

RIVISTA GIURIDICA DEL MEZZOGIORNO

Anno XXXVIII, 2024, Numero 3-4

<i>Questo numero</i>	p. 589
SAGGI E CONTRIBUTI	
Tommaso Edoardo Frosini, <i>Il concetto giuridico di Mezzogiorno</i>	593
Giorgio Centurelli, <i>I controlli nazionali e comunitari sui programmi e progetti e l'esperienza del PNRR</i>	611
Gaetano Armao, <i>L'incerta consistenza del «principio di coesione insulare» nella prima lettura della Corte costituzionale (Considerazioni a margine della sent. 30 maggio 2024, n. 95)</i>	645
Vincenzo Mario Sbrescia, <i>Contrasto al cambiamento climatico, tutela ambientale e Green economy: dal pensiero cattolico vengono le direttrici per lo sviluppo sostenibile</i>	677
Sabina Anderini, Valentina Bucciarelli e Laura D'Alessandro, <i>Strumenti normativi e misure per la rivitalizzazione dei borghi in aree marginali del Sud attraverso il patrimonio artistico, culturale e naturalistico</i>	687
Roberto Gallia, <i>Oratione in morte della perequazione infrastrutturale</i>	713
Gian Paolo Manzella, <i>Tra gli anni '80 e il nuovo millennio. La lunga sospensione della politica industriale europea</i>	729
INTERVENTI	
Filippo Sbrana, <i>Autonomia differenziata e Cassa del Mezzogiorno</i>	753
Gian Paolo Manzella, <i>Le prospettive delle aree industriali del Mezzogiorno nella nuova politica europea</i>	755
Rivista giuridica del Mezzogiorno / a. XXXVIII, 2024, n. 3-4	585

Giuseppe Lupo, <i>La rappresentazione del Mezzogiorno oggi</i>	p. 761
Giuseppe Lupo, <i>Medio Occidente</i>	769
Oscar Iarussi, <i>Napoli, una felicissima sera</i>	773
Gaeatano Quagliariello, <i>La strategia. All'Italia della stabilità la leadership del «Club Med»</i>	785
Nicola Lagioia, <i>Carlo Levi e l'Italia ancora ferma a Eboli</i>	787

PROPOSTE

Gabriella Stazio, <i>Il Rischio culturale nei territori a rischio. La cosa giusta: un Fondo Perequativo per lo Spettacolo dal Vivo</i>	793
--	-----

ITALIANI DI IERI, PER RICOSTRUIRE L'ITALIA DI DOMANI

Guido Melis, <i>Giovanni Marongiu</i>	809
---------------------------------------	-----

RASSEGNE

1. La normativa nazionale per le aree sottoutilizzate (settembre-dicembre 2024), a cura di Agnese Claroni	817
2. Recenti pronunce giurisprudenziali in tema di interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno, a cura di Gianpaolo Fontana	836

RASSEGNA BIBLIOGRAFICA

1. <i>Segnalazioni (a cura della Direzione e della Redazione)</i>	
Andrea Bernardoni e Marco Segala, <i>Storia della scienza. Dal Rinascimento al XX secolo</i> , Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 516	845
Paolo Urbani, <i>Lo stato dell'urbanistica. Viaggio nella disciplina e nella società</i> , Torino, Giappichelli Editore, 2024, pp. 160	846
Giovanna Tosatti, <i>Storia della polizia. L'ordine pubblico in Italia dal 1861 a oggi</i> , Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 404	852

2. <i>Libri ricevuti</i>	p. 854
NOTIZIE SUI COLLABORATORI	857
INDICE DELL'ANNATA	863
Indice generale dei fascicoli	865
Indice dei collaboratori dell'annata	871

Oratione in morte della perequazione infrastrutturale

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. La perequazione infrastrutturale. - 3. Alcune considerazioni. - 4. Epilogo.

1. Premessa

Il decreto-legge 7 maggio 2024¹, n. 60, che apporta diverse innovazioni al complesso quadro normativo delle politiche di coesione², ha modificato profondamente l'istituto della perequazione infrastrutturale.

Questo istituto, introdotto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale³, è stato già modificato all'interno della legge di bilancio 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178)⁴ e quindi ridefinito nell'ambito della revisione dei procedimenti di attuazione del PNRR (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77)⁵, con una norma stralciata in sede di conversione e riproposta, con alcune modifiche e precisazioni, nel cd «decreto infrastrutture» (decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121)⁶.

¹ D.l. n. 60/2024 «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione», convertito con modificazioni dalla legge 4 luglio 2024, n. 95.

² F. Sprovieri, *Il decreto di riforma per le politiche di coesione e l'utilizzo delle risorse per lo sviluppo delle aree più svantaggiate del Paese*, in questa «Rivista», vol. XXXVIII, n. 2, 2024, pp. 239-251.

³ Articolo 22 «Perequazione infrastrutturale», l. n. 42/2009 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

⁴ Articolo 1, comma 815, l. n. 178/2020 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023».

⁵ Articolo 59 «Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale», d.l. n. 77/2021 «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

⁶ Articolo 15 «Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale», d.l. n. 121/2021 «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture,...».

Le innovazioni apportate dal d.l. n. 60/2024 sono contenute nei primi quattro commi dell'articolo 11, rubricato «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale per il Mezzogiorno». Gli ulteriori quattro commi, del medesimo articolo, modificano le prescrizioni per l'attribuzione delle risorse ordinarie in conto capitale alle Regioni del Mezzogiorno, nonché le norme di funzionamento della programmazione del PNRR e delle aree della ZES unica del Mezzogiorno.

Il comma 1, «al fine di promuovere il recupero del divario infrastrutturale tra le regioni del Mezzogiorno d'Italia e le altre aree geografiche del territorio nazionale, di contrastare gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità..., nonché di garantire analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi», provvede ad abrogare, sostanzialmente, le previgenti disposizioni per l'attuazione dell'istituto della perequazione infrastrutturale, e a trasformare il «Fondo perequativo infrastrutturale» in «Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno».

Il comma 2 stabilisce che il Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno sia destinato alla realizzazione di interventi, localizzati nelle otto Regioni del Mezzogiorno, «relativi a infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche, nonché a strutture sanitarie, assistenziali, per la cura dell'infanzia e scolastiche, coerenti con le priorità indicate nel Piano strategico della ZES unica, [...] [che] possono consistere nella realizzazione di nuove strutture o nel recupero del patrimonio pubblico esistente, anche mediante la sua riqualificazione funzionale».

Il comma 3 attribuisce ad un D.P.C.M., «da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione»⁷, il compito di:

- disporre la ripartizione delle risorse finanziarie, da assegnare nel rispetto di sette parametri⁸;
- indicare le amministrazioni responsabili della selezione degli interventi, che deve avvenire sulla base di quattro criteri di priorità⁹;

⁷ La legge di conversione è entrata in vigore il 7 luglio 2024, per cui il termine di 90 giorni risulta già scaduto il 5 ottobre 2024.

⁸ Il primo dei quali si riferisce agli «esiti della ricognizione», disposta dal contestualmente abrogato comma 1 dell'articolo 22 della legge n. 42/2009, «nel testo vigente prima della data di entrata in vigore del presente decreto».

⁹ Riferiti a: gli interventi proposti dagli enti locali; lo stato progettuale o la cantierabilità; la capacità di «determinare un significativo miglioramento della mobilità dell'utenza

– stabilire le modalità di monitoraggio e rendicontazione degli interventi, con riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229¹⁰;

definire «i casi e le modalità di revoca dei finanziamenti connessi, nonché di recupero degli stessi».

2. *La perequazione infrastrutturale*

In merito all'istituto della perequazione infrastrutturale, e alla sua evoluzione normativa, abbiamo già avuto modo di argomentare in passato¹¹, evidenziandone la finalità di assicurare adeguati livelli di servizi dedicati alle famiglie e alle imprese, da erogare in maniera omogenea nelle diverse aree geografiche e amministrative del Paese.

Il procedimento delineato prevedeva una preliminare ricognizione della disponibilità di servizi sull'intero territorio nazionale, con l'obiettivo di accertare i divari esistenti sia fra le Regioni sia all'interno delle singole Regioni. L'esito della ricognizione avrebbe determinato la programmazione e la localizzazione delle risorse finanziarie, «al fine di assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali, nonché di garantire analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi».

È già stato evidenziato come l'appartenenza dell'istituto della perequazione infrastrutturale all'architettura normativa della legge delega n. 42/2009, orientata allo «sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese»¹², abbia costituito il riconoscimento del collegamento

ovvero della qualità dei servizi idrici, sanitari, assistenziali, educativi o scolastici erogati; l'indisponibilità di finanziamenti diversi.

¹⁰ D.lgs. n. 229/2011 «Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti».

¹¹ Rinvio ai miei *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», vol. XXV, n. 3, 2011, pp. 711-722; *La perequazione infrastrutturale al tempo dell'autonomia differenziata*, in questa «Rivista», vol. XXXIV, n. 1, 2020, pp. 121-138; *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», vol. XXXV, n. 4, 2021, pp. 1035-1054 (che riporta anche un quadro comparativo della evoluzione normativa).

¹² Il quadro normativo che ne è disceso è stato giudicato in continuità con le politiche di sviluppo del Mezzogiorno. «Si può senz'altro sottolineare che l'attuazione del federalismo fiscale può offrire l'occasione per colmare il limite principale delle esperienze dell'intervento speciale [nel Mezzogiorno], che non sono riuscite a generare una vera cooperazione fra go-

fra deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo, superando il mero aspetto della spesa per infrastrutture quale significativo moltiplicatore economico¹³; aspetto che, comunque, continua a richiamare una specifica attenzione¹⁴.

È stato altresì sottolineato l'orizzonte nazionale del campo di attuazione della perequazione infrastrutturale, che avrebbe dovuto trovare applicazione non solo nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, ma anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome; come statuito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 71/2012) nel riconoscerne la capacità di ricomprendere «anche le misure perequativo-solidaristiche previste dal quinto comma dell'art. 119 Cost. («risorse aggiuntive» e «interventi speciali»), che integrano, come precisato da questa Corte, interventi straordinari, aggiuntivi e diretti a garantire i servizi indispensabili alla tutela di diritti fondamentali».

La legge delega n. 42/2009, nel dettare principi e criteri per provvedere alle disposizioni regolamentari¹⁵, richiama anche la «definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m)¹⁶ e p)¹⁷, della Costituzione».

Gli «obiettivi di servizio», quali standard quantitativi di erogazione delle prestazioni, erano già stati inseriti nella programmazione del QSN 2007-2013, che indicava i *target* che le Regioni meridionali avrebbero dovuto conseguire nella erogazione dei «servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire», nei settori dell'assistenza alla prima infanzia e agli anziani, delle attività scolastiche, dei servizi idrici,

verno dello Stato centrale, Regioni e sistema delle autonomie»; M. Carabba, «Premessa» a M. Carabba e A. Claroni, *Piccolo codice del federalismo*, «Quaderni SVIMEZ», n. 33, ottobre 2012, https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/quaderni_pdf/quaderno_33.pdf.

¹³ Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Collana Seminari e Convegni, 2011, n. 7, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2011-0007/7_infrastrutture_italia.pdf.

¹⁴ Banca d'Italia, *L'impatto macroeconomico degli investimenti pubblici in infrastrutture: una rassegna dei canali di trasmissione*, «Questioni di Economia e Finanza», 2021, n. 613, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0613/QEF_613_21.pdf.

¹⁵ Comma 2, articolo 2 «Principi e criteri direttivi generali».

¹⁶ «m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

¹⁷ «p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

dei servizi di igiene ambientale¹⁸. Nonostante fosse dichiarato in maniera esplicita che «gli obiettivi di servizio a cui applicare un target vincolante sono in numero limitato [...]»; ma tuttavia sono utili – anche per il loro carattere di novità nella programmazione delle risorse per le politiche di sviluppo regionali – a stabilire una pratica estendibile ai casi in cui non vi siano target vincolanti», l'attuazione ha instaurato una prassi che ha dato luogo ad estenuanti discussioni sull'applicazione delle premialità finanziarie legate al conseguimento dei *target*, senza produrre riflessioni sull'efficacia delle scelte rispetto ai divari da colmare e alle esigenze da soddisfare.

Un analogo deficit di attuazione, con la conseguente assenza di una prassi operativa, è riscontrabile anche per la perequazione infrastrutturale, nonostante le successive disposizioni regolamentari apparissero coerenti con le finalità e gli obiettivi della legge delega. Ci si riferisce, in particolare, alle modalità per la programmazione e la localizzazione delle risorse aggiuntive, e per l'individuazione e l'esecuzione di interventi speciali, «finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale»¹⁹, nonché alle specifiche disposizioni attuative²⁰.

Con il primo provvedimento veniva stabilito, in particolare, che le risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) fossero destinate «al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale [...] tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario» (articolo 4), e che le disponibilità finanziarie fossero programmate «con particolare riferimento al graduale conseguimento, nelle medesime aree [svantaggiate], dei livelli delle prestazioni e del livello dei costi di erogazione dei servizi

¹⁸ MISE-DPS, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007; cap. III.4 «Servizi essenziali e obiettivi misurabili», pp. 168-175, <https://www.camera.it/temiap/2015/03/16/OC177-1127.pdf>.

¹⁹ Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

²⁰ Decreto MEF 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (pubblicato, con significativo ritardo, sulla *G.U.* n.75 del 1° aprile 2011).

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

Con il secondo, oltre a ribadire che «la perequazione infrastrutturale mira a ridurre il deficit di servizi resi dalle infrastrutture» (articolo 3, comma 1), veniva specificato che la ricognizione avrebbe dovuto essere effettuata misurando «i livelli di servizio offerti [...] con i corrispondenti standard di servizio [definiti sia a livello nazionale che comunitario] [...] avvalendosi di appropriati indicatori che misurano gli eventuali scostamenti sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo» (articolo 2, comma 1).

Contestualmente si introduceva la nozione di «infrastruttura» (articolo 2, comma 2), quale evoluzione della nozione di «opera pubblica», per sottolineare la ineludibile finalità di realizzare un «servizio pubblico»²¹ e per ricordare gli aspetti degli aiuti alle imprese nella realizzazione di servizi di rilevanza economica²².

La nuova nozione stabilisce (al presente, in quanto tuttora vigente) che:

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

Con questa definizione si afferma che le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica dedicata a tal fine, e che l'interesse pubblico deve essere ricercato non più nella mera proprietà demaniale dell'opera bensì nella finalità del servizio realizzato. Servizio che può essere realizzato e fornito anche per iniziativa privata, non solo in regime di libero mercato, ma anche, superando la pratica della mera esternalizzazione, tramite una delle formule di partenariato pubblico privato (PPP) fondate sulla ripartizione dei rischi.

Queste disposizioni, e le successive integrazioni delle quali si è già detto, non hanno dato luogo ad adeguate azioni di politiche pubbliche, anche quando collegate alla gestione delle significative

²¹ R. Gallia, *La politica per le infrastrutture e gli interventi per la coesione territoriale nei recenti provvedimenti per il Mezzogiorno*, relazione al seminario SVIMEZ del 3 luglio 2017, in questa «Rivista», vol. XXXI, n. 4, 2017, pp. 837-853.

²² Id., *Infrastrutture e aiuti di Stato*, relazione al seminario SVIMEZ del 26 novembre 2013, in questa «Rivista», vol. XXVII, n. 4, 2013, pp. 797-810.

risorse finanziarie rese disponibili dal PNRR, per problemi collegati alla ripartizione di compiti e competenze (come argomentato nei precedenti interventi, già citati e ai quali si rimanda), per un mancato approfondimento con i collegati provvedimenti in materia di governo del territorio e di contratti pubblici, per una problematica definizione dei LEP quale misurazione dell'efficienza di un procedimento piuttosto che del livello di erogazione di un servizio²³.

3. *Alcune considerazioni*

A seguito delle innovazioni apportate dal d.l. n. 60/2024, delle quali si è detto in premessa, l'articolo 22 della legge n. 42/2009 si limita a istituire il «Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno» e definirne la dotazione finanziaria (mantenendo i previgenti commi 1-*ter* e 1-*sexies*) e confermare le disposizioni transitorie.

La scheda di lettura inserita nel dossier parlamentare²⁴ ricorda che la relativa dotazione finanziaria risulta – di fatto – irrisoria, in quanto:

Il Fondo [in origine di 4.600 milioni per gli anni dal 2022 al 2033], allocato sul capitolo 7580 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ha subito una consistente riduzione di risorse con la legge di bilancio per il 2024 (legge n. 213/2023), che in Sezione II ha disposto un defianziamento delle somme originariamente stanziare di -3.486 milioni complessivi. Pertanto, nel bilancio per il 2024, la dotazione del nuovo Fondo risulta azzerata per le annualità 2024-2026 e presenta una disponibilità residua di 100 milioni di euro per ciascuna annualità dal 2027 al 2033 (700 milioni complessivi).

Le disposizioni transitorie, contenute nel mantenuto comma 2, richiamano la natura propedeutica della ricognizione del deficit infrastrutturale al fine della individuazione degli «interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione».

²³ Per questi due ultimi aspetti rimando a quanto argomentato nei miei *Standard urbanistici, dotazioni territoriali, livelli essenziali delle prestazioni*, in questa «Rivista», vol. XXXVII, n. 4, 2023, pp. 1079-1105, e *Il governo del territorio al tempo dell'autonomia differenziata*, in questa «Rivista», vol. XXXVIII, n. 2, 2024, pp. 281-299.

²⁴ XIX Legislatura, Servizi studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, d.l. n. 60/2024 - A.C. 1933, Parte I – *Schede di lettura*, Dossier 26 giugno 2024, pp. 73-77, <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/D24060b.pdf>.

Come già ricordato in premessa, il medesimo d.l. n. 60/2024 abroga il comma 1 che disciplinava la ricognizione del deficit infrastrutturale, ma contestualmente dispone che l'esito della ricognizione, «nel testo vigente prima della data di entrata in vigore del presente decreto», costituisca il primo dei parametri che dovranno determinare l'allocazione delle risorse finanziarie. Ne dovrebbe discendere che tale ricognizione sia stata già eseguita, verificata ed approvata; per essere, eventualmente, aggiornata per verificarne la coerenza con le priorità indicate nel Piano strategico della ZES unica²⁵.

In merito alla ricognizione del deficit infrastrutturale, la scheda di lettura si limita a ricordare che, secondo le disposizioni vigenti al momento della entrata in vigore del d.l. n. 60/2024, sulla base della ricognizione delle infrastrutture statali effettuata dal MIT e delle infrastrutture non statali effettuata dalle Regioni e dalle Province autonome, entro il 31 dicembre 2021 l'Agenzia per la coesione territoriale²⁶ avrebbe dovuto predisporre un «documento di ricognizione conclusivo», da trasmettere al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In assenza di una ricognizione del deficit infrastrutturale, come previsto dalle previgenti norme, il riferimento (richiamato dal d.l. n. 60/2024) diventa il Piano Strategico della ZES unica, approvato il 26 luglio 2024 dalla Cabina di Regia alla presenza del Presidente del Consiglio²⁷. Al momento in cui si scrive si conosce solo lo schema di Piano²⁸; che, per quanto riguarda le infrastrutture, richiama genericamente i settori strategici indicati dal PNRR²⁹ e gli interventi ricompresi nell'Allegato «Infrastrutture, mobilità e logistica» al Documento di economia e finanza (DEF)³⁰.

²⁵ Piano da approvare entro il termine del 31 luglio 2024, come contestualmente disposto dal comma 7 dell'articolo 4 del medesimo d.l. n. 60/2024.

²⁶ Soppressa dal D.P.C.M. 22 marzo 2024 (*G.U.* n. 111 del 14 maggio 2024), che ne ha trasferito le relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

²⁷ <https://www.strutturazes.gov.it/it/comunicazione/notizie/la-cabina-di-regia-approva-il-piano-strategico-della-zes-unica/>

²⁸ www.confimipuglia.it/wp-content/uploads/2024/08/schema-Piano-2.8.2024_compressed.pdf.

²⁹ Riferite a «l'ambito delle risorse idriche, le infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente, i rifiuti, i trasporti e la mobilità sostenibile, l'energia, il sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde» (p. 23).

³⁰ Allegato «V. Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica» (pp. 154-155); che tratta il sistema della puntualità.

All'interno del PNRR³¹ le infrastrutture non rivestono uno specifico ruolo autonomo, bensì risultano inserite nelle componenti delle diverse missioni e, in particolare, negli obiettivi generali a medio-lungo termine (finalizzati ad affrontare «i perduranti divari territoriali, le disparità di genere, la debole crescita della produttività e il basso investimento in capitale umano e fisico»).

Inoltre, il PNRR indica le finalità delle diverse missioni senza definire indicatori di risultato né obiettivi di servizio a vantaggio delle famiglie e le imprese. Occorre ricordare che, dopo gli obiettivi dei servizi indicati dal QCS 2007-2013, la definizione di ulteriori «indici del livello delle prestazioni» è stata disposta solo con norme aventi vigore di legge, limitatamente agli indici degli standard dell'offerta per i servizi di asili nido³² e per i servizi sociali³³, quale livello minimo, e per gli ospedali³⁴, quale livello massimo.

4. *Epilogo*

Il processo di perequazione infrastrutturale, come definito dall'articolo 22 della citata legge n. 42/2009, nel testo storico prevedeva di operare un «recupero del deficit infrastrutturale» a seguito di una ricognizione riguardante «le strutture sanitarie,

³¹ <https://www.governo.it/it/approfondimento/pnrr-gli-obiettivi-e-la-struttura/16702>.

³² Introdotta dalla legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020), modificata dalla legge n. 142/2022 (che detta misure urgenti in materie eterogenee), quale «quota di risorse finalizzata [...] al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire [...] definito quale numero dei posti dei predetti servizi educativi per l'infanzia, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, ed è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato». Viene così adottato, anche se con due decenni di ritardo, l'indice minimo deciso nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona, che gli Stati membri avrebbero dovuto attuare entro il 2010 quale misura per «rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro», <https://www.consilium.europa.eu/media/20936/71065.pdf>.

³³ La legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020), nel ripartire le disponibilità del Fondo di Solidarietà Comunale per il potenziamento dei servizi sociali, tiene conto del LEP di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti; obiettivo che la legge di bilancio 2022 (legge 34/2021) porta ad 1 assistente sociale ogni 4.000 abitanti.

³⁴ Introdotta dalla legge n. 135/2012, in materia di revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, con l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica piuttosto che il livello di tutela della salute della popolazione; dispone una «riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale», riferita ad un ipotetico «tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni», e finalizzata a «razionalizzare le risorse in ambito sanitario e conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi».

assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali». Dopo le successive modifiche e integrazioni, la norma in vigore al momento dell'approvazione del d.l. n. 60/2024 prescriveva che, al fine del «recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infraregionali», venisse effettuata «la ricognizione del numero e della classificazione funzionale delle strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, nonché del numero e dell'estensione, con indicazione della relativa classificazione funzionale, delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche».

Come già detto, la ricognizione delle infrastrutture non è stata mai effettuata, in nessuna delle diverse modalità previste.

Non è mancata la fase di raccolta e di elaborazione dei dati. L'ISTAT produce significative indagini mirate³⁵, e diverse tipologie di servizi sono state indagate in specifiche situazioni³⁶. Tuttavia, i dati disponibili non sono stati mai ordinati e messi a sistema per definire i divari territoriali, misurati nelle diverse aree del Paese (Regioni e ambiti subregionali).

A mo' di esempio possiamo citare i significativi studi della Banca d'Italia, limitandoci ai più recenti che, in maniera episodica e non coordinata, hanno indagato un «ampio insieme di infrastrutture, sia economiche (reti di trasporto su strada e su ferro; porti e aeroporti; reti elettriche, idriche e di telecomunicazioni) sia sociali

³⁵ L'ISTAT, a partire dalla convenzione con l'Autorità di gestione del QCS 2000-2006 per avviare la costituzione della «Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo», produce le *Statistiche territoriali per le politiche di sviluppo*, <https://www.istat.it/it/statistiche-politiche-sviluppo>, che raccolgono, aggiornano e rendono consultabili i dati di base e gli indicatori settoriali (https://www.istat.it/sistema-informativo-6/banca-dati-territoriale-per-le-politiche-di-sviluppo/?mtm_campaign=wwwnews&mtm_kwd=03_2023). Elabora anche il rapporto *Gli indicatori per il BES*, [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-bes-nel-def](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-bes-nel-def), che dal 2017 accompagna la redazione del DEF (articolo 14 della legge n. 163/2016, che detta norme in materia di bilancio e programmazione finanziaria), e le informazioni statistiche per l'attuazione dell'Agenda 2030 in Italia, pubblicando annualmente un *Rapporto SDGs*, edizione 2024: <https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-sdgs-2024/>, che analizza anche le disuguaglianze territoriali in termini di benessere (https://www.istat.it/produzione-editoriale/benessere-e-disuguaglianze-in-italia/?mtm_campaign=wwwnews&mtm_kwd=03_2023).

³⁶ La SVIMEZ accompagna l'annuale rapporto. *L'economia e la società del Mezzogiorno*, con una presentazione, a cura del direttore Luca Bianchi, contenente una sezione intitolata «La cittadinanza limitata», nella quale vengono illustrati gli indicatori di alcuni dei livelli di servizi resi, in particolare nei settori della sanità, dell'istruzione e dei trasporti, <https://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/>.

(ospedali e impianti di smaltimento dei rifiuti)»³⁷, le «infrastrutture scolastiche a livello comunale per ogni ciclo formativo»³⁸, la «povertà energetica delle famiglie»³⁹, il «quadro dell'assistenza sanitaria territoriale in Italia»⁴⁰.

La mancata attivazione della ricognizione dei divari infrastrutturali ha condizionato anche la costruzione di un quadro normativo per la programmazione e la localizzazione della spesa dedicata alle opere pubbliche e ai servizi (che il Codice dei contratti pubblici, nelle diverse versioni che si sono succedute, non si è mai preoccupato di riunificare nella nozione di infrastrutture), che risultasse congruente con le politiche di sviluppo e coesione, come delineate dall'architettura della legge n. 42/2009 e dei relativi decreti di attuazione, comprendenti anche la perequazione infrastrutturale.

In un primo tempo, un coerente processo di programmazione e realizzazione delle infrastrutture appariva avviato con la definizione di un procedimento di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture, caratterizzato dalla commistione degli adempimenti previsti dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) e dalle misure di finanza pubblica (d.lgs. n. 118/2011); commistione orientata a perseguire scelte supportate da una propedeutica verifica di utilità e di procedibilità⁴¹ di ciò che si voleva realizzare. Successivamente l'attenzione è stata focalizzata alla mera accelerazione della spesa; orientamento confermato dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), non solo con l'enunciazione del principio di risultato, che fa coincidere il buon andamento dell'azione amministrativa con l'efficienza temporale del procedimento e l'efficacia del rapporto qualità-prezzo, ma anche con la netta separazione della realizzazione dei lavori pubblici dall'acquisto di beni e servizi, con una scelta assolutamente

³⁷ Banca d'Italia, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, «Quaderni di Economia e Finanza», n. 635, 2021, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0635/QEF_635_21.pdf.

³⁸ Banca d'Italia, *Per chi suona la campan(ell)a? La dotazione di infrastrutture scolastiche in Italia*, «Quaderni di Economia e Finanza», n. 827, 2024, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2024-0827/QEF_827_24.pdf.

³⁹ Banca d'Italia, *Rischio di povertà energetica: un indice territoriale basato sull'efficienza energetica*, «Quaderni di Economia e Finanza», n. 864, 2024, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2024-0864/QEF_864_24.pdf.

⁴⁰ Banca d'Italia, *L'assistenza sanitaria territoriale in Italia: un confronto tra macroaree*, «Quaderni di Economia e Finanza», n. 864, 2024, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2024-0867/QEF_867_24.pdf.

⁴¹ Per una illustrazione dettagliata del procedimento decisionale rimando al paragrafo 4 «La realizzazione dei servizi» del saggio *La perequazione infrastrutturale al tempo dell'autonomia differenziata*, citato.

indifferente alla nozione di «infrastruttura», che pur permane nel nostro ordinamento.

Epilogo di questo scenario si può considerare l'approvazione della legge 26 giugno 2024, n. 86 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», entrata in vigore il 13 luglio 2024; nonché gli indirizzi espressi con i primi atti conseguenti, in particolare le indicazioni per la determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

C'è stato già modo di osservare⁴² come i LEP perdono qualsivoglia obiettivo finalizzato alla erogazione di servizi alle famiglie e alle imprese, atti a migliorare la qualità della vita delle persone e, contestualmente, creare un ambiente più favorevole all'insediamento e allo sviluppo di attività produttive; per divenire il parametro di riferimento per la determinazione dei costi standard, che le Amministrazioni devono sostenere per adempiere alla relativa funzione, e del fabbisogno di risorse finanziarie da trasferire a copertura dei costi di funzionamento.

A mo' di esempio potremmo citare il «Piano per gli asili nido» inserito nel PNRR, predisposto «al fine di migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale». All'interno del quale, lo standard dell'offerta è stato definito con riferimento allo standard comunitario, adottato nel 2002, di 33 posti ogni 100 bambini da 0 a 3 anni; senza tenere conto che nel 2021 questo standard è stato incrementato a 45 posti.

Nel Piano strutturale di bilancio 2025-2029⁴³, anche se in maniera non chiara, il Governo prevede una riduzione dello standard, dichiarando l'obiettivo di «Garantire che le strutture per l'infanzia abbiano una disponibilità di posti, pari ad almeno il 15% del numero dei bambini sotto i 3 anni, a livello regionale»⁴⁴, accom-

⁴² Per un approfondimento rimando ai contributi pubblicati su questa «Rivista», precedentemente citati.

⁴³ «Il Piano strutturale di bilancio, di durata quinquennale per l'Italia, è il documento previsto dalle nuove regole europee di programmazione economica. Il Piano espone l'andamento programmato della spesa primaria netta nazionale per il periodo 2025-2029 che il Governo si impegna a rispettare. Sono altresì esposte le previsioni per gli anni 2030 e 2031», <https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/piano-strutturale-di-bilancio-italia-2025-2029.html>.

⁴⁴ Appendice VI: tavole di riferimento per le riforme e gli investimenti, tabella A.VI.4 - Riforme e investimenti previsti in materia di pubblica amministrazione e servizi di cura per la prima infanzia, p. 8.

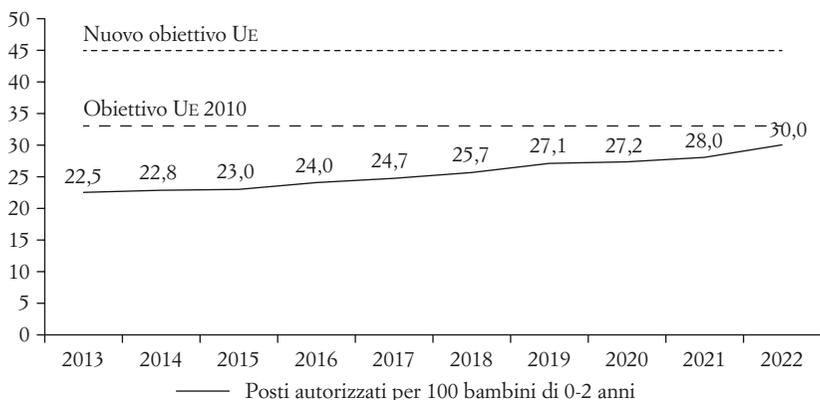


FIG. 1. Posti autorizzati nei servizi educativi per la prima infanzia pubblici e privati per 100 bambini di 0-2 anni. Anni educativi 2013/2014-2022/2023.

Fonte: ISTAT, *Indagini sui nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*.

pagnato da «l’impegno relativo all’incremento dei servizi per la prima infanzia, che contribuirà al raggiungimento dell’obiettivo UE al 2030»⁴⁵.

Quindi, l’obiettivo programmatico assunto dal Governo sembrerebbe indicare il conseguimento di un’offerta del 15% entro la conclusione del PNRR (per il momento fissata al 2026), da incrementare entro il 2030 per raggiungere l’obiettivo comunitario (senza specificare se ci si riferisca alla soglia 2002 del 33% o alla soglia 2021 del 45%).

I numeri non sembrano coerenti, tra di loro e nei confronti della realtà riscontrabile nell’offerta già in atto.

L’ISTAT, il 17 ottobre 2024, ha pubblicato⁴⁶ il report *I servizi educativi per l’infanzia in Italia*, con aggiornamento all’anno educativo 2022/2023.

Nel primo capitolo «Il sistema di offerta»⁴⁷, fornisce un quadro dei divari territoriali e delle insufficienze nell’offerta, diffusi sul

⁴⁵ *Ibidem*, tabella A.VI.12 – Fabbisogno di investimenti, p. 22.

⁴⁶ <https://www.istat.it/produzione-editoriale/pubblicato-il-report-sui-servizi-educativi-per-linfanzia-riferito-allanno-educativo-2022-2023>.

⁴⁷ https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/Report-Completo_I-servizi-educativi-per-linfanzia-in-Italia_16_10_24-1.pdf.

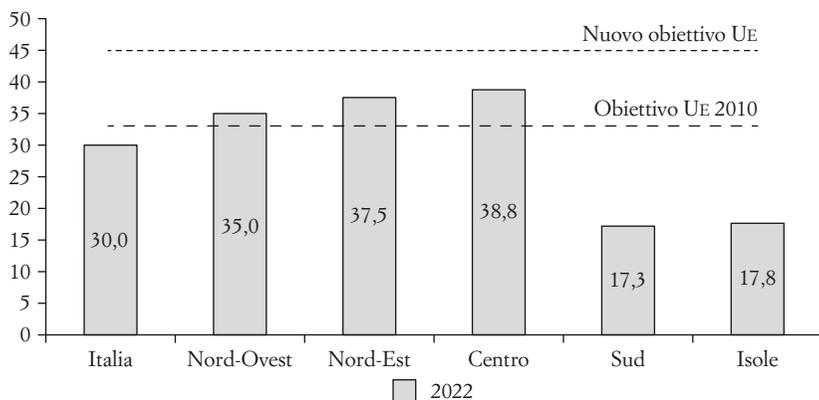


FIG. 2. Posti autorizzati nei servizi educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni, per ripartizione geografica. Anno educativo 2022-2023.

Fonte: ISTAT, *Indagine sui nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*.

territorio nazionale, che non evidenziano la netta contrapposizione Nord-Sud che, in passato, era stata dichiarata dal QSN 2007-2013⁴⁸.

I dati utili a verificare la validità dell'obiettivo programmatico assunto dal Governo sono contenuti, a nostro avviso, nelle tre tavole allegate, estratte nel report citato, le cui informazioni possono essere così sintetizzate.

La prima, relativa ai posti autorizzati dal 2013 al 2022 (Fig. 1), ci fa sapere che l'offerta nazionale è passata, con una progressione lineare, dai 23 posti del 2013 ai 30 posti del 2022, avvicinandosi alla soglia dell'obiettivo comunitario del 2002. Nel 2013, la soglia di 12 posti ogni 100 bambini, obiettivo fissato dal QSN 2007-2013, non era ancora stata conseguita dalle Regioni del Mezzogiorno continentale, che si attestavano a circa 10, mentre era stata superata dalle Isole con un valore di circa 15.

La ripartizione geografica dei posti autorizzati (Fig. 2), ci fa sapere che nel 2022 l'offerta del Centro-Nord supera la soglia comunitaria di 33 posti ogni 100 bambini, mentre l'offerta del Sud e delle Isole fa registrare ancora un significativo distacco.

⁴⁸ Con riferimento ai dati 2004, alla media nazionale di 11,4 concorrevano il Centro-Nord con il 15,7 e il Mezzogiorno con il 4,4. Portare a 12 la soglia dell'offerta era l'obiettivo di servizio da conseguire entro il 2013 (MISE-DPS, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, citato; tav. V.13).

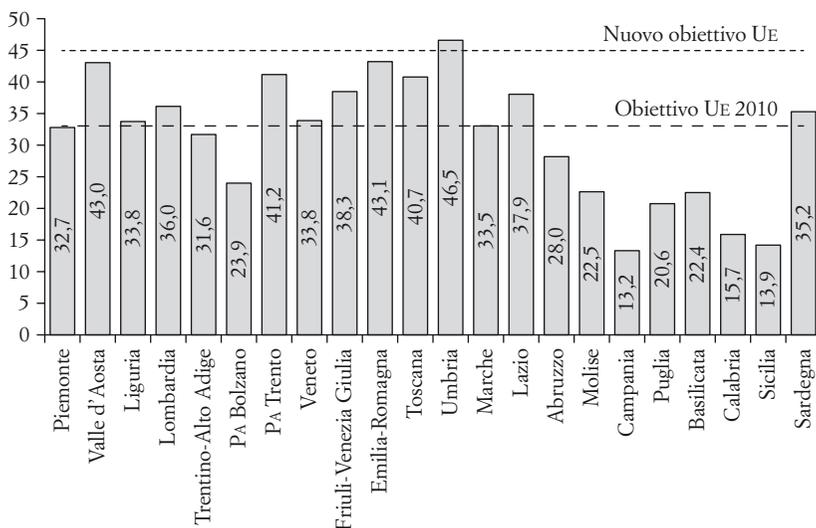


FIG. 3. Posti autorizzati nei servizi educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni, per ripartizione geografica. Anno educativo 2022-2023.

Fonte: ISTAT, *Indagini sui nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*.

La ripartizione regionale dell'offerta nell'anno educativo 2022/2023 (Fig. 3) evidenzia che, tra le Regioni del Centro-Nord, risultano al di sotto della soglia comunitaria 2002 il Piemonte (anche se prossimo) e la Provincia autonoma di Bolzano, mentre l'Umbria ha già superato la soglia comunitaria 2021. Le Regioni meridionali presentano valori sotto la soglia comunitaria 2002, eccetto la Sardegna. Solo la Campania e la Sicilia si pongono al di sotto della soglia 15, indicata quale obiettivo dal Piano strutturale di bilancio 2025-2029.

Questi dati, che probabilmente non sono stati presi in considerazione per definire gli obiettivi da attribuire all'incremento dei servizi per la prima infanzia, ci dicono che non ha senso rinviare al 2030 il conseguimento di un'offerta nazionale di 33 posti negli asili nido, quando già nel 2022 si registra un valore 30. Ci dicono anche che non ha senso indicare in 15 la soglia da conseguire nell'immediato a livello regionale, quando solo due Regioni non raggiungono questa soglia per meno di due punti percentuali.

All'interno delle considerazioni svolte per valutare l'evoluzione dell'istituto della perequazione infrastrutturale, i servizi per la

prima infanzia sono stati richiamati a mo' di esempio. Situazioni analoghe, di non omogeneità di dotazioni fra le Regioni italiane (come si evince dai dati disponibili) e all'interno dei territori delle singole Regioni (come risulta dai pochi dati disponibili per aggregazioni sub-regionali), esisteranno sicuramente anche per le altre tipologie di infrastrutture, sia indicate dal comma 2 dell'articolo 11 del d.l. n. 60/2024 (richiamato in premessa) sia per altri servizi riconducibili ai LEP.

La ricognizione che avrebbe dovuto accertare i livelli delle dotazioni infrastrutturali, in ambito regionale e all'interno delle singole Regioni, non è stata mai eseguita, e non verrà più eseguita perché la relativa disposizione è stata abrogata.

Inoltre, poiché il ridenominato «Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno» opera esclusivamente nelle otto regioni meridionali, né il Piemonte né la Provincia autonoma di Bolzano potranno beneficiare delle relative risorse finanziarie (ancorché irrisorie, come già detto) per adeguare la propria offerta di servizi per la prima infanzia.

Se ne può concludere che l'istituto della perequazione infrastrutturale risulta, di fatto, abrogato. Il relativo Fondo verrà ripartito esclusivamente fra le Regioni meridionali, ricorrendo a criteri indifferenti alla perequazione dei servizi da erogare a favore delle famiglie e delle imprese.

Viene così meno l'orizzonte nazionale delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno; costantemente presente nelle scelte politiche che hanno determinato il quadro normativo delle politiche di sviluppo; a partire dalle prime leggi speciali dei primi Novecento, finalizzate ad avvicinare le Regioni meridionali al mercato unico nazionale, continuato e perseguito dalla legge istitutiva della Cassa del Mezzogiorno, per rilanciare le attività imprenditoriali del Centro-Nord con l'attrezzatura dei territori meridionali, confermato dalla legge sul federalismo fiscale, per aggiornare le politiche di sviluppo al nuovo assetto istituzionale.

Una stagione di coesione nazionale che appare definitivamente chiusa.