseguenza, sono finanziati solo parzialmente» (*ibid.*, p. 10).

³⁶ G. COSTA, *Il divario sanitario e le politiche del PNRR*, cit., p. 23. Sul punto il citato Rapporto Svimez osserva infatti come «Da un lato, il bilancio nazionale della sanità non copre integralmente il costo dei LEA, quelle prestazioni e servizi che dovrebbero essere offerti in quantità e qualità uniformi in tutto il territorio nazionale. Dall'altro, la distribuzione regionale delle risorse, basata su dimensione e struttura per età della popolazione, non rispecchia gli effettivi bisogni di cura e assistenza dei diversi territori, condizionati anche da fattori socio-economici non contemplati nei criteri di riparto» (p. 10).

³⁷ A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2017, p. 899.

³⁸ Per un approfondimento sulle ragioni che hanno portato alle sperequazioni territoriali è possibile fare riferimento a C. 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. 44-52.

³⁹ C. TUBERTINI, *Cinquant'anni di organizzazione sanitaria*, cit., pp. 81 ss.

⁴⁰ Cfr. M.G. LA FALCE, *L'attività di affiancamento delle Regioni in materia socio-sanitaria: i Piani di rientro*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, II, Jovene, Napoli, 2008, pp. 653 ss.; E. JORIO, *I piani di rientro dal debito sanitario e i rischi della legislazione dell'emergenza*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2009, pp. 1 ss.; G. CARPANI, *I piani di rientro tra emergenze finanziarie e l'equa ed appropriata erogazione dei Lea*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 25 ss.

stabilità interni ed esterni» e, dall'altro, «assicurare che, nelle Regioni interessate, siano garantiti i livelli essenziali di assistenza, sul cui godimento le necessità di contenimento della spesa non dovrebbero incidere»⁴¹. Il tema dei piani di rientro mette in luce una dialettica sempre più evidente tra le regole dell'equilibrio di bilancio e la tutela del diritto fondamentale alla salute, in un conflitto che non può essere ricondotto unicamente al profilo della distribuzione delle competenze, ma che sollecita piuttosto una riflessione più ampia su come realizzare, in termini concreti, un bilanciamento effettivo tra l'esigenza di rispetto dei vincoli finanziari e la garanzia dei diritti costituzionali fondamentali⁴². Invero, l'attivazione di questi meccanismi, pur rispondendo all'esigenza di salvaguardare la sostenibilità complessiva del sistema, ha tuttavia determinato una significativa compressione dell'offerta e un inevitabile peggioramento della qualità delle prestazioni nei territori strutturalmente più fragili (quali, ad esempio, le aree interne e le Regioni meridionali), accentuando così le disuguaglianze e producendo, di fatto, una frattura interna al SSN⁴³. Le Regioni sottoposte al piano⁴⁴ si sono trovate a operare entro un regime gestionale differenziato, caratterizzato da regole più restrittive nella gestione delle risorse e da minori margini di autonomia decisionale⁴⁵.

Tali criticità, tuttavia, non hanno riguardato soltanto le Regioni in deficit. L'intero comparto sanitario ha infatti risentito degli effetti delle politiche nazionali di austerità, adottate per adempiere agli impegni internazionali di riduzione del debito pubblico. Anche le Regioni considerate "virtuose" hanno dovuto confrontarsi con una contrazione progressiva

⁴¹ T. CERRUTI, *I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, p. 3, la quale, a sua volta, opera un riferimento a D. IMMORDINO, *Razionalizzazione della spesa farmaceutica e contributo regionale di solidarietà ambientale: prove tecniche (fallite) di "federalismo fiscale"*, in *Le Regioni*, 2012, p. 607. Parte della dottrina ha rilevato come il coinvolgimento del Ministero dell'economia faccia propendere per la prevalenza della prima finalità sulla seconda, suscitando alcune criticità (G. PITRUZZELLA, *Sanità e Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, p. 1184).

⁴² S. CALZOLAIO, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2014, p. 3.

⁴³ E. JORIO, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui comuni e sul sistema sanitario*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2012, pp. 12 ss.

⁴⁴ Le quali sono, attualmente, Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Puglia, Calabria e Sicilia.

⁴⁵ C. TUBERTINI, *Gestioni commissariali e governo del sistema: i nodi irrisolti*, in C. DE VINCENTI, R. FINOCCHI GHERSI, A. TARDIOLA (a cura di), *La sanità in Italia. Organizzazione, governo, regolazione, mercato*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 75 ss.

della crescita annuale dei trasferimenti, che ha reso sempre più difficile garantire una copertura adeguata del servizio, a fronte di una domanda in costante aumento e di un'offerta di prestazioni sempre più articolata. Così, il modello della regionalizzazione, inizialmente interpretato come un fattore propulsivo di sviluppo, si è progressivamente trasformato in uno dei nodi più critici del sistema, gravato dal peso sproporzionato delle politiche di contenimento finanziario sui bilanci regionali⁴⁶.

Le dinamiche sin qui richiamate consentono di spostare l'attenzione sulle principali manifestazioni del divario sanitario territoriale, che si rendono particolarmente visibili se si considera la distanza esistente sia tra i livelli di tutela effettivamente garantiti nei diversi contesti regionali che, a monte, rispetto alla definizione sostanziale della salvaguardia del diritto alla salute. La duplice declinazione del divario, frutto della combinazione di indicatori qualitativi e quantitativi, consente di comprendere come lo stesso non dia unicamente luogo a differenti modalità di soddisfazione del diritto, ma anche a una sua differente configurazione.

In questa prospettiva, numerose criticità risultano con particolare intensità nelle Regioni del Mezzogiorno, dove la combinazione di fattori strutturali relativi agli aspetti organizzativi e finanziari ha determinato una persistente difficoltà nell'assicurare la piena erogazione dei livelli essenziali di assistenza. Il monitoraggio predisposto dal Ministero della salute per il 2021 rileva come, fatta eccezione per Puglia, Abruzzo e Basilicata, le Regioni meridionali non raggiungono la soglia minima richiesta in almeno uno dei tre ambiti fondamentali di assistenza (ovvero, quello della prevenzione collettiva e della sanità pubblica, quello dell'assistenza distrettuale e quello dell'assistenza ospedaliera)⁴⁷, quadro altresì confermato dal Rapporto CREA Sanità 2023⁴⁸.

Le diseguaglianze emergono inoltre nella percezione della qualità dei servizi da parte degli utenti. Secondo l'indagine ISTAT 2022, il grado di soddisfazione della popolazione per le prestazioni sanitarie evidenzia un netto divario Nord-Sud: i cittadini meridionali risultano significativamente meno soddisfatti dell'assistenza ricevuta, tanto in relazione alle visite specialistiche quanto ai ricoveri ospedalieri e all'assistenza infer-

⁴⁶ C. TUBERTINI, *Cinquant'anni di organizzazione sanitaria*, cit., p. 82.

⁴⁷ Ministero della Salute, Direzione generale della programmazione sanitaria, Ufficio 6, *Monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia* DM 12 marzo 2019. *Metodologia e risultati dell'anno 2021*, 2023.

⁴⁸ CREA Sanità, *Le Performance Regionali*, XI ed., 2023.

mieristica. La distanza si misura in termini percentuali ma riflette, più in profondità, un deficit di fiducia istituzionale e un deterioramento del rapporto tra cittadino e servizio pubblico, il quale costituisce elemento essenziale per l'effettività del diritto⁴⁹.

Ulteriore ambito in cui il divario territoriale si manifesta con evidenza è quello della prevenzione oncologica, il quale rappresenta uno dei pilastri dei livelli essenziali di assistenza. I dati dell'Istituto Superiore di Sanità relativi al biennio 2021-2022 mostrano una copertura nazionale complessiva del 70% circa per gli *screening* mammografici, con punte dell'80% nel Nord, del 76% nel Centro e appena del 58% nel Mezzogiorno. Particolarmente allarmanti sono i casi di Calabria e Campania, dove la quota di donne che hanno effettuato *screening* organizzati dai rispettivi servizi sanitari regionali non raggiunge nemmeno il 20%, con valori inferiori al 12% in Calabria. Tali numeri attestano non soltanto un deficit di adesione, ma soprattutto una carente capacità di offerta dei servizi di prevenzione da parte dei sistemi sanitari meridionali⁵⁰.

Altro profilo attraverso cui si manifesta con particolare evidenza il divario sanitario territoriale è rappresentato dal fenomeno della mobilità sanitaria interregionale⁵¹, che assume i tratti di una vera e propria "migrazione" di pazienti, prevalentemente dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord, sintomo dell'incapacità strutturale dei sistemi sanitari regionali meridionali di garantire standard assistenziali adeguati⁵². La rilevanza del fenomeno può essere misurata sotto il profilo finanziario, alla luce della distinzione della mobilità in "attiva", quando la Regione riceve pazienti non residenti generando crediti, e in "passiva", quando i propri assistiti si rivolgono ad altri Servizi sanitari

⁴⁹ Rapporto Svimez, *Un Paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla salute*, cit., p. 17, fig. 8 e 9.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 19, tab. 3.

⁵¹ Cfr. A. PITINO, *La mobilità sanitaria*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit., pp. 363 ss.; 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, pp. 4 ss.

⁵² M. CUOMO, *Dalla mobilità sanitaria alla domiciliarizzazione delle cure: il divario sanitario alla prova del PNRR*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2, 2025, p. 35. L'A. osserva inoltre come, sebbene esistano «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», nel quadro attuale «tra le motivazioni alla base della mobilità figurano problemi di carattere organizzativo, quali l'eccessiva lunghezza delle liste d'attesa, la scarsa accessibilità ai servizi, e aspetti più strettamente connessi alla quantità e alla qualità delle prestazioni erogate» (p. 36).

regionali, con conseguente formazione di debiti⁵³. Le compensazioni inter-regionali, operate annualmente, restituiscono la misura delle diseguaglianze: secondo un rapporto della Corte dei Conti, nel periodo 2010-2019 tredici Regioni – prevalentemente del Centro-Sud – hanno accumulato un saldo negativo complessivo di circa 14 miliardi di euro, mentre i saldi positivi più rilevanti si concentrano nelle Regioni del Nord, in particolare Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Veneto⁵⁴. L'impatto della mobilità sanitaria non si esaurisce tuttavia nella dimensione economico-finanziaria: essa comporta costi sociali e personali elevatissimi, soprattutto per le famiglie meno abbienti, costrette a spostarsi per ricevere cure complesse, con aggravio di spese di viaggio e permanenza e perdita di reddito.

La mobilità sanitaria, da fenomeno fisiologico connesso alla libera scelta del luogo di cura, si è dunque trasformata in un indicatore strutturale del divario territoriale: non più espressione di una libera opzione individuale⁵⁵, ma conseguenza necessitata delle carenze organizzative e infrastrutturali di intere aree del Paese, con effetti che incidono direttamente sulla concreta fruibilità del diritto alla salute e sull'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale.

Da ultimo, non possono essere trascurate le criticità relative all'accesso alle cure primarie, garantite in via principale dalla rete dei medici di medicina generale; un presidio potenzialmente decisivo per la presa in carico tempestiva dei bisogni di salute, ma che versa in condizioni strutturali di fragilità. L'elevata età media del personale in servizio, la lentezza del ricambio generazionale e una distribuzione irrazionale sul territorio hanno prodotto situazioni di sovraccarico, con significative disparità tra Regioni⁵⁶. Secondo la Fondazione GIMBE, con l'attuale livello di saturazione e la mancata distribuzione capillare dei medici di medicina generale in relazione alla densità abitativa, è spesso impossibile trovare disponibilità di un medico vicino al proprio domicilio, soprattutto nelle c.d. aree desertificate⁵⁷.

Le disparità territoriali sinteticamente richiamate non si esauriscono dunque in meri squilibri quantitativi, ma si traducono in differenziali di

⁵³ Cfr. D.A. PISANI, *Il finanziamento della mobilità sanitaria interregionale: iniquità e inefficienze*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 3, 2022, pp. 1 ss.

⁵⁴ Corte dei Conti, *Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi Sanitari Regionali. Esercizi 2020-2021*, 2022.

⁵⁵ M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, p. 460.

⁵⁶ F. GIGLIONI, *L'organizzazione territoriale per il presidio del diritto alla salute*, cit., p. 114.

⁵⁷ Fondazione GIMBE, 7° *Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale*, 2024, p. V.

tutela che incidono direttamente sul godimento del diritto alla salute e, più in profondità, sulle stesse logiche di base delle scelte organizzative che rispecchiano i tratti di «una diversa idea di persona, di società, di salute, e di un diverso modo di intendere il diritto fondamentale ad essa collegato»⁵⁸.

4. *L'assistenza sanitaria di prossimità tra luci e ombre*

In un contesto segnato da marcati divari regionali, l'assistenza sanitaria di prossimità emerge quale possibile strumento strategico per ricomporre la frammentazione sistemica e ristabilire l'equilibrio tra eguaglianza e autonomia.

Definita come l'insieme degli interventi e delle strutture del SSN finalizzati a garantire, in forma integrata e continuativa, la presa in carico della persona nel proprio contesto di vita quotidiano, privilegiando la dimensione territoriale rispetto a quella ospedaliera, essa si fonda sul principio di accessibilità delle cure, inteso non soltanto in senso geografico, ma anche relazionale, socio-culturale e organizzativo, e mira a rafforzare la funzione preventiva, di accompagnamento e di coordinamento del sistema sanitario⁵⁹. Fattore centrale del modello è rappresentato dal rovesciamento della logica funzionale del sistema sanitario, ove non è più il paziente a dover necessariamente recarsi presso le strutture ospedaliere, ma sono le cure a essere portate quanto più possibile vicino alla persona e al suo contesto di vita quotidiana. In questa prospettiva, la sanità di prossimità, basata su un approccio proattivo alla prevenzione e alla promozione della salute, con particolare attenzione alla presa in carico delle categorie più fragili, configura un salto di qualità rispetto agli assetti tradizionali. Essa consente infatti un riorientamento delle cure verso forme di assistenza domiciliare e territoriale erogate direttamente nel luogo di vita del paziente o all'interno di strutture di prossimità, favorendo così la riduzione degli accessi impropri al pronto soccorso e, più in generale, contrastando il fenomeno della mobilità sanitaria patologica e la frammentazione del percorso di prevenzione e di assistenza della persona.

Proprio sulla scorta dell'inscindibile nesso che lega la definizione del diritto alla salute alla sua organizzazione, il ruolo di questo modello non

⁵⁸ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit., p. 50.

⁵⁹ G. GIARELLI, R. LOMBARDI, L. LOMBI, E. MACCHIONI, M. MARZULLI, *Manifesto per una salute di prossimità. Una ricalibratura dell'assistenza territoriale del Servizio Sanitario Nazionale a partire dalla centralità della persona*, in *Welfare Oggi*, n. 1, 2023, pp. 8 ss.

si presta a essere ricondotto a quello di mera articolazione territoriale del Servizio sanitario nazionale, piuttosto presentando le potenzialità di un fattore trasformativo della tradizionale logica centralizzata e prestazionale, configurando il diritto alla salute come costruzione relazionale, situata e accessibile. Mediante lo spostamento del baricentro dell'assistenza dal presidio al luogo di vita della persona, la sanità di prossimità ribalta la logica funzionale dell'impianto ospedalocentrico, proponendosi come strategia centrata su un approccio proattivo e preventivo, particolarmente attento alla presa in carico della persona a trecentosessanta gradi e non solo nel momento della malattia.

In questa direzione si colloca l'intervento di riforma promosso dal PNRR e cristallizzato nel d.m. 23 maggio 2022, n. 77, il quale ha inserito il tema della prossimità nell'agenda sanitaria nazionale. In particolare, una delle due componenti della Missione 6 del Piano – dedicata appunto alla salute – è specificamente denominata “Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale” e si prefigge l'obiettivo di realizzare una riforma strutturale dell'assistenza sanitaria di prossimità incentrata sulle peculiarità dei territori e delle comunità di riferimento, così riducendo la pressione sulle strutture ospedaliere⁶⁰ e i divari territoriali. Proprio rispetto a quest'ultimo aspetto è significativo come il PNRR affronti le asimmetrie come obiettivo trasversale alle sue differenti componenti e missioni, così superando la dicotomia tra politiche di sviluppo e politiche di coesione⁶¹. A rischiare, tuttavia, di vanificare le potenzialità di questo nuovo tipo di approccio, si pone lo scarso coinvolgimento delle Regioni rispetto sia alla definizione del Piano che alla sua *governance* mediante il successivo decreto ministeriale, ove in entrambi i casi ha prevalso un impianto *top-down* che ha di fatto marginalizzato il ruolo degli enti territoriali⁶².

In quest'ottica, ridisegnando l'assistenza territoriale, il decreto ha previsto l'istituzione di nuove strutture e figure professionali con l'inten-

⁶⁰ M. CUOMO, *Dalla mobilità sanitaria alla domiciliarizzazione delle cure*, cit., p. 39.

⁶¹ A. SCIORTINO, *PNRR e divari territoriali tra previsione e attuazione*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1, 2025, p. 87.

⁶² Cfr. C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2021, pp. 283 ss.; S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenzia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, pp. 431 ss.; M. MOSCEHLLA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano alla prova del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, pp. 333 ss.

to di sopperire sia alle cause che alle manifestazioni del divario sanitario territoriale, orientando il sistema sanitario a una maggiore presenza sul territorio – al contempo favorendone l'integrazione con l'assistenza sociale – e alla «valorizzazione della co-progettazione con gli utenti e della partecipazione di tutte le risorse della comunità e dei diversi attori locali»⁶³, seppur mantenendo una «impostazione stato-centrica in cui lo Stato è chiamato a coordinare, controllare, assicurare l'attuazione del Piano»⁶⁴.

A rappresentare il cardine del modello delineato dal PNRR sono innanzitutto le Case della comunità, qualificate dal d.m. n. 77 del 2022 come «modello organizzativo dell'assistenza di prossimità per la popolazione di riferimento»⁶⁵ quali luoghi di facile individuazione ove i cittadini possono accedere per i bisogni di assistenza sanitaria e socio-sanitaria a valenza sanitaria. Concepite come strutture a elevata integrazione multiprofessionale, nelle quali confluiscono medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, infermieri di famiglia e di comunità, specialisti ambulatoriali, assistenti sociali e altre figure professionali, esse sono volte a garantire la presa in carico globale e continuativa della persona. La funzione delle Case della comunità non si esaurisce dunque nella mera erogazione di prestazioni, ma si estende alla costruzione di percorsi personalizzati di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, secondo un approccio proattivo e orientato alla promozione della salute costruito a partire dalla previa individuazione e comprensione dei bisogni di salute locali.

Dal punto di vista organizzativo, il decreto distingue tra Case della comunità *hub*, destinate ad assicurare un'offerta più ampia e complessa di servizi, e *spoke*, con funzioni prevalentemente di prossimità e raccordo con la rete territoriale⁶⁶. Tale architettura intende superare la frammentazione dei presidi territoriali esistenti e restituire ai cittadini un riferimento stabile, accessibile e facilmente identificabile per l'esercizio del diritto alla salute. In questo senso, esse costituiscono non soltanto uno strumento organizzativo, ma anche un presidio di eguaglianza sostanzia-

⁶³ G. VICARELLI, *DM 77: quale sviluppo per l'assistenza territoriale?*, in *Politiche Sociali*, n. 3, 2022, p. 565.

⁶⁴ A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 279. Cfr. V.M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, p. 179.

⁶⁵ D.m. n. 77 del 2022, allegato 1, paragrafo 5.

⁶⁶ *Ibid.*

le, in quanto volte ad assicurare standard uniformi di accesso e a colmare i divari regionali e sociali nell'effettività delle cure.

Accanto alle Case della comunità, il d.m. n. 77 del 2022 ha introdotto gli Ospedali di comunità, strutture intermedie a degenza breve, destinate a svolgere una funzione di raccordo tra l'assistenza ospedaliera e quella territoriale⁶⁷. Con l'obiettivo di garantire una presa in carico sanitaria a bassa intensità clinica, in particolare per pazienti cronici, fragili o non autosufficienti, gli Ospedali di comunità sono concepiti come strutture territoriali a gestione prevalentemente infermieristica, con la presenza di personale medico a supporto, e con un numero limitato di posti letto, organizzati per garantire una degenza di durata contenuta. Essi si configurano come anello essenziale della rete di prossimità delineata dal PNRR, in quanto destinati a colmare la lacuna strutturale tra il livello ospedaliero e quello domiciliare, assicurando risposte più adeguate ai bisogni di una popolazione progressivamente più anziana e affetta da più patologie differenti. Gli Ospedali di comunità non rappresentano semplicemente un'innovazione organizzativa, ma assumono rilievo costituzionale in quanto idonei a rendere effettiva la garanzia di accessibilità, continuità ed appropriatezza delle cure, contribuendo a realizzare quel modello di sanità territoriale che si propone di ridurre le disuguaglianze e di rafforzare l'attuazione del diritto alla salute su base universale.

Concepita quale infrastruttura organizzativa di raccordo e di coordinamento, il d.m. n. 77 del 2022 ha inoltre introdotto la Centrale operativa territoriale. Essa non eroga direttamente prestazioni sanitarie, ma svolge una funzione strategica di regia, assicurando la presa in carico integrata della persona lungo l'intero percorso assistenziale e favorendo la continuità tra i diversi *setting*: territoriale, ospedaliero, sociosanitario e di emergenza-urgenza. In tale prospettiva, la Centrale rappresenta un nodo fondamentale per superare la frammentarietà che da sempre caratterizza il sistema, ponendosi come piattaforma di interconnessione tra professionisti e servizi e come presidio di *governance* multilivello⁶⁸.

Affinché il modello di prossimità non si traduca in una mera riorganizzazione autoreferenziale dei servizi, ma esprima appieno la propria portata innovativa, esso richiede però un profondo mutamento culturale e organizzativo. In particolare, diviene necessario superare la concezione della persona come semplice destinataria di prestazioni, riconoscendone

⁶⁷ *Ibid.*, paragrafo 11.

⁶⁸ *Ibid.*, paragrafo 8.

invece il ruolo di soggetto attivo e corresponsabile del proprio percorso di salute, dotato di risorse, competenze e capacità di partecipazione. Non è infatti sufficiente collocare nuove strutture sul territorio per realizzare una sanità di prossimità: l'effettività del modello non si esaurisce nella dimensione logistica, ma esige che tali presidi diventino veri e propri dispositivi istituzionali, radicati nei contesti di vita e integrati nelle reti sociali e sanitarie. In questa prospettiva, uno degli aspetti più significativi del d.m. n. 77 del 2022 consiste proprio nel riconoscere al cittadino una funzione attiva nel processo di cura, conseguentemente supportando la concezione del diritto alla salute quale costruzione relazionale, situata e dinamica, frutto della cooperazione tra individui, professionisti e attori istituzionali, ove la prossimità si configura non come mera tecnica di erogazione delle prestazioni, bensì come forma del diritto, in cui la continuità, la personalizzazione e la reciprocità costituiscono parametri essenziali di effettività.

Tuttavia, proprio l'elevato grado di ambizione che caratterizza il modello di prossimità ne rivela, al tempo stesso, la fragilità applicativa. Se, sul piano teorico, esso appare in grado di costituire un fattore di riequilibrio strutturale rispetto ai divari che attraversano il sistema sanitario nazionale, l'analisi empirica restituisce un quadro meno incoraggiante. Il report nazionale di sintesi dei risultati del monitoraggio del d.m. n. 77 del 2022, aggiornato al primo semestre 2025, evidenzia infatti come, a fronte delle 1.723 Case della comunità programmate, soltanto 660 risultano attive⁶⁹; analogamente, dei 592 Ospedali di comunità previsti, solo 153 risultano effettivamente operativi, con una marcata concentrazione nel Centro-Nord⁷⁰. Le Centrali operative territoriali, pur avendo superato i *target* quantitativi fissati dal PNRR⁷¹, restano in larga parte prive di reali collegamenti funzionali con le altre strutture territoriali, a causa della persistente mancanza di interoperabilità dei sistemi informativi.

La distribuzione territoriale di tali strutture conferma dunque un andamento diseguale: mentre nel Nord il processo di implementazione registra progressi tangibili, nel Mezzogiorno – con poche eccezioni – l'attuazione procede a rilento, perpetuando le criticità preesistenti. Ne discende una conseguenza paradossale: lo strumento concepito per ridurre

⁶⁹ Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, *Report nazionale di sintesi dei risultati del monitoraggio del d.m. n. 77 del 2022*, I semestre 2025, p. 7

⁷⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁷¹ *Ibid.*, p. 13.

i divari territoriali rischia, in assenza di un adeguato coordinamento nazionale e di un coinvolgimento delle Regioni e dei territori, di consolidare un Paese sanitario “a due velocità”, aggravando ulteriormente le disuguaglianze sostanziali nell’accesso al diritto alla salute.

Pertanto, alla luce delle evidenze disponibili, appare chiaro come l’assistenza sanitaria di prossimità, pur presentando il potenziale di vera e propria leva di riequilibrio territoriale, rischi di tradursi, nella sua concreta attuazione, in un ulteriore fattore di disuguaglianza. Questa constatazione conferma, ancora una volta, come l’organizzazione sanitaria non sia un semplice apparato tecnico, bensì una componente costitutiva del diritto: un’organizzazione carente o territorialmente asimmetrica non solo compromette l’effettività della tutela, ma ridefinisce in senso regressivo la stessa conformazione sostanziale del diritto alla salute. È in questo snodo, nel difficile bilanciamento tra autonomia regionale e principio di eguaglianza sostanziale, che si gioca la reale portata della prossimità, la quale, senza un intervento capace di garantire standard comuni e uniformità di attuazione nel rispetto delle differenze territoriali, rischia di trasformarsi da promessa di democratizzazione del diritto in ulteriore veicolo di frammentazione.

Gli Autori e i Curatori

MICHELE BARONE

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico, CNR ISSIRFA

CHIARA BERTOLDI

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università del Piemonte Orientale

ANTONIO CANTARO

Già Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

ALESSANDRO CARDINALI

Borsista di ricerca, Università degli Studi di Teramo

GIOVANNI MARIA CARUSO

Professore associato di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi dell'Aquila

PAOLO COLASANTE

Primo ricercatore in Diritto pubblico, CNR ISSIRFA

RAFFAELLA COLETTI

Prima ricercatrice in Geografia economico-politica, CNR ISSIRFA

CLAUDIO DE FIORES

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

VALERIA DE SANTIS

Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Napoli 'Parthenope'

ANDREA FILIPPETTI

Dirigente di ricerca in Politica economica, CNR ISSIRFA

GIANPIERO GIOIA

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico, Sapienza Università di Roma

FEDERICO LOSURDO

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

FRANCESCA MORGANTI

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

FRANCESCO PALERMO

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Verona – Direttore dell'Istituto di studi federali comparati di Eurac Research

CESARE PINELLI

Professore emerito di Diritto costituzionale, Sapienza Università di Roma

ALESSANDRA PIOGGIA

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Perugia

GLORIA FRANCESCA PULIZZI

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, Sapienza Università di Roma

FRANCISCO JAVIER ROMERO CARO

Senior researcher, Istituto di studi federali comparati di Eurac Research

UMBERTO RONGA

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Napoli Federico II

CARMEN TELESCA

Professoressa associata di Diritto della navigazione e dei trasporti, Università degli Studi di Teramo

LUCA MARIA TONELLI

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

ALICE VALDESALICI

Research group leader e senior researcher, Istituto di studi federali comparati di Eurac Research

Finito di stampare nel mese di marzo 2026
dalla *Vulcanica srl* - Nola (NA)