

ANTONIO BARONE

Professore Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Catania

antobaro@libero.it

## **IL TEMPO DELLA PEREQUAZIONE: IL MEZZOGIORNO NEL PNRR (\*)**

### **THE TIME OF EQUALISATION: THE SOUTH IN THE NRRP**

SINTESI

L'articolo discute il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) analizzando il rapporto tra disuguaglianze territoriali insostenibili e doveri perequativi inderogabili.

ABSTRACT

The article analyses the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) by focusing on the relationship between unsustainable territorial inequalities and mandatory balancing duties.

PAROLE CHIAVE: PNRR, disuguaglianze, territori, doveri, Costituzione italiana

KEYWORDS: NRRP, inequalities, territories, duties, Italian Constitution

La riduzione del divario di cittadinanza è una delle tre priorità trasversali alle sei Missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Secondo il Governo italiano, in particolare, *«un compito essenziale del PNRR è accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese. Dopo un periodo di avvicinamento delle aree del Paese dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70, il processo di convergenza si è arrestato. Sono ormai più di quarant'anni che il divario, in termini di Pil pro capite, è rimasto sostanzialmente inalterato, se non aumentato»*<sup>1</sup>.

Invero, una prima riflessione sui doveri costituzionali perequativi di fronte alle sempre più insostenibili disuguaglianze territoriali che caratterizzano il nostro Paese deve prendere le mosse da una necessaria premessa: la questione meridionale italiana, al pari della questione della riunificazione tedesca, non ri-

---

<sup>1</sup> (\*) Il presente scritto deriva dall'intervento svolto in occasione del webinar AIPDA Next Generation EU, 28 aprile 2021.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), <https://www.governo.it>, pag. 37.

guarda e non può riguardare solo una parte del nostro Paese ed è, anzi, una priorità nazionale ed al contempo una questione di interesse europeo<sup>2</sup>.

Come è stato evidenziato, questo è il tempo della politica di coesione a livello europeo, unico vero argine di fronte ai rischi connessi all'aumento drammatico dei divari territoriali in conseguenza dell'emergenza pandemica<sup>3</sup>.

L'Italia, del resto, è stata la principale destinataria dei fondi del *Next Generation EU* proprio in applicazione dei criteri di riparto di queste risorse in sede europea come il PIL, il reddito pro capite ed il tasso di disoccupazione. I meriti o, se si vuole, i demeriti della parte più debole del nostro Paese, in particolare del Mezzogiorno, hanno quindi legittimato il primato italiano nella acquisizione dei fondi europei *Next Generation*.

Su queste premesse si è sviluppata la riflessione sul rapporto tra disuguaglianze territoriali insostenibili e doveri perequativi inderogabili, condotta insieme ai componenti della Direzione della *Rivista P.A. – Persona e Amministrazione*, in occasione del dibattito lanciato dal Consiglio Direttivo dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo sul PNRR<sup>4</sup>.

«Ripresa e resilienza» presuppongono la coesione economica, sociale e territoriale: non ci può essere ripresa e resilienza senza coesione economica, sociale e territoriale. Lo sviluppo sostenibile, infatti, implica il superamento degli squilibri sociali, culturali e territoriali<sup>5</sup>.

Rispetto a queste tematiche non sembra rilevante la cancellazione del termine “Mezzogiorno” dalla Costituzione repubblicana. Proprio alla luce della riforma costituzionale del 2001, infatti, è possibile configurare un vero e proprio dovere costituzionale di assicurare la coesione tramite interventi perequativi dello Stato in favore delle comunità territoriali più deboli; un dovere costituzionale che trova fondamento negli artt. 2, 3 e 119 Cost. e che si lega direttamente con le previsioni del TFUE in materia di coesione (ad esempio, gli artt. 174 e 175).

Questo dovere costituzionale di perequazione, di assicurare la coesione tramite interventi perequativi, vincola sia il legislatore che l'amministrazione e non può non trovare appositi canali di giustiziabilità.

---

<sup>2</sup> Cfr. sul punto F. PANETTA, *Lo sviluppo del Mezzogiorno: una priorità nazionale*, <https://www.bancaditalia.it>; L. BIANCHI, B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *Il PNRR alla prova del sud*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021. La questione della riunificazione tedesca, non a caso, ha trovato espressa menzione nel Trattato di Lisbona.

<sup>3</sup> G. P. MANZELLA, *Il “tempo” della politica di coesione*, [Federalismi.it](https://www.federalismi.it)

<sup>4</sup> AA.VV., *Disuguaglianze insostenibili e doveri perequativi inderogabili*, Forum AIPDA Next Generation EU, <https://www.aipda.it>.

<sup>5</sup> Cfr. F. FRACCHIA, *La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

Sul fronte legislativo, si pensi, ad esempio, alla c.d. “clausola del 34%”, cioè all’obbligo di destinare in favore delle aree del Mezzogiorno le risorse per investimenti proporzionali almeno alla popolazione ivi residente<sup>6</sup>. Tale previsione non garantisce alcun intervento perequativo e stabilisce un criterio ordinario di distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per investimenti che rischia di eludere il dettato costituzionale<sup>7</sup>.

Anche alcune scelte effettuate in passato possono essere rilette criticamente nella prospettiva del dovere di assicurare la coesione. La stessa fine dell’intervento straordinario per il Mezzogiorno, maturata agli inizi anni ‘90 dello scorso secolo senza un’adeguata considerazione degli effetti recessivi che questa scelta avrebbe determinato<sup>8</sup>, risulta di dubbia legittimità costituzionale con riferimento all’odierno contesto ordinamentale.

Sul fronte dell’Amministrazione, la prospettiva del «*dovere amministrativo inderogabile*» (di perequazione)<sup>9</sup>, rilancia il profilo della doverosità della funzione amministrativa, della non dismissibilità dell’intervento perequativo. Questo dovere di perequazione trova talora previsioni legislative di espressa attuazione e assume quindi i tratti dell’obbligo giuridico, con importanti conseguenze anche sul fronte della tutela processuale.

In via esemplificativa, può pensarsi al caso della c.d. perequazione infrastrutturale (mai attuata) nell’ambito del federalismo fiscale<sup>10</sup>. In questa ipotesi, l’inerzia amministrativa nell’adozione dei provvedimenti attuativi della perequazione infrastrutturale può essere contestata attraverso l’apposto rito processuale contro il silenzio della pubblica amministrazione. Parimenti, la violazione de-

---

<sup>6</sup> Art. 7 bis del decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243, introdotto in sede di conversione dalla legge 29 febbraio 2017, n. 18.

<sup>7</sup> Su questi aspetti cfr. A. GIANNOLA, S. PREZIOSO (a cura di), *La clausola del “34%” delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009/2015*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

Sempre in via esemplificativa, si pensi alla distribuzione delle risorse per la garanzia dei servizi essenziali in violazione del vincolo di coesione (ad esempio, in materia di asili nido). La vicenda può essere ricostruita in M. ESPOSITO, *Zero al sud. La storia incredibile (e vera) dell’attuazione perversa del federalismo fiscale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018. Parimenti rilevante è il tema dei piani di rientro dai deficit sanitari (su cui v. A. PATANÈ, *I piani di rientro sanitari. Studio sul modello solidale di regionalismo in Italia*, Pacini, Pisa, 2021), che hanno contribuito ad acuire i divari tra i Sistemi Sanitari Regionali (cfr. E. JORIO, *Il flop dei piani di rientro: un ulteriore problema per la sanità e per l’esordio del federalismo fiscale*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)).

<sup>8</sup> Su questi aspetti si rinvia a G. PESCOLIDIO, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, Donzelli, Roma, 2017; P. BEVILACQUA, *Breve storia dell’Italia meridionale. Dall’ottocento a oggi*, Donzelli, Roma, 2005.

<sup>9</sup> M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell’amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in P.A. - Persona e amministrazione, n. 2/2020, <https://journals.uniurb.it/index.php/pea/article/view/2409>.

<sup>10</sup> Art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

gli obblighi di perequazione infrastrutturale determina la illegittimità degli atti amministrativi in tal senso eventualmente adottati.

Anche il PNRR costituisce adempimento del dovere costituzionale di assicurare la coesione tramite interventi perequativi. Ciò spiega, tra l'altro, i riferimenti nel PNRR alla garanzia dei LEP a tutti i cittadini, a prescindere dalla residenza, con la scelta di elevare la clausola del 34% al 40%, con punte del 54% nel caso delle infrastrutture<sup>11</sup>.

Nel complesso tra PNRR e altri strumenti come React UE, Fondi Strutturali, Fondi di Sviluppo e Coesione, le risorse destinate al Mezzogiorno superano i 200 miliardi di euro nei prossimi 7/8 anni<sup>12</sup>.

Sarebbe fin troppo superficiale giungere alla conclusione per cui queste risorse non sono sufficienti per ridurre il divario di cittadinanza, per assicurare la coesione, con la conseguente inadeguatezza del PNRR ad affrontare efficacemente la mai tramontata questione meridionale.

L'analisi storica può, invece, essere utile per giungere a conclusioni più meditate.

All'indomani dell'Unità d'Italia fu lo Stato liberale ad inaugurare una straordinaria operazione di infrastrutturazione del territorio meridionale, almeno fino al 1910. In alcune parti dell'Italia Meridionale insulare le ferrovie sono ancora quelle costruite dallo Stato liberale<sup>13</sup>.

Volgendo lo sguardo ad un'altra epoca storica, è innegabile che, pur tra luci e ombre, tra l'inizio degli anni '50 e la metà degli '70 dello scorso secolo si è realizzato l'unico caso della storia d'Italia in cui, come è riconosciuto anche nel PNRR, il divario Nord-Sud si è effettivamente ridotto<sup>14</sup>.

Si trattò di interventi molto importanti legati a scelte politiche non contingenti, (quanto meno) di medio periodo. Peraltro, la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno non può cancellare i risultati in termini di modernizzazione che, pur a fronte di importanti criticità, furono raggiunti<sup>15</sup>.

L'emergenza pandemica ha rilanciato gli interventi di coesione attraverso la perequazione nella prospettiva della loro doverosità, della loro non dismisibilità, ricollegandosi direttamente alla garanzia dei diritti fondamentali della persona. È questo inquadramento costituzionale degli interventi di coesione

---

<sup>11</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), cit., pag. 4.

<sup>12</sup> I dati sono tratti dal sito istituzionale del Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, <https://www.ministropersud.gov.it>.

<sup>13</sup> L. D'ANTONE, (a cura di), *La rete possibile: i trasporti meridionali tra storia, progetti, polemiche*, Donzelli, Roma, 2004.

<sup>14</sup> Cfr. G. PESCOLIDO, op. cit.

<sup>15</sup> G. BARONE, *Mezzogiorno e modernizzazione*, Einaudi, Torino, 1986.

del PNRR che può costituire il ponte verso gli ulteriori interventi perequativi di cui (anzitutto) il nostro Mezzogiorno ha disperato bisogno<sup>16</sup>.

Nel tempo della perequazione si presenta un'occasione storica: affrontare finalmente la questione europea e nazionale dei ritardi del nostro Mezzogiorno in una prospettiva organica (quanto meno) di medio periodo, «*whatever it takes*».

---

<sup>16</sup> Cfr. P.M. Busetta, *Il lupo e l'agnello. Dal mantra del sud assistito all'operazione verità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021.