

The logo for AIPDA (Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo) features the acronym 'AIPDA' in a bold, orange, serif font. The text is centered within a dark green rectangular background.

Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo

FORUM
Next Generation EU

Diseguaglianze territoriali insostenibili e
doveri perequativi inderogabili

Antonio Barone, Massimiliano Bellavista, Christine Ferrari Breeur, Rosa Calderazzi, Maria Cristina Cavallaro, Alberto Clini, Antonio Colavecchio, Salvatore Dettori, Francesco Follieri, Pierpaolo Forte, Biagio Giliberti, Andrea Maltoni, Luis Medina Alcoz, Massimo Monteduro, Nicola Pignatelli, Luca R. Perfetti, Michele Trimarchi, Giuseppe Tropea, Ewald Wiederin

9 aprile 2021

Diseguaglianze territoriali insostenibili e doveri perequativi inderogabili

L'emergenza pandemica in atto ripropone con forza il tema dei diritti fondamentali e dell'intervento pubblico per la loro garanzia, che deve essere ricollegato ad una necessaria rilettura della sovranità, finalmente disancorata dall'ancoraggio esclusivo ed assorbente alla rappresentanza popolare. La sovranità, come delineata dalla nostra Costituzione, significa anche funzionalizzazione dell'autorità ai diritti della persona e, quindi, sguardo non neutrale e pro-attivo rispetto alla necessaria garanzia dei diritti fondamentali.

Da questa premessa concettuale, che ha innervato il dibattito promosso da *PA Persona e Amministrazione*, i direttori della Rivista sentono possibile avviare l'analisi della reazione europea e nazionale all'emergenza pandemica nella prospettiva tematica delle disuguaglianze ingiuste e dell'individuazione degli strumenti giuridici per il loro superamento.

Si tratta di una tematica di ampio respiro, nell'ambito della quale assume particolare importanza la questione delle diseguaglianze territoriali, che si traduce nell'inaccettabile declinazione disomogenea dei diritti fondamentali e di cittadinanza all'interno del nostro paese. Le conseguenze economico-sociali dell'emergenza pandemica stanno aggravando drammaticamente le disuguaglianze territoriali, non soltanto in relazione allo storico, irrisolto e sempre più evidente divario nord-sud, ma anche in riferimento alle sacche territoriali di difficoltà socio-economica esistenti nel resto della Repubblica (ad esempio, le aree interne, le periferie urbane, etc.).

In questa prospettiva, osservando il problema dalla prospettiva della persona e dei suoi diritti fondamentali, non si può non avvertire come "ripresa" e "resilienza" del sistema si colleghino fortemente con il più radicato dovere giuridico di assicurare "coesione", al contempo "economica", "sociale" e "territoriale", in funzione del superamento delle diseguaglianze strutturali, sicché sia la ripresa che la resilienza non possono non presupporre necessariamente doveri perequativi inderogabili; lo stesso "sviluppo sostenibile" implica il superamento degli squilibri strutturali sia sociali che territoriali.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in stretta connessione con il *Next Generation EU*, può rappresentare l'occasione per porre al centro

del dibattito il tema dei doveri e degli obblighi giuridici di intervento in favore delle aree territoriali più deboli della nostra Repubblica.

Sotto questo aspetto, la declinazione dei doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale così come del principio di uguaglianza in senso sostanziale sul fronte della riduzione delle diseguaglianze territoriali non può più essere rimessa alla libera valutazione delle scelte politico-amministrative volta per volta adottate in funzione delle contingenze politico-elettorali.

Al contrario, le previsioni degli artt. 2 e 3, 2° comma, Cost. devono essere rilette unitamente alle previsioni dell'art. 119 Cost. in materia di intervento perequativo dello Stato in favore delle comunità territoriali più deboli. Tale tipologia di dovere costituzionale vincola l'esercizio sia della funzione legislativa (in cui va compresa la programmazione economico-finanziaria) che di quella amministrativa e la sua violazione non può non trovare appositi canali di giustiziabilità.

Si pone quindi, anzitutto, il problema della legittimità costituzionale delle scelte legislative elusive del dovere costituzionale di perequazione, che ancora oggi stenta ad essere realmente affrontato. La tematica è già oggetto di dibattito nell'ambito della dottrina costituzionalistica, ad esempio in riferimento alla dubbia legittimità costituzionale della programmazione permanentemente "differita" o "rimodulata" delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Minore interesse su queste tematiche è stato finora mostrato dalla dottrina amministrativistica, sicché l'urgenza da parte nostra di intervenire nel dibattito.

Eppure, gli artt. 2, 3 e 119 Cost. fondano un vero e proprio dovere amministrativo inderogabile di perequazione territoriale, funzionalizzato alla riduzione delle diseguaglianze territoriali. La lettura prospettata valorizza il profilo della doverosità dell'esercizio della funzione amministrativa, specie per il profilo della non dismissibilità dell'intervento perequativo e della connessa possibilità di attivazione dei meccanismi giurisdizionali contro i silenzi della pubblica amministrazione.

Pertanto, in alcuni casi, come quello della c.d. perequazione infrastrutturale, è possibile configurare un vero e proprio obbligo giuridico di intervento dello Stato, disciplinato dal legislatore in attuazione dell'art. 119, 5° comma, della Costituzione (art. 22 della legge n. 42/2009).

Tuttavia, ad oltre 10 anni dalla legge sul federalismo fiscale, il MEF ha adottato un solo decreto ministeriale attuativo delle previsioni

legislative (D.M. n. 51915/2010), che a sua volta rimandava però la concreta individuazione degli interventi infrastrutturali da realizzare ad ulteriori atti amministrativi, invero mai adottati. Il legislatore è così nuovamente intervenuto in materia (con la legge di bilancio 2021), procedendo alla riformulazione di tempi e procedure di individuazione, obbligatoria, degli interventi, individuando altresì per la prima volta un apposito “Fondo perequativo infrastrutturale” nello stato di previsione del MEF, con una dotazione complessiva di 4,6 miliardi per il periodo 2022-2033.

La riflessione da avviare non concerne solo l'*an* dell'intervento perequativo, che come detto appare indiscutibilmente obbligatorio sul piano costituzionale, ma anche il *quomodo* ed il *quantum*, con la contestuale esigenza di riaffermare la necessaria trasparenza delle scelte pubbliche, specie in materia di investimenti infrastrutturali.

Volgendo lo sguardo all'attuazione nazionale del programma europeo *Next Generation EU*, l'attenzione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per i temi della perequazione territoriale ed infrastrutturale non può costituire oggetto di scelta libera per il pianificatore statale, che, al contrario, anche in questa sede deve rispettare il dovere amministrativo inderogabile (che, s'è detto, diventa vero e proprio obbligo giuridico in ordine all'*an*) di intervento perequativo in favore delle aree più deboli del Paese. Anche volendo prescindere dalle pur fondamentali opzioni organizzative che verranno prese per l'attuazione del PNRR, la stessa validità giuridica del piano rischia di essere messa in discussione di fronte a scelte formalmente e/o sostanzialmente elusive del dovere amministrativo inderogabile di perequazione, così come dell'obbligo giuridico di perequazione infrastrutturale; e, ribadiamo, non si tratterebbe di una discussione propriamente politica, ma di un vero e proprio contenzioso, anche sul banco dei giudici.

Il Consiglio Direttivo AIPDA ci ha meritoriamente ricordato come, attraverso la definizione del PNRR, il nostro Paese è chiamato ad effettuare “scelte” da affiancare alle riforme imposte quali pre-condizioni per l'utilizzo delle ingenti risorse finanziarie del *Next Generation EU* destinate all'Italia.

La riduzione delle disuguaglianze territoriali è un dovere che deve attraversare e connotare tutte queste scelte, che impone progetti e risorse adeguate, dalle infrastrutture ai servizi essenziali, in favore dei territori più svantaggiati del nostro Paese.