

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**53.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 APRILE 2022**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .....	3	Giannola Adriano, <i>Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – SVIMEZ</i> .....	4, 12
<b>Audizione del Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – SVIMEZ, Adriano Giannola, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale:</b>		Perosino Marco (FIBP-UDC) .....	10
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> . . . . .	3, 10, 11, 12, 15	Presutto Vincenzo (M5S) .....	12
Ferrero Roberta (L-SP-PSd'Az) .....	11	<i>ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – SVIMEZ</i> .....	16

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
CRISTIAN INVERNIZZI

**La seduta comincia alle 8.15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

**Audizione del Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – SVIMEZ, Adriano Giannola, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, del Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – SVIMEZ, Adriano Giannola, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale. Come è noto, la SVIMEZ è un'associazione senza scopo di lucro che si occupa, conformemente a quanto indicato nel suo statuto, di promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con visione unitaria, lo studio particolareggiato delle condizioni economiche del Mezzogiorno d'Italia, al fine di proporre concreti programmi di azioni e di opere intese a creare e a sviluppare l'attività industriale nelle regioni meridionali. Alla luce delle finalità cui è orientata l'attività della Svimez, l'inter-

vento del Presidente Giannola concorrerà certamente ad arricchire ed affinare il lavoro di approfondimento che la Commissione sta conducendo sullo stato di avanzamento del federalismo fiscale, sull'assetto dei rapporti finanziari tra i livelli di governo e sulle dinamiche evolutive che interessano la finanza regionale e locale. Il perimetro del dibattito è, quindi, destinato potenzialmente ad allargarsi a tutti i temi connessi alla piena realizzazione del disegno tracciato dalla legge n. 42 del 2009, anche nel quadro degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché del percorso di attuazione del regionalismo differenziato. Tra le questioni sulle quali potrà svolgersi il confronto, cito solo a scopo esemplificativo quelle riguardanti la valorizzazione dei principi di autonomia e responsabilità finanziaria degli enti decentrati, il definitivo superamento del criterio della spesa storica nella distribuzione delle risorse, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, un coerente ed efficace coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario, il potenziamento dell'efficienza dell'azione amministrativa e il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino, la promozione dello sviluppo, l'attenuazione degli squilibri sociali ed economici in ossequio ai principi di solidarietà e coesione, la riduzione dei divari tra le diverse aree geografiche, anche tramite l'implementazione della perequazione infrastrutturale, nonché il sostegno alle realtà svantaggiate. Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù di quanto stabilito dalla giunta per il Regolamento alla Camera nella riunione del 4 novembre 2020, possono partecipare alla seduta anche da remoto. Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, faccio presente che, in conformità a quanto

convenuto in sede di Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nonché alla prassi già seguita in occasione delle precedenti sedute di audizioni, dopo la relazione introduttiva da parte del professor Giannola darò la parola ad un oratore per gruppo. Conclusa questa fase della discussione si potrà valutare, in considerazione del tempo disponibile, se procedere a un'eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per la replica. Nel raccomandare ai colleghi di contenere la durata degli interventi, invito a far pervenire alla presidenza le richieste di iscrizione a parlare. A questo punto rinnovo il benvenuto al professor Giannola, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per aver accettato l'invito, e gli cedo la parola. Prego.

ADRIANO GIANNOLA, *Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – SVIMEZ*. Grazie dell'invito, Presidente, e della possibilità di dare, sia pure molto sinteticamente, il contributo della SVIMEZ all'analisi di un tema che continua a essere oggetto di considerazioni, proposte e attività in vista di una proposta risolutiva, almeno per quello che riguarda il tema dell'autonomia e, quindi, dell'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione che noi continuiamo sempre a precisare nel rispetto del dettato dell'articolo 119 del Titolo quinto riformato. Ora, la SVIMEZ ha lasciato una memoria che, sostanzialmente, risale alla partecipazione ai lavori della Commissione presieduta dal professor Caravita che ora non c'è più, e che aveva, appunto, il compito di collaborare con la Ministra per la eventuale ipotesi di proposta per un ritorno alla riflessione sul tema dell'autonomia in un'ottica operativa di proposta di legge. Quella relazione finale di quella Commissione esiste, però noi non abbiamo, poi, più avuto occasione di parlarne e discuterne perché non mi sembra che stia circolando. Oggi si parla di un altro disegno di legge o di un disegno di legge che farà riferimento anche a quello da parte della Ministra Gelmini. Quindi vorrei semplicemente fare un brevissimo *excursus*. Il tema dell'autonomia rafforzata emerge in un modo molto preciso nel 2017,

in occasione delle cosiddette pre-intese che il Governo Gentiloni aveva siglato con le regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Poi sappiamo, nel 2018, il primo Governo « giallo-verde », come viene definito, pone nel suo contratto, e questa è una novità importante, come obiettivo, per così dire, prioritario l'avvio del cosiddetto regionalismo a geometria variabile. Sappiamo, poi, le vicende di quel Governo e nel 2018, con il nuovo Governo, chiamiamolo « giallo-rosso », il tema dell'autonomia riparte con una ipotesi di legge quadro dell'allora Ministro per le autonomie regionali che intendeva intervenire sui precedenti dibattiti e anche sul confronto abbastanza acceso che vi era stato nel precedente Governo « giallo-verde » sul tema, creando una legge quadro che in, qualche modo, desse al Parlamento un ruolo che fino a quel momento era rimasto molto defilato. È caduto anche quel Governo, e oggi il tema della legge quadro sembra riproporsi, appunto, con l'annuncio che la Ministra per le autonomie regionali dà dell'imminenza di questo accordo. Probabilmente, in questa nuova legge quadro, i risultati anche di quella Commissione Caravita, alla quale la SVIMEZ fu chiamata a dare un contributo di parere, saranno ripresi. Ora qual è la nostra visione sul tema? La nostra visione è che, in questo momento, è molto importante coordinare le posizioni e le proposte in tema di federalismo fiscale e attuazione dell'articolo 116, in conformità all'articolo 119, alla novità, assolutamente importante, del Piano nazionale di ripresa e resilienza, perché quel piano, a nostro avviso, è un piano di intervento straordinario nell'economia italiana e nella società italiana che, diversamente dal passato, rappresenta un intervento straordinario su tutto il Paese e non sul Mezzogiorno. Laddove, però, nelle condizionalità che l'Europa pone a quella condivisione del debito pubblico europeo – che assegna all'Italia 209 miliardi e passa e tutte le altre cose connesse – l'Europa ci chiede esplicitamente la riduzione delle disuguaglianze e un'attenzione alla coesione sociale che, diciamo, evidentemente l'Europa vede molto a rischio, e credo anche noi vediamo molto a rischio. Quindi, evi-

denzio questo tema del coordinamento con l'intervento straordinario, che riprende una fase storica degli anni Cinquanta in modo assolutamente diverso, rivolto non a una parte del Paese ma al Paese. E, quindi, oggetto del salvataggio, tra virgolette, è l'Italia non il Mezzogiorno, con il suo problema storico che fu l'oggetto del primo intervento straordinario. Quindi questo è un accento importante per capire anche la natura del PNRR e per valutarne metodi, obiettivi e strategie. Nella memoria che lasciamo agli atti, c'è una dettagliata identificazione dei vari problemi che condizionano questa procedura verso le autonomie rafforzate e delle condizioni di operabilità che, almeno a livello costituzionale, consentiranno di procedere. A nostro avviso, appunto, il tema dell'autonomia rafforzata non ci trova assolutamente contrari. Quello che noi riteniamo è che occorre guardare allo stato dei fatti e, quindi, trattare quel tema in coerenza e in aderenza alla Costituzione che prevede forme che vengono, poi, contrattate bilateralmente tra regioni e Stato – e riteniamo corretto che il Parlamento abbia una qualche forma di coinvolgimento generale nel regolare questa relazione bilaterale – e soprattutto, come dice l'articolo 116, in coerenza alla riforma del Titolo V. Vista la lontananza nel tempo, sono 20 anni che quella riforma è stata attuata, occorre ricordare: che proprio la legge cosiddetta Calderoli n. 42 del 2009 esplicitò il modello di attuazione di quel famoso articolo 119, che è richiamato nell'articolo 116. Quindi, dal nostro punto di vista per andare avanti e per definire, occorre essere coerenti con questo percorso. Ovviamente, un percorso complesso, che oggi è ancor più complesso e, per certi versi, più facile, nella misura in cui ragioniamo coerentemente sul PNRR. Qual è l'obiettivo del PNRR? Quali sono le condizioni che l'Europa pone per l'uso efficace di quelle risorse? Poi, come fare a renderlo efficace è una responsabilità nostra, difficilmente eludibile. E su questo poi dirò qualcosa – le istruzioni per l'uso del PNRR attengono a noi e me sembra che ci stiamo complicando enormemente il problema o per ideologia o per fuga dalle

responsabilità del Governo – magari alla fine lo accennerò, lì è scritto. I cosiddetti bandi competitivi sono o illegittimi o inutili o dannosi e questa, purtroppo, è la scelta che sembra che sia stata fatta per una buona quota delle risorse del PNRR, proprio quelle risorse che sono le più delicate per valutare gli spazi per l'autonomia rafforzata, cioè i diritti di cittadinanza, scuola, salute e mobilità locale. Andare a fare bandi competitivi sui diritti di cittadinanza, a mio avviso, è un errore madornale che complicherà la vita e che ci espone anche a tutti i ricorsi possibili, perché è una contraddizione in termini mettere in competizione i diritti di cittadinanza garantiti dalla Costituzione. Oggi stiamo andando avanti così, sugli asili, le premialità. Questo, a mio avviso, è una fuga dalle responsabilità del Governo. Allora, il problema della autonomia è, molto banalmente, un problema di applicare coerentemente il modello di federalismo che è implicito nella riforma del Titolo V che è, poi, esplicitato nella legge n. 42. La legge n. 42 ci ha visto partecipare, a suo tempo, con tutti i nostri distinguo, perché noi la Commissione del federalismo la costituimmo in SVIMEZ proprio nel 2001 per affrontare il tema, e capimmo subito che il tema era di grandissimo rilievo e arrivammo alla « legge Calderoli », anche proponendo correttivi che trovarono spazi. Noi riteniamo che quella legge è un'equilibrata interpretazione di un modello di federalismo che non è solidarietà. La solidarietà, secondo noi, è un concetto che non deve entrare nel discorso del federalismo, casomai c'è il problema dell'equità e, da questo punto di vista, la legge n. 42 ha lo spirito, a nostro avviso, di un modello federale il più liberale possibile, il modello di Buchanan, che è accademicamente uno dei punti di riferimento. Il modello di Buchanan è molto semplice: un cittadino italiano, in questo caso, deve essere indifferente a dove risiedere una volta che lui sa che il suo reddito, dovunque sia, viene tassato nello stesso modo, che sia in Calabria o che sia in Lombardia. In secondo luogo, i servizi che in base alla mia capacità, come dire, fiscale contribuisco a finanziare da parte dello Stato –

alcuni quindi sono i servizi di cittadinanza nazionale – sono gli stessi sia che io stia in Lombardia o in Calabria o in Sicilia o in Piemonte. Questo, a nostro avviso, è il faro di riferimento per una autonomia costituzionalmente seria, responsabile e utile. Il tema della utilità viene sollevato dall'Ufficio parlamentare del bilancio che dice: « Voi chiedete tutte le funzioni, ma c'è una dimostrazione che ognuna di queste è, come dire, espletata meglio in autonomia ? ». Tutto questo è un tema su cui noi, adesso, non vogliamo entrare, ma chiaramente è un tema da porre, e qui il Parlamento dovrebbe avere una voce in capitolo, perché la semplice contrattazione tra un governo e una regione, che poi non può essere cambiata, una volta che faccio le intese sinceramente è un po' estrema come visione. Comunque, a parte il tema se affidare il governo degli aeroporti alle regioni come funzione, temo che sia qualcosa di non proprio efficiente ed efficace, a livello nazionale. Il problema fondamentale è che ci sia questo concetto di federalismo che si inverte con l'autonomia meglio che senza autonomia, dove il concetto è quello, un cittadino deve essere indifferente a dove sta. Questo anche per chiarire un aspetto, l'aspetto dei cosiddetti residui fiscali, che per lungo è stato il meccanismo con il quale una parte del Paese... io me lo ricordo, tanti anni fa, proprio in Senato ci fu un convegno a cui partecipai, e sentii l'allora assessore all'Economia della Lombardia che apriva il discorso dicendo: « Noi siamo oggetto di un'ingiustizia fiscale, perché diamo di più di quello che noi riceviamo ». Io gli dissi: « Guardi che questa non è nessuna ingiustizia fiscale, questa è l'applicazione del concetto di federalismo fiscale. Tu sei tassato sulla base di una legge progressiva e hai diritto ai servizi che lo Stato può dare con il ricavato di tutte quelle cose, esattamente come un soggetto che è tassato con la stessa legge ma ha un reddito inferiore ha diritto. Questa è la Costituzione, non è né giustizia, né ingiustizia. È una regola, la vogliamo cambiare? Cambiamola, ma prima cambia la regola e poi parla di giustizia e ingiustizia, se la regola è applicata bene o male ». Qui c'è

questo grosso equivoco, e ho visto che ultimamente, lo stesso presidente Bonaccini – se non sbaglio in un'intervista – ha detto di non parlare più dei residui fiscali, perché abbiamo dimostrato, anche come SVIMEZ, che quei residui fiscali non esistono, perché loro sono titolari del debito pubblico, ricevono gli interessi del debito pubblico e se uno conta gli interessi come entrata e tasse non pagate – perché di questo si parla – è un rimborso delle tasse – quel residuo scompare. Quindi stiamo attenti anche a trattare bene i concetti tecnici di questa cosa. Oggi sarebbe molto più complicato con il ruolo che ha avuto la Banca centrale europea e gli interessi negativi. Insomma, i temi sono estremamente complicati e, infatti, il problema del residuo come ingiustizia sembra sia scomparso: questo è già un grande risultato, e c'è una discussione più seria. Sul tema dell'autonomia siamo rimasti convinti favorevolmente dalle dichiarazioni della Ministra per il Sud e la coesione territoriale fatta in Parlamento, credo in risposta ad una interrogazione, dove lei ha detto con molta chiarezza che sulle condizioni per l'autonomia non vi è nulla in contrario, purché siano rispettati i principi: su questo siamo allineati col Governo. Non sappiamo il tenore del progetto di legge quadro a cui sta lavorando la Ministra Gelmini, ma speriamo che sia coerente al modello di federalismo che la « legge Calderoli » incarna. Qui veniamo al punto: noi criticiamo questa fuga in avanti di tre regioni che fanno di tutto per dimenticarsi dell'ultimo pezzo dell'articolo 116, cioè della coerenza con l'articolo 119. Detto in altre parole, della abrogazione della spesa storica e della sprecazione crescente che c'è nell'uso delle risorse pubbliche tra i territori, esattamente al contrario del dettato costituzionale. Detto in modo secco, noi siamo fuori dalla Costituzione e dalla legge, quindi non si può parlare di 116, comma terzo, senza dire qual è il percorso di rientro al rispetto della Costituzione e della legge di attuazione della Costituzione, la n. 42. Questo per noi è il prerequisito per discutere di autonomia. Le due cose non possono essere separate, a meno che non vogliamo aderire

al fatto molto comodo che, senza riforme costituzionali, stiamo trasformando la revisione del Titolo quinto – che mai parla di federalismo ma che viene interpretata col modello del federalismo nella legge n. 42 – in una silente trasformazione del « sistema Italia » in un sistema confederale che è quello vigente attualmente, quindi fuori dalla legge e dalla Costituzione, per essere espliciti. Rileviamo che ormai è certificata la cosiddetta sperequazione tra i conti pubblici territoriali, che sono fonte autentica di statistiche e che vanno all'Unione europea, quindi non sono conti di parte, sono una fonte ufficiale che certifica che *pro capite*, in tutte le cose, c'è una sperequazione. Ciò è contrario esattamente alla legge n. 42 sui diritti di cittadinanza, poi in altre cose ci può essere sperequazione massima, però c'è, come dire, una trincea entro la quale tutti i cittadini devono sostanzialmente accedere agli stessi servizi, dovunque essi siano, nella misura in cui sono responsabili di pagare le stesse imposte dovunque essi siano, in base al reddito e in base a un regime progressivo che anche quello è costituzionalmente garantito. Questo è il discorso fondamentale, e quindi andare avanti nella accelerazione sull'autonomia senza voler guardare al tema della perequazione che l'Europa, nel darci 209 miliardi, mette in primo piano dicendo: « State attenti. Voi siete fuori dalla vostra Costituzione, dalle vostre leggi, ma soprattutto state attenti, vi state spaccando », vuol dire che nei fatti l'Italia è un Paese spaccato. Che poi socialmente sia ancora capace di stare assieme è un discorso a termine, ma è un rischio effettivo. È un Paese spaccato, e la missione della SVIMEZ non è guardare al Mezzogiorno, la SVIMEZ non nasce per il Mezzogiorno, nasce per l'unità economica della Nazione. Nel 1946 il primo Presidente della SVIMEZ è il capo dei partigiani del Nord, che si raccorda a grandi *manager*, tipo Menichella dell'IRI, per fare un discorso di unificazione nazionale perché, senza quello, l'Italia era spacciata. Quindi oggi è il momento di ricordarsi di quella cosa, a mio avviso, perché noi, in questo momento, uniti abbiamo un incredibile potere contrattuale in Europa. Spaccati verremo com-

missariati come la Grecia. Questo è il messaggio subliminale che, a mio avviso, emerge. Sulla perequazione, io non entro nel merito delle singole cose che, se avete la bontà di leggere, sono abbastanza dettagliatamente sollevate nelle due note, una sul 40 per cento: i rischi ci sono e anche lì non entro nel merito. Non è una critica al Governo, è un fatto oggettivo, tanto più che se usiamo i criteri competitivi che in modo assurdo, a mio avviso, per tirare fuori delle proprie responsabilità, si stanno imponendo su temi che riguardano i diritti di cittadinanza – lì non ci può essere competizione, lì ci poteva essere solo responsabilità e controllo di efficienza. Il problema della perequazione è ben noto, è il problema del passaggio da un criterio della spesa storica a un criterio, che la legge n. 42 definisce molto chiaramente, di livelli essenziali delle prestazioni limitatamente ad alcuni diritti basilari: salute, istruzione e mobilità locale, mobilità in generale ma soprattutto locale. Chiaramente, i diritti fondamentali, in qualche modo, gestiti anche territorialmente in modo più autonomo, devono essere garantiti con standard uguali dappertutto. E qui vengo a un problema che, in parte, la Ministra Carfagna ha detto di affrontare con riferimento ai LEP per gli asili nido, per l'assistenza, che sono un micro pezzo del problema. Il problema vero sono la salute, l'istruzione e la mobilità, ben altro che l'asilo-nido, che però è fondamentale perché noi siamo in crollo demografico. Basta leggere cosa prevedono le prospettive della Banca d'Italia e dell'Istat per l'Italia nel 2070, quindi sono temi delicatissimi che vanno affrontati. Perché si continua con la spesa storica? Lo sapete meglio di me, si continua perché non c'è volontà, capacità. Io ho partecipato alla alta Commissione per il federalismo fiscale che si deve preoccupare anche dei LEP, ed è una selva complicatissima. Allora, io penso che in situazioni di stress e di emergenza come queste l'Europa ci salva, perché sia chiaro, il PNRR non è filantropia; è un interesse dell'Europa salvare l'Italia, perché così salva l'Europa. L'Italia non è la Grecia, che pur merita attenzione perché è la madre di tutta la parte della

civiltà occidentale. L'Italia è costituita da 60 milioni di persone, è la seconda manifattura d'Europa, che non ha bisogno di altro che di essere mantenuta sana e robusta perché l'Italia è integrata con la Germania e, se saltano i conti pubblici italiani, salta qualcosa di più di un partecipante, di un fondatore. Quindi c'è un'enorme attenzione a questo discorso e allora vogliamo affrontarlo questo tema della perequazione che è diventato un drammatico tema? Noi da anni, dal 2010 almeno, non parliamo del rapporto Nord e Sud. Il nostro rapporto è Nord, Sud, Europa. E cosa emerge da tutto questo? Che il vero problema è il Nord, nel senso che il Nord — che è il meglio della manifattura europea — non regge i ritmi con conseguente bassa produttività, bassi salari, disoccupazione strutturale, mezzo Paese chiuso nelle regole della cosiddetta coesione, che per noi è una iattura; non è vero che è coesione, è il contrario, e questo è legato al tema dei governi regionali. Quindi sono cose enormi che dovremmo affrontare e non le affrontiamo con l'autonomia. L'autonomia è un modo per distaccarsi dal problema, illudersi che io risolvo il mio problema e per gli altri sono fatti loro. Questo è un rischio grosso, perché non si è ancora capito che il problema del Nord è il crollo del Sud, e il crollo del Sud è il problema del Nord, se io distruggo il mio mercato interno per estrarre risorse... Bocca in una audizione — non mi ricordo se era in Commissione Finanze — finalmente prendendo atto dei nostri dati, disse che ogni anno mancano 60 miliardi a un'ipotetica perequazione. Alla lunga, questo ammazza mezzo Paese e siccome quello è il mercato fondamentale dell'altro mezzo Paese, quest'ultimo può esportare quello che vuole, ma alla fine fa i conti con questo che gli sta crollando. Allora, bisogna capire che non è un tema di confronto ma un tema di trovare quello che fu trovato negli anni Cinquanta e Sessanta, che portò al miracolo economico, e oggi il PNRR, in qualche modo, ti apre uno spazio enorme per ragionare in questi termini. Prima di tutto, ti apre uno spazio per dire: « Sì, mettiamo le carte sul tavolo e facciamo un progetto di perequazione, perché questo rafforza il mer-

cato ». È chiaro che ognuno ha degli interessi contrapposti che vanno controllati e qui ci vuole uno Stato capace di fare queste cose, perché ogni regione, da sola, non lo farà mai. Andiamo verso il confederalismo, dove ognuno garantisce i diritti ai propri cittadini, e allora la « triplice del nord » è già una confederazione, che si illude che è bravissima e che è il meglio della amministrazione dei territori. Io penso all'Emilia-Romagna, in particolare, e il Veneto. Insomma, sono dinamiche virtuose che uno Stato, anche forte, deve trasferire altrove. La Germania così ha fatto — la Germania dell'ovest con quella dell'est —, poi ci può piacere o non ci può piacere, ma in Italia c'è un tema di coesione nazionale importantissimo, in questa fase. Venendo nello specifico al tema dei LEP, la mancanza dei LEP è l'alibi per continuare con la spesa storica, questo credo sia chiaro a tutti, basta leggere anche i verbali delle Commissioni sul federalismo fiscale per capire che questo è un alibi. La « legge Calderoli » lo dice molto chiaramente: ci vuole il fondo perequativo. Ma è stato adesso con la NADEF che si mette dentro l'autonomia, come ripresa, diciamo, di un tema politico importante. Nella legge di bilancio, per la prima volta, c'è un accenno al fondo perequativo: 4 miliardi in dieci anni, legato all'articolo 22 della « legge Calderoli » che è la perequazione infrastrutturale. Quindi i segnali ci sono. Allora occorre chiarire: i LEP sono un concetto metafisico inesistente, inattuabile. Qual è il livello delle prestazioni essenziali? Può essere 10, può essere 100. Il concetto di essenziale è un concetto tutto qualitativo e legato a che cosa? Alle risorse che ho, tant'è vero che poi, nei fatti, alla sanità viene dato il fondo, poi quel fondo viene ripartito, eccetera, eccetera. Quindi la spesa storica poi determina le sperequazioni. Allora, oggi il concetto dei LEP va surrogato da un concetto molto semplice, il concetto di una tendenziale parificazione delle risorse *pro capite* destinate ai servizi legati ai diritti fondamentali di cittadinanza, il che vuol dire che se c'è il Nord che ha *pro capite* di più del Sud dobbiamo togliere o no? No, dobbiamo semplicemente dire, anche grazie al

PNRR, grazie all'impatto infrastrutturale che questo può avere, che tutto quello che è in più, che si può allocare, ospedali, scuole e così via, in gran parte sarà destinato ad aumentare la dotazione e quindi il *pro capite* dei soggetti che hanno di meno, fermo restando che non possiamo togliere, a chi ha di più quei diritti che in modo efficiente sta governando. Quindi è una cosa molto pratica, da *gentlemen agreement*, in una fase di transizione in cui abbiamo un'enorme quantità di risorse che non sappiamo neanche come spendere e come spendere bene. E qui lo Stato ha un compito fondamentale, e le regioni dovrebbero avere un compito costruttivo fondamentale di interazione e di sussidiarietà anche tra di loro, per affrontare questo che è il problema di fondo di coesione sociale, e quindi, anche di recupero di una prospettiva di sviluppo. Dopodiché, noi diciamo che oggi quello che manca al PNRR è l'anima, essendo un piano di 2.000 progetti chiamati dal Governo e che il Governo sta mettendo assieme e bandendo. Ora, è chiaro che le grandi reti infrastrutturali saranno affidate a FS, a ENEL, a ENI e lì possiamo stare tranquilli. Per il resto vi è un rischio molto forte, quello cioè di curare il tema dei fabbisogni essenziali in modo cosiddetto competitivo. Faccio l'esempio del Ministero dell'istruzione che alloca le risorse tra le regioni in modo molto oculato sulla base di parametri, quindi sulla base della conoscenza dei fabbisogni dei singoli comuni e, poi, mette a bando queste risorse. Io dico, veramente volete complicarvi la vita e nascondervi dietro un dito? Voi sapete di cosa ha bisogno il comune di Casavatore, quindi voi dovete dire al comune di Casavatore: «Io ti alloco queste risorse per fare questa cosa, la scuola». La risposta è: «Ma questi sono incapaci oppure fanno dei progetti che non sono accettabili». Anche qui, detto in soldoni, questo è nascondersi dietro un dito. Quell'intervento straordinario degli anni Cinquanta fu fatto da 300 ingegneri che dovevano capire qual era il problema, ed è quello che oggi i Ministeri dovrebbero sapere, capire qual è il problema — ospedali, scuole, area dei diritti di cittadinanza che sono fonda-

mentali per il discorso dell'autonomia — e quindi essere capaci di allocare le risorse in base ai bisogni: che sia il 40, il 60, il 20, a me sinceramente non importa. Il problema è il concetto. Io offro servizi, che sono diritti di cittadinanza, evidentemente cercando di aumentare molto l'ingresso ai diritti di quelle popolazioni che non hanno quei diritti, ed è così, e quindi dando le risorse. Poi dicono: «Sì, ma non c'è la progettualità di quei territori». Verissimo, però abbiamo messo in Costituzione due articoli, il 118 e il 120, che sono quello della sussidiarietà orizzontale e della sussidiarietà verticale. Sono concetti europei, dell'Unione europea, che noi abbiamo recepito nel modello di federalismo. Ora, la sussidiarietà che cos'è? Che certe cose vengono soddisfatte da chi è più vicino alla cittadinanza, e quando questa cosa non c'è — faccio l'esempio delle fondazioni bancarie che nel sud non ci sono e che nel nord hanno un enorme ruolo in termini di sussidiarietà — interviene lo Stato, perché lui è il responsabile di quei diritti. Ed è quella la sussidiarietà verticale, l'articolo 120, che non è sostituzione e punizione, è il contrario. Deve essere formazione, responsabilizzazione e affiancamento delle autorità locali, perché noi i diritti non li diamo alle autorità, ma diciamo che l'istituzione calabrese non è in grado di farlo, ma il cittadino calabrese ha diritto, come il lombardo, ad avere la scuola, la sanità e la mobilità. Quindi, in questo momento noi abbiamo una enorme opportunità di fare questa perequazione, purché tutti siano responsabili nelle loro funzioni, nella misura in cui sappiamo. Dobbiamo essere in grado di offrire, come faceva la Cassa per il Mezzogiorno, la strada, la scuola, l'ospedale e oggi, anche se questo strumento (la Cassa) non c'è più, abbiamo una quantità molto rilevante di capacità tecniche nelle università, nei politecnici, negli enti di ricerca che hanno, per Statuto, la cosiddetta Terza missione. La Terza missione è la cura del territorio, quindi non nascondiamoci dietro l'alibi che l'amministrazione del Sud è molto mal ridotta e non c'è stato il ricambio. Abbiamo gli strumenti per fare un intervento che è, nello Statuto, un do-

vere di quelle Istituzioni che esistono e che sono il surrogato moderno della Cassa su tutto il territorio, che sia nella zona interna della Lombardia, o che sia nella zona urbana di Napoli, tanto per capirci. Quindi il problema, a mio avviso, è un problema di atteggiamento, di prospettiva, di strategia sapendo qual è il tema fondamentale. Noi dobbiamo ricostruire una coesione sociale per un'alleanza sullo sviluppo. Non pensiamo che la ripresa con l'autonomia porti la Lombardia, il Veneto e l'Emilia a invertire le tendenze. Se andiamo a vedere i numeri, la Lombardia, il Veneto e l'Emilia sono le regioni che hanno — rispetto a quelle del Sud — perso più in graduatoria all'interno delle regioni europee, anche se sono ancora al di sopra del reddito medio europeo. Quindi, se vogliamo invertire queste tendenze, dobbiamo ricostruire un sistema che sia veramente adeguato. Un'ultima cosa riguarda questa prospettiva che noi definiamo la prospettiva euromediterranea, che è qualcosa di diverso da quello che dice la Bocconi, che sostiene che o si investe tutto su Milano, anche a costo di lasciare indietro Napoli, oppure l'Italia va a ramengo: articolo sul « Foglio » del 2019 del rettore della Bocconi. Noi diciamo che questo è il suicidio del Paese Italia, se non capiamo che il Mediterraneo è la prospettiva del futuro per l'Europa e noi, unico grande Paese mediterraneo, siamo il *pivot* di questa prospettiva e nel Sud, a quel punto, diventa fondamentale la Sicilia, il centro del Mediterraneo. Il ponte è importante, bonificare il porto di Augusta è fondamentale. Se vogliamo possiamo contare tutti i porti del Mezzogiorno per arrivare fino a Genova e Trieste; e qui possiamo entrare in discorsi tecnici interni al PNRR, che è assolutamente sordo da questo punto di vista. Se non capiamo questo, lo sviluppo necessario per equilibrare i diritti e per ricostruire una coesione sociale ce lo sogniamo. Dobbiamo tornare ad avere tassi di sviluppo dopo vent'anni di stagnazione assoluta e anche di decrescita, dobbiamo riprendere a crescere, e questo è possibile — a nostro avviso — interpretando in modo sinergico quelle che, fino adesso, sono delle contraddizioni che ci hanno bloccato.

**PRESIDENTE.** Grazie, professore. Passiamo ora agli interventi dei colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni. È iscritto a parlare il senatore Perosino. Prego, ne ha facoltà.

**MARCO PEROSINO.** Grazie, Presidente. Farò delle osservazioni costruttive seppure, magari, non perfettamente allineate su quanto Lei ha detto, ma dandoci degli spunti molto interessanti e molto concreti. Credo che uno dei drammi del Sud, del divario, sia il fatto di non avere sempre capito, o praticato, la differenza, fra spesa corrente e spesa in conto capitale. Allora, la mentalità è stata: dobbiamo pagare degli stipendi, dobbiamo mantenere una simile occupazione in tutti gli enti, soprattutto quelli pubblici foraggiati dallo Stato. Tanta spesa corrente e la spesa in conto capitale è stata decisamente inferiore, non sufficiente a garantire le infrastrutture, non comprendendo che, secondo me, ma è secondo scuole economiche, il conto capitale, l'investimento è quello che porta al progresso perché crea manutenzione, uso, entrate e crea delle prospettive. Poi Lei ha accennato alla questione che le norme devono essere indifferenti rispetto al cittadino, cioè la tassazione uguale da Nord a Sud per semplificare, ma c'è anche da tenere presente che comunque, per una serie di fatti e di fattori, il costo della vita è diverso tra Nord e Sud e, quindi, chi guadagna mille euro al Sud può vivere anche dignitosamente, chi guadagna mille euro a Milano fa la fame. Poi c'è un altro concetto, che Lei ha accennato, che è sotteso e che, comunque, mi sia permesso dire, in maniera così costruttiva: ci sono delle concezioni, ma soprattutto delle applicazioni delle leggi che sono diverse e richiedono una cultura civica che nelle zone interne del Mezzogiorno c'è, nelle zone di città o della costa, a mio avviso, un po' meno. Lei poi ha detto dell'Europa: « Si è forti in Europa se si è uniti, disuniti si è commissariati ». Mi preoccupa, perché allora a questo punto penso che il commissario ce l'abbiamo già, ma è italiano. La politica deve prendersi il suo spazio, ed essere forti in Europa richiederebbe un altro approccio. Soprattutto in momenti

come questo in cui i problemi sono molto più seri e dove da parte di qualcuno tipo Borrell, Commissario ai rapporti internazionali, si dichiara: « Dobbiamo fornire solo armi e decido io quali dare ». Noi abbiamo votato, chi ha votato, di dare le armi senza sapere quali. L'Europa legifera sui salumi che fanno male, sui vini che fanno male, adesso vorrebbe legiferare sulle Igp, su tutte quelle normative che hanno aiutato l'Italia. Quindi, c'è qualcosa che non quadra. Chiudo dicendo una battuta: un fondo perequativo, secondo me, in senso lato è il reddito di cittadinanza. Il reddito di cittadinanza è un fondo perequativo, perché è percepito di più in certe regioni, vuoi per il reddito, vuoi per tanti motivi. Il PNRR ha un grosso vantaggio, cui Lei ha accennato, non c'è cofinanziamento che era il dramma dei fondi strutturali che dovevano essere cofinanziati in percentuali diverse — il 20 per cento mediamente — e per il sud era un problema, ma lo era anche per il nord. Poi ha detto, se ho capito bene, che al PNRR manca l'anima; e questo è certo, perché io penso che non debba essere l'assalto alla diligenza dove io devo fare comunque qualcosa. Quando faccio qualcosa poi devo pensare che lo devo mantenere, mi deve servire, deve in parte finanziarsi e deve corrispondere a delle reali esigenze, perché sennò faccio degli sprechi e delle cattedrali nel deserto. Ma l'anima è quella di realizzare quelle opere che non abbiamo mai potuto realizzare, che sono intercomunali, interprovinciali, che risolvono i grandi nodi strutturali; e bisogna su questo insistere tutti insieme — Parlamento e Governo — e le forze politiche devono essere d'accordo. Ecco, diamo un'anima e facciamo le scelte che sono veramente di progresso. Se però per il ponte di Messina che era già progettato, successivamente si è bloccato — perché alcune forze politiche avevano convinto l'opinione pubblica che non doveva essere fatto, quando invece lo volevano già fare i greci e i fenici — e adesso lo rifinanziamo con 50 milioni per cambiare quel progetto a campata unica che era stato fatto dai governi Berlusconi sostituendolo con un progetto a tre campate, secondo me è un modo per dire: « Non lo facciamo, è dan-

noso ». Meriterebbe la gogna chi predica queste cose perché è di tutta evidenza che il ponte sarebbe lo sviluppo della Sicilia e anche delle zone che collegherebbe dopo, Calabria, Campania, eccetera. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie a Lei. Ricordo a tutti che sono tenuto a interrompere i lavori alle 9.30, perché iniziano i lavori dell'Aula della Camera. Prego, senatrice Ferrero.

**ROBERTA FERRERO.** Ringrazio per la relazione. Ho ascoltato davvero con interesse quello che c'è stato riportato, ma diciamo che io non vedrei così la spaccatura Nord-Sud, sicuramente non dei cittadini. Sono le responsabilità della politica, e quello che si vuole con il federalismo, è una responsabilità. Una responsabilità delle regioni nel soddisfare le esigenze dei cittadini, quindi la spaccatura io la vedrei in questo, proprio nelle responsabilità della politica. Mi associo a quello che è stato appena detto dal collega Perosino. È vero, abbiamo anche situazioni diverse per quanto riguarda i salari, per quanto riguarda la spesa, cioè le capacità di spesa sui territori, abbiamo anche conformazioni diverse. Noi sappiamo benissimo, l'Italia è varia, le regioni italiane sono molto varie, io che abito in Piemonte non posso pretendere di avere il mare, tanto per semplificare. Quindi, voglio dire, porti piuttosto che infrastrutture, ci sono esigenze completamente diverse da regione a regione ed è in questo che si vorrebbe attuare un federalismo, proprio per responsabilizzare la politica delle varie regioni, così la vedo io. Però, al di là di questo, al di là dei discorsi teorici, io che sono un imprenditore del Piemonte vedo le cose un po' più nella concretezza e, quindi, mi chiedo: le risorse del PNRR sono state attribuite in larga parte, comunque, al Sud, una buona parte al sud. Io vorrei capire, secondo voi, secondo il vostro ente, se realmente queste risorse riusciranno a essere allocate, cioè se riusciranno a partire i progetti, se queste risorse verranno realmente utilizzate, perché io leggo già qua, nella vostra relazione, che si mettono un po' le mani avanti nel senso che, per

quanto riguarda gli asili nido, che è uno dei temi molto discussi, il 50 per cento delle risorse sembra che sia possibile allocarlo, ma poi, alla fine, c'è un'insufficiente capacità progettuale, come già accennava prima. Mi piacerebbe un attimino avere qualche parola in più su questo argomento, quindi asili nido, e poi si parla di inefficienze delle capacità progettuali per poi finire con una frase un po' sibillina: «Un rischio che va scongiurato, sarebbe davvero paradossale sacrificare l'equità in nome dell'efficienza per rispettare i tempi di attuazione di un piano». Però non abbiamo molte scelte, perché il piano è così, l'Europa ce l'ha accordato così, quindi i tempi sono quelli, dobbiamo stare lì dentro e dobbiamo arrivare alla realizzazione delle opere in quei tempi. Quindi mi piacerebbe sentire un po' più di concretezza. Grazie.

PRESIDENTE. Prego, senatore Presutto.

VINCENZO PRESUTTO. Buongiorno Presidente, buongiorno professore Giannola. La ringrazio per la sua relazione, con la quale ha illustrato in maniera dettagliata e articolata il concetto di autonomia, anche le stesse finalità del PNRR. Ho molto apprezzato l'idea dell'assenza dell'anima, quindi effettivamente è l'elemento, probabilmente, portante, che va oltre la coesione e la solidarietà rispetto all'attuazione di questi due provvedimenti, uno a carattere costituzionale, come quello delle autonomie, e l'altro, invece, per recuperare trent'anni di mala politica che ha visto l'Italia arretrata nella sua interezza, con le spaccature territoriali. Italia che oggi, di fronte a due tragedie come la pandemia e la guerra in Russia-Ucraina con tutti i risvolti geopolitici, vede impegnati noi attualmente a rincorrere, appunto, trent'anni di cattiva politica, con tutta una serie di problematiche. Allora, io vorrei sottolineare questo, al di là del fatto che, ripeto, condivido tutto quello che Lei ha detto, anche nelle virgole. Allora, l'assenza dello Stato. Io ritengo che l'elemento che più di ogni altro è venuto meno negli ultimi tempi, proprio negli ultimi vent'anni rispetto alle autonomie, è proprio lo Stato, perché ef-

fettivamente su questo tema, che va a rivedere la riorganizzazione del Paese, eliminare appunto queste discrepanze che, spesso e volentieri, vengono subite anche per scelte sbagliate a livello centrale e nazionale, ecco credo che la necessità delle autonomie debba essere più sentita dallo Stato che dalle regioni. E quindi non bisogna farla diventare una spinta territoriale piuttosto che una esigenza a carattere nazionale, anche perché effettivamente dobbiamo finalmente eliminare queste divisioni, che già a livello territoriale nazionale ci creano problemi, a livello europeo, in previsione di quello che accadrà nei prossimi anni, ancora peggio. Quindi, non potremo mai parlare di un'Unione europea compatta nel momento in cui abbiamo divisioni micidiali tra Nord e Sud, spesso e volentieri indotte anche da scelte sbagliate. La domanda è questa, professore: di fronte a una eventuale futura, anzi, sicura legge quadro, secondo lei quali sono i passi più importanti che lo Stato italiano deve fare, al di là di quelle che possono essere le richieste legittime delle regioni? Io credo che sia lo Stato il vero regista di questa operazione. E quali sono, proprio da un punto di vista operativo-esecutivo, i passi che lo Stato italiano deve fare rispetto alla legge quadro e rispetto all'attuazione di un federalismo che risponde a questi criteri di unità nazionale, che mai come in questo momento sono salvifici per il nostro Paese e, probabilmente, anche per l'Unione europea? Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Grazie a Lei. Sono così terminati gli interventi, do quindi la parola al professor Giannola per la replica. Prego.

ADRIANO GIANNOLA, *Presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – SVIMEZ*. Più che una replica farei delle precisazioni, anche perché molte delle osservazioni che mi sono state fatte sono concretamente fondate, forse è il modo di leggere quelle cose che può essere oggetto di riflessione e, quindi, anche di correzione. Parto proprio per schemi, il senatore Perosino parla del costo della vita come, oggettivamente, un motivo di

differenziazione e io metterei accanto a quel costo della vita l'accesso ai diritti, che è un costo, forse anche più pesante, che viene, come dire, spacciato per compensazione. Sì, è vero, voi pagate di meno gli affitti, le cose, i parcheggi, la illegalità diffusa di un certo tipo e, in compenso, non avete l'ospedale, non avete la medicina di base e così via. No, questo non è, dico, ma nei fatti quello è. Poi il costo della vita non comprende il ruolo, il valore di questi servizi, quindi stiamo attenti perché non è un vantaggio. Io vivo a Napoli, quindi so la differenza tra stare a Milano e stare a Napoli, dal punto di vista dei servizi, delle cose, che è un costo che poi va in quella categoria « Costo della vita ». Quindi in questo sono d'accordo su un fatto, che l'efficienza della gestione di quei servizi che devono essere diritti di cittadinanza è largamente più inefficiente al Sud che al Nord e questa è una responsabilità, sono perfettamente d'accordo, che deve essere organizzata e, quando si dice: « Applicazione 116, comma terzo, nel rispetto del 119 » si dice: « Responsabilità e diritti ». Quindi, quando dico: « abroghiamo la spesa storica e passiamo a un criterio perequativo, graduale », ciò implica anche un criterio di controllo, di efficienza e di sanzioni sull'uso delle risorse perequative. Quindi in questo noi siamo perfettamente allineati e consapevoli, ma anche consapevoli che c'è un meccanismo che, se si mette in moto, è virtuoso. Però dire che questa situazione va bene così perché voi avete il costo della vita, non è la soluzione, cioè è una osservazione giustissima che porta ancor di più a dire: « Quali sono le regole? Applichiamole nei diritti e nei doveri ». Questo è perfettamente il costo *standard*, perché questo poi prevede, tra l'altro, la Costituzione. Sulla spesa corrente e sulla spesa in conto capitale, qui sarebbe un discorso complicatissimo. La spesa in conto capitale nel Mezzogiorno non è che dipende solo dall'incapacità delle regioni di usare i fondi della coesione. I fondi della coesione in conto capitale, anche mettendocene l'80 per cento, non raggiungono il conto capitale che, in teoria, il Mezzogiorno dovrebbe avere, 40 per cento ma da vent'anni. L'ul-

timo è del Governo Ciampi e poi dopo ci si è scordati. Nel 2017 è stata fatta la legge che porta al 34 per cento, obbligatoriamente, le spese pubbliche in conto capitale che devono essere localizzate nel Mezzogiorno. Quella percentuale non è mai stata raggiunta, siamo al 20 e prima eravamo anche a meno. Quindi diciamo che, nel discorso che facevo prima, Nord e Sud, questa inefficiente simbiosi tra un Nord in declino, perché questo è, e un Sud in fallimento perché questo è, l'idea che se io, invece di dargli il 34, gli do il 28 e questo resto me lo tengo per aiutare la mia economia, l'idea del salvarsi in forme separate è il modo perché tutti e due andiamo a fondo. Questo vorrei chiarire. Non è una rivendicazione, cioè ci sono delle regole costituzionali e legali, cioè la legge n. 42. Dove è il fondo di perequazione? « Eh, ma non abbiamo le risorse ». Ecco, oggi siamo messi in grado di fare un discorso, iniziare un discorso di riequilibrio territoriale sano, con i controlli, efficienza e tutto quello che anche la senatrice diceva. Qui, poi, vediamo, la responsabilità delle regioni, cioè l'Italia diversissima. Sono d'accordo, noi non siamo particolarmente regionalisti, ma capiamo perfettamente il ruolo dell'autonomia, che penalizzare l'Emilia-Romagna, la Lombardia o il Veneto in nome di una omogeneità con la Calabria, eccetera, eccetera, non per dare giudizi ma, nella realtà, vedere le cose, sarebbe controproducente a livello nazionale, ma le regole... torniamo alle regole. La Sicilia, che è la regione più autonoma del mondo, perché la Sicilia ha un trattato, addirittura prima della Costituzione ha avuto il suo Statuto regionale. La Sicilia è quasi uno Stato. Siamo d'accordo che occorre renderlo efficiente, ma è chiaro che se poi in tutto un sistema ognuno fa, diciamo, la sua versione, abbiamo 21 piccoli Stati, ognuno dei quali pretende, magari, di governare le sue autostrade, ma è una follia. Ecco, allora se l'autonomia chiede anche quello, e lo chiede, quello per noi è una follia. Cioè, spezzettare la gestione dell'Autostrada del Sole, in funzione del pezzo che sta in Lombardia avrà manutenzioni diverse, è una follia. Ora sul PNRR e le scelte, Lei dice: « Siete

astratti». Non è proprio così. Noi riteniamo, come SVIMEZ che il discorso dell'anima è importante, che dare un'anima al PNRR non vuol dire... noi siamo, devo dire, molto di supporto del Ministro per il Sud e la coesione territoriale che in Parlamento ha detto: «Signori, ci sono delle regole. Prima di parlare di autonomia, parliamo di come ci si arriva in modo fisiologico». E noi siamo perfettamente in linea. E ha ribadito il 40 per cento delle risorse vanno al Sud. Il problema però, secondo noi, è che tu puoi dare anche il 50 per cento al Sud, ma se glieli dai senza una visione, senza una strategia, per l'Italia non per il Sud... Il nostro sforzo da dieci anni è di dire: «Guardate che l'Italia va a fondo se non considera il rapporto Nord-Sud in modo che si apra un nuovo motore del Paese». Se noi facciamo il PNRR, come mi sembra che stia emergendo, come una grande manutenzione del sistema Italia, straordinaria, che sicuramente fa bene, ovviamente, tipo industria 5.0, noi non andiamo da nessuna parte. Rimaniamo a galla, questo sì. Quello che dobbiamo fare è che l'Italia diventi da un Paese in via di sottosviluppo, perché questo siamo, con problemi di ritardato sviluppo... guardiamo ai salari, al Nord, non dico quelli del sud, guardiamo la produttività al Nord, non quella del Sud, rispetto alla Germania, alla Francia e vediamo che sta aumentando e noi siamo nelle catene del valore loro, comandano loro, non noi. Noi dove possiamo comandare, tra virgolette, e dire: «Guardate in Europa l'Italia serve ed è fondamentale»? Nella transizione energetica, oggi qui dovremmo discutere e abbiamo enormi spazi che non vedo nel PNRR. Con la transizione ecologica, con la transizione energetica noi siamo in grado di fare una transizione ecologica molto più rapida che l'Europa 2030 e 2050 e quindi di dettare noi delle regole su quella transizione e non vedo quello nel PNRR. E questa come la facciamo? Guardiamo al Mediterraneo, al ruolo nel Mediterraneo dell'Italia. Rispetto a che cosa? Rispetto ai mercati del futuro, che sono l'Africa, il Medio Oriente. Allora, questa visione geopolitica è molto semplice, abbiamo otto

zone economiche speciali, non ne è partita una. La Polonia, con quattordici zone economiche speciali, sta superando il reddito *pro capite* dell'Italia. Il Mezzogiorno, ormai, se l'è lasciato dietro da dieci anni. Voi trovate una idea strategica dell'uso dei porti italiani per costruire una potenza mediterranea, che controlli il Mediterraneo, in nome e per conto nostro e dell'Europa? No. Trovate una politica per i porti strategica? No. Trovate una missione delle zone economiche speciali, delle zone doganali intercluse, che sono fondamentali per dare spazio nel mercato? No. Ma allora io dico, che PNRR è questo? Quindi non è una questione astratta, è una questione concreta. Quello che dovrebbe esserci è un'Autorità sulle zone economiche speciali, che le chiama tutte e dice: «Voi siete il nucleo del nuovo motore per il Mezzogiorno». E sa cosa vuol dire collegare le otto zone economiche speciali? Risolvere il problema delle zone interne e della desertificazione demografica, perché la ferrovia Napoli-Bari passa per il Sannio, per il Beneventano e per le Murge — cioè zone delle due principali regioni del Mezzogiorno — e la Taranto-Potenza passa per Matera. Ora, se non facciamo queste cose e creiamo un corpo organico nel Mezzogiorno, noi possiamo fare quello che vogliamo, ma il Mezzogiorno sarà sempre una disperazione. Lì è la nostra potenza economica in prospettiva: le catene del valore, il *reshoring*, quando si parla della nuova globalizzazione. Il Mediterraneo è il 30 per cento di tutto questo e noi siamo ospiti nel Mediterraneo, comandano i russi e i turchi. Sul ruolo dello Stato — lo evidenziava il senatore Presutto — è molto semplice, e lo dico con uno slogan. Da vent'anni ad oggi per motivi ideologici lo Stato deve essere un arbitro, non deve intervenire. I risultati sono questi, per cui chi comanda sono, casomai, più le regioni che lo Stato, lo Stato va in Conferenza Stato-regioni, prende la delibera all'unanimità, la porta in Parlamento e il Parlamento approva. Vi sembra che il modello della Costituzione italiana sia di questo genere? Dopodiché oggi, lo Stato, deve fare il regista. Il Piano nazionale si chiama appunto nazionale. Io ho detto qual è la

soluzione, è la Terza missione. Il Politecnico di Torino potrebbe fare progetti per tutta l'Italia. La Cassa del Mezzogiorno, con 300 ingegneri, ha trasformato il Mezzogiorno in dieci anni e noi diciamo che abbiamo problemi di progetti, anche se le amministrazioni sono allo sfacelo? Va bene, questa è la sussidiarietà, ricostruire una struttura e abbiamo tutte le competenze per farlo, ma che questo non sia neanche all'orizzonte del PNRR, non so se sia insipienza, detto in modo molto gentile, o ideologia. Credo ci sia molta ideologia sul fatto che lo Stato non debba essere un regista, che debba essere un regolatore del traffico, cioè un arbitro. Ciò, in questa fase,

è un errore che può essere pagato molto caro. Grazie di nuovo dell'ospitalità.

**PRESIDENTE.** Siamo noi che ringraziamo Lei, Presidente, per la relazione. Dispongo che la documentazione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta e dichiaro conclusa l'audizione. Grazie a tutti.

**La seduta termina alle 9.30.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 26 gennaio 2023*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

### **Audizione SVIMEZ**

**presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo  
fiscale sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del  
federalismo fiscale**

**Roma, 13 aprile 2022**



### *Premessa*

In linea con gli argomenti esposti nelle altre occasioni in cui in questi anni si è espressa, la SVIMEZ ritiene ancora necessario ribadire che la discussione in tema di autonomia differenziata va collocata, necessariamente, nel contesto «allargato» di un’attuazione organica, completa ed equilibrata del Titolo V riformato nel 2001 e in conformità con la legge delega 42 del 2009.

Questa “avvertenza” è rafforzata nel nuovo contesto delle politiche pubbliche delineatosi nel post-pandemia con l’avvio dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che accoglie su mandato europeo tra i suoi obiettivi quello “fondativo” della coesione quale condizione essenziale per traghettare l’economia e le società al post-Covid.

La SVIMEZ, da ultimo, è stata audita lo scorso giugno 2021 dalla Commissione di Studio in materia di autonomia differenziata istituita con il compito di approfondire e predisporre una proposta di intervento normativo sul tema dell’autonomia. La Commissione ha sottoposto all’attenzione dell’Associazione un documento di lavoro dai contenuti condivisibili e in larga parte in linea con le argomentazioni esposte in questa nota, che proprio sulla Memoria consegnata alla stessa Commissione si basa.

La SVIMEZ condivide le argomentazioni di recente portate all’attenzione del Parlamento dal Ministro Carfagna. Con particolare riferimento al rapporto tra funzioni da decentrare e risorse da destinare al loro finanziamento che “risente della mancata attuazione del decreto legislativo n. 68 del 2011 nella parte relativa alla definizione dei LEP nelle materie dell’assistenza, dell’istruzione e del trasporto pubblico locale”, e alla necessità che il Parlamento e le Regioni meridionali, finora non coinvolti, diventino protagonisti della discussione.

La SVIMEZ ha ricordato in più occasioni che la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previste dall’articolo 116 comma 3 della Costituzione è formalmente legittima, ma ha invitato a sottrarre il tema dal terreno delle opposte rivendicazioni territoriali per discuterne nel merito e arrivare ad una proposta normativa conforme al regime di piena operatività della legge 42 di attuazione dell’intero Titolo V. In questo senso la SVIMEZ ha richiamato costantemente l’attenzione sulla necessità di subordinare la concessione di forme di autonomia



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

differenziata al completamento organico della riforma del Titolo V sciogliendone i nodi rimasti irrisolti. Due soprattutto: la definizione dei LEP, di recente fissati per asili nido, assistenti sociali e trasporto degli studenti disabili, e il finanziamento integrale di un sistema unitario di perequazione delle infrastrutture economiche e sociali. Semplicemente perché non può esserci federalismo fiscale differenziato se non c'è federalismo fiscale.

### *1. Autonomia differenziata e Titolo V della Costituzione*

Le richieste di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» previste dall'articolo 116 comma 3 della Costituzione sono entrate nell'agenda politica fin dalla firma delle pre-intese del febbraio 2018 con le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto (Governo Gentiloni). Il tema è stato poi inserito nel «contratto» del Governo Conte I, rimanendo confinato al dibattito tra specialisti per buona parte dei mesi in cui sono continuate le negoziazioni tra l'esecutivo e le delegazioni negozianti regionali.

Solo a un anno dalla firma delle pre-intese, nel febbraio 2019, e alla vigilia della formalizzazione delle nuove intese, il tema è entrato nella discussione pubblica con la diffusione dei testi concordati tra il Governo allora in carica e ciascuna delle tre regioni richiedenti. Ne è seguita una discussione pubblica fortemente condizionata dalle crescenti opposte rivendicazioni territoriali che è andata via via accentuandosi dopo la diffusione delle bozze degli schemi delle intese, inclusive delle «richieste non accolte dai Ministeri o non ancora definite», alcune delle quali dai tratti palesemente rivendicazionisti ed esplicitamente motivate dall'intento di trattenere sui territori maggiori risorse pubbliche, facendo leva sul concetto improprio di residuo fiscale dei territori. Un tema, quello dell'ingiustizia fiscale, poi gradualmente uscito dal dibattito di fronte all'evidenza dell'uso strumentale del concetto di residuo fiscale, misura della redistribuzione riferibile agli individui, non ai territori<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali, Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 22 novembre 2017; Giannola A., Petraglia C., Scalera D., Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali, *Economia Pubblica - The Italian Journal of Public Economics*, 2017, n.2, pp. 33-57.



Nel frattempo altre regioni hanno intrapreso il percorso per la richiesta di autonomia rafforzata.

Fin dalla firma delle pre-intese delle «tre regioni dell'autonomia», la SVIMEZ è intervenuta in questo dibattito per segnalare l'anomalia delle proposte di autonomia regionale rafforzata rispetto a un percorso costituzionalmente corretto entro il quale dovrebbero essere inquadrare le richieste di attuazione dell'articolo 116 comma terzo. Con l'obiettivo di sollecitare un confronto razionale e informato sulla base di un utilizzo corretto, e non strumentale, delle diverse fonti ufficiali disponibili sulla finanza pubblica territoriale e per invitare ad una riflessione sulla rilevanza del nuovo assetto istituzionale per l'interesse nazionale<sup>2</sup>.

Oggi ancor più, nella nuova cornice di politiche pubbliche nazionali esplicitamente orientate alla complementarità tra gli obiettivi di crescita nazionale e coesione territoriale, secondo la SVIMEZ il c.d. regionalismo differenziato andrebbe realizzato nella cornice del disegno originario del federalismo fiscale avviato con la legge delega 42 del 2009, collocandosi nel solco dei principi ispiratori dell'intero Titolo V della Costituzione.

Questo punto, più volte ribadito dalla SVIMEZ, è stato al centro anche delle osservazioni critiche sollevate dal DAGL e dall'UPB<sup>3</sup>. I due organi tecnici «nazionali» hanno infatti mosso

---

<sup>2</sup> *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso. Nota tecnica sull'attuazione dell'autonomia differenziata* a cura della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale, 9 aprile 2019 (disponibile al link [http://www.svimez.info/archivio/images/INIZIATIVE/2019/2019\\_04\\_09\\_nota\\_regionalismo.pdf](http://www.svimez.info/archivio/images/INIZIATIVE/2019/2019_04_09_nota_regionalismo.pdf)); Audizione SVIMEZ presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata, 10 dicembre 2019 (disponibile al link <http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/12/audizione-SVIMEZ10-dicembre-2019.pdf>); Bianchi L., Volpe M., *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso*, Rivista economica del Mezzogiorno, 2019, n. 1, pp. 3-16; Bianchi L., Petraglia C., *Facciamo i conti giusti sul federalismo differenziato*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 11 novembre 2019; *Valorizzare le autonomie e ridurre le disuguaglianze. Il federalismo possibile*, Rapporto SVIMEZ 2019 sull'Economia e la Società del Mezzogiorno, Capitolo III; *La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione*, nota SVIMEZ, ottobre 2020 (disponibile al link [http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/10/NOTA\\_OCP-def-14ottobre-def-2.pdf](http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/10/NOTA_OCP-def-14ottobre-def-2.pdf)).

<sup>3</sup> Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, Appunto per il Presidente del Consiglio (Oggetto: Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), 19 giugno 2019; Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

critiche sostanziali (tanto radicali da potersi definire vere e proprie stroncature) alle richieste di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna nell'estate del 2019. Gran parte di queste critiche erano riconducibili proprio all'incoerenza di fondo delle richieste con un'attuazione organica del Titolo V della Costituzione. Per limitarci, per punti, ad alcune di esse, il DAGL:

- ha giudicato controversa la legittimità dell'attribuzione di ulteriori forme di autonomia in tutte le materie previste dall'art. 116 comma 3, perché una così ampia estensione dell'autonomia determina di fatto la creazione di nuove regioni a statuto speciale;
- ha stigmatizzato il rischio che l'affidamento alle regioni di servizi a forte contenuto redistributivo, come l'istruzione, crei disparità di trattamento tra regioni, difficoltà nella libera circolazione delle persone tra territori regionali, limitazione dell'esercizio del diritto al lavoro in qualsiasi parte del territorio nazionale, l'indebolimento dei diritti di cittadinanza;
- ha giudicato non condivisibile il criterio che le risorse destinate alle regioni richiedenti per finanziare le materie devolute non possa essere inferiore al valore medio nazionale pro capite della spesa statale per l'esercizio delle funzioni regionalizzate.

L'UPB:

- ha rilevato che le bozze di intese mancano di esplicitare qualsiasi criterio in materia di solidità delle finanze e di capacità amministrativa delle Regioni richiedenti, sulla base dei quali valutare l'ammissibilità delle singole istanze di autonomia rafforzata;
- ha evidenziato che la mancanza di criteri di accesso al regionalismo differenziato potrebbe comportare rischi di peggioramento delle prestazioni fornite, deficit nei bilanci regionali, squilibri territoriali e conflitti di competenze;
- ha giudicato inappropriata la soluzione di affidare la determinazione delle risorse da trasferire a una Commissione paritetica Stato-Regione da costituire dopo l'entrata in vigore delle leggi di attuazione delle intese;
- ha indicato l'opportunità che le intese, oltre al dettaglio delle funzioni da trasferire, riportino la quantificazione delle correlate risorse da assegnare alle Regioni richiedenti per garantire un ruolo adeguato del Parlamento;
- ha rimarcato come il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive previsto dalle bozze di intesa presenti elementi contraddittori che suscitano preoccupazioni per i possibili rischi sia sulla



tenuta del vincolo di bilancio nazionale sia sulla garanzia della solidarietà interregionale.

## *2. Quali condizioni per un'autonomia differenziata possibile?*

Dopo le critiche ricevute dal DAGL e dall'UPB, con il precedere esecutivo l'autonomia differenziata era tornata formalmente in agenda con la «proposta Boccia» di disegno di legge recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata» sulla quale la SVIMEZ ha portato le proprie osservazioni all'attenzione del Parlamento<sup>4</sup>.

Quella proposta marcava un importante cambio di passo fissando gli obiettivi e le previsioni alle quali lo Stato deve conformarsi nella sottoscrizione delle Intese con le quali vengono attribuite alle Regioni le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Con i riferimenti ai LEP, agli obiettivi di servizio e ai fabbisogni standard, si sanava un vizio di fondo cruciale delle iniziali bozze di intesa di Emilia Romagna, Veneto e Lombardia: la mancanza di ogni riferimento alla legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale e al D. Lgs. 68/2011 di attuazione della legge delega in tema di federalismo regionale.

Inoltre, veniva riconosciuto un maggiore, anche se ancora insufficiente, «protagonismo» al Parlamento e veniva anche salvaguardato il tema del coordinamento nazionale della finanza pubblica. Va inoltre sottolineato il richiamo che veniva fatto all'esigenza del rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118 della Costituzione. Un richiamo fondamentale per garantire che l'autonomia rafforzata in capo alle Regioni non intacchi i livelli di autonomia definiti a livello locale, attenuando in tal modo di molto il rischio di sostituzione del centralismo statale con un neo-centralismo regionale.

### *2.1 Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione infrastrutturale*

---

<sup>4</sup> Audizione SVIMEZ presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata, 10 dicembre 2019 (disponibile al link <http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/12/audizione-SVIMEZ-10-dicembre-2019.pdf>).



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

D'altra parte, la SVIMEZ aveva portato l'attenzione anche un punto che destava perplessità nella versione originaria della «proposta Boccia». La proposta prevedeva che, qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa che attribuisce per la prima volta la funzione, non siano stati definiti i LEP e i fabbisogni standard, le funzioni siano attribuite e le relative risorse siano assegnate «sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente».

È utile riprendere questa osservazione critica per ribadire che la ratio sottesa all'articolo 116 comma 3 non è quella di un percorso parallelo o, ancora peggio, alternativo alla realizzazione di un sistema di finanza pubblica federale, bensì quella di un passaggio sequenziale alla realizzazione del federalismo fiscale. Il legislatore costituzionale, una volta identificate le funzioni attribuite ai diversi livelli di governo, ha voluto prevedere la possibilità, chiaramente successiva, di attribuire alle Regioni ulteriori livelli di autonomia sulle materie concorrenti, precisando che siffatti gradi rafforzati di autonomia dovranno essere esercitati nel rispetto dei principi dell'articolo 119, così come declinati dalla legge delega attuativa del 5 maggio 2009, n.42.

L'autonomia differenziata, pertanto, non può essere calata su un sistema di finanza pubblica che non sia quello federale previsto dalla predetta norma, che come è risaputo ad oggi risulta largamente inattuata. Non si tratta di un mero problema definitorio aggirabile mutando la denominazione di spesa storica in «risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente».

Riteniamo, quindi, che in merito al delicato problema della transizione si adotti un criterio che rappresenti per un lato un incentivo a continuare il percorso di recente intrapreso limitatamente ad alcuni ambiti per la definizione dei LEP a costo standard e, al contempo, introduca subito un meccanismo di perequazione da modulare in modo trasparente.

In carenza di LEP, costi e fabbisogni standard, infatti, il criterio di assegnazione della spesa storica ha determinato la sistematica penalizzazione delle aree meno sviluppate e, in particolare, delle regioni meridionali. Se una cosa concreta può fare una proposta normativa di attuazione del comma terzo dell'art. 116 della Cost, a garanzia di quei principi comuni che dovranno essere definiti e formalizzati prima di adire qualsiasi intesa su autonomie differenziate, essa è la abrogazione del criterio della spesa storica e il concomitante impegno – da rendere immediatamente



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

operativo – ad adottare un sia pur transitorio criterio di equa ripartizione di risorse date. L'abbandono immediato del criterio della spesa storica è questione di valenza costituzionale imposta dalle evidenze ormai certificate sugli effetti distorsivi e penalizzanti di quella procedura. Tanto più se l'intento è proprio quello di inaugurare, secondo legge, una rigorosa e responsabile perequazione.

Sulle modalità di definizione dei LEP, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard giova sottolineare due aspetti.

Il primo riguarda le ragioni che potrebbero spingere ad introdurre criteri nuovi per il calcolo delle medesime grandezze, la cui determinazione era già stata normata dalla legge n. 42 del 5 maggio 2009 e successivi decreti legislativi. Sebbene i ritardi accumulati nel calcolo dei fabbisogni standard e dei LEP possano indurre a giustificare un intervento correttivo del legislatore, questo andrebbe accuratamente motivato. Andrebbero inoltre esplicitati, se diversi da quelli della legge 42, i principi cui dovranno ispirarsi le metodologie di calcolo dei costi e dei fabbisogni standard, nonché degli obiettivi di servizio e dei LEP, onde evitare che in sede di decretazione si adottino criteri di calcolo troppo difformi dalla volontà più volte espressa del legislatore. In ogni caso, bisognerebbe coordinarsi con tali norme e, per avere un quadro uniforme, abrogarle.

Il secondo aspetto che destava perplessità nella proposta avanzata nella precedente esperienza governativa sulla quale è opportuno tornare in questa sede è la modalità di calcolo *à la carte* dei fabbisogni e dei LEP che sembrava trasparire dalla proposta di legge Boccia. Questa appariva non compatibile con la previsione, sempre contenuta nella proposta, che «i successivi riparti, avvengono nei limiti delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196». Si sarebbe così determinato, infatti, un sistema perequativo condizionato dalle funzioni che per prime vengono assoggettate a calcolo, sulla base della richiesta di una o più Regioni.

Infine, con riferimento alla eventuale creazione di nuove strutture amministrative o tecniche per il calcolo dei fabbisogni standard e dei LEP, è sempre utile chiarirne opportunamente le ragioni ed evitare eventuali sovrapposizioni con altre strutture deputate a realizzare tali calcoli.

Una richiesta che ha caratterizzato le pre-intese del 2018 e i testi concordati del febbraio 2019 era quella prevista all'art. 6, identico per le tre Regioni richiedenti, che prevedeva che «Lo



Stato e la Regione, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese».

La SVIMEZ ritiene utile riportare all'attenzione la critica sollevata a suo tempo a questa previsione che sembrava portare con sé la richiesta di risolvere «a casa propria» il problema «nazionale» della programmazione e della mobilitazione delle risorse che finanziano gli investimenti pubblici, il motore della crescita che è mancato nel paese in questi anni e che oggi si ha l'occasione irripetibile di riavviare con il PNRR. Una soluzione in chiaro contrasto, come ha avuto modo di ribadire anche l'UPB, «con i principi della perequazione infrastrutturale (Costituzione art. 119, c. 5; l. 42/2009, art. 22; Decreto MEF 26 novembre 2010) che prevedeva una serie di azioni per il recupero dei deficit strutturali dei vari territori e la conseguente programmazione del complesso delle risorse disponibili per gli investimenti infrastrutturali secondo questa specifica prospettiva».

La legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009), con l'art. 22 denominato «Perequazione infrastrutturale», prevedeva la predisposizione di una ricognizione degli interventi infrastrutturali come fase propedeutica alla perequazione infrastrutturale. In attuazione di tale norma fu emesso il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 delle legge 5 maggio 2009, n. 42» che definì la metodologia per la ricognizione della situazione infrastrutturale, per l'individuazione delle carenze esistenti e per il calcolo del fabbisogno «in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine e di riduzione dei divari territoriali» (art. 4 del decreto). All'art. 5 veniva inoltre precisato che ai territori caratterizzati da un maggiore fabbisogno infrastrutturale doveva essere garantita una quota di risorse pubbliche proporzionale all'entità del fabbisogno.

Queste norme portavano a configurare una programmazione della politica infrastrutturale nazionale all'interno della quale diveniva parte integrante la considerazione del maggiore



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

fabbisogno che caratterizza vaste aree del Paese. La via indicata era fortemente innovativa rispetto al passato in quanto non partiva dalle risorse finanziarie ma dalla rilevazione dei *deficit*. Un approccio quanto mai opportuno: se l'obiettivo è ridurre gli squilibri, è dalla rilevazione degli squilibri che occorre partire; le risorse saranno quantificate successivamente in funzione dei vincoli di finanza pubblica e dei tempi entro i quali si intende ridurre gli squilibri stessi.

Il procedimento descritto, che nelle sue linee generali appare semplice, in realtà è rimasto totalmente inattuato per motivazioni di ordine tecnico, legate alle difficoltà di una valutazione dei *deficit* da colmare, sia pur limitati a quelli giudicati essenziali, dal loro costo e dalla difficoltà della programmazione dell'impegno finanziario in un arco temporale che per essere molto lungo presenta notevoli margini di incertezza. Ma, allo stesso tempo, è senz'altro venuta meno nel corso degli anni anche la spinta politica a fare della riduzione dei divari interni un obiettivo sostanziale dell'azione pubblica<sup>5</sup>.

La «proposta Boccia» era intervenuta su questo vulnus introducendo uno specifico riferimento al tema fondamentale della perequazione infrastrutturale e quindi dell'indifferibile esigenza di colmare i divari, soprattutto, ma non solo tra Sud e Nord, nelle dotazioni e nella qualità dei servizi erogati. Il tema della perequazione territoriale veniva infatti regolamentato dall'art. 3 del già citato disegno di legge. In particolare, si prevedeva l'istituzione di un Fondo perequativo da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Fondo perequativo per il finanziamento delle infrastrutture è stato poi istituito con la Legge di Bilancio per il 2021 (art. 1, comma 815) con una dotazione complessiva di 4.600 milioni di euro per gli anni dal 2022 al 2033, di cui 100 milioni di euro per l'anno 2022, 300 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2023-2027, 500 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2028-2033.

Modificando l'art. 22 della l. n. 42/2009, si stabiliva di effettuare la ricognizione delle infrastrutture esistenti e di definire gli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale in termini di servizi minimi con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (su

<sup>5</sup> Bianchi L., *I divari infrastrutturali e la spesa per opere pubbliche: la mancata attuazione della perequazione infrastrutturale*, Seminario sull'attuazione dell'art.22 della Legge 42-2009 sulla perequazione infrastrutturale, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Roma, 6 giugno 2019 (disponibile al link <http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/06/SVIMEZperequazioneinfrastrutturalecautonomia-1.pdf>).



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

proposta dei Ministri competenti, di concerto con il MEF, con il MIT, con il Ministro degli affari regionali e le autonomie e con il Ministro per il sud e la coesione territoriale).

Per quanto riguarda l'attività di ricognizione, la norma faceva esclusivo riferimento all'utilizzo di dati e informazioni forniti dalla Conferenza delle regioni e delle Province autonome, tenendo conto dei seguenti elementi: a) estensione delle superfici territoriali; b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno; c) deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo; d) densità della popolazione e densità delle unità produttive; e) particolari requisiti delle zone di montagna; f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio; g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Entro i sei mesi successivi avrebbero dovute poi essere individuate le infrastrutture necessarie a colmare il deficit di servizi rispetto agli standard di riferimento e stabiliti i criteri per l'assegnazione dei finanziamenti con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con il MIT, con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e con il MEF, previa intesa in Conferenza unificata).

L'art. 60 del «decreto semplificazioni» recante «Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale» di recente approvato dal Consiglio dei ministri è intervenuto con una nuova modifica all'art. 22 della l. n. 42/2009, prevedendo la medesima dotazione complessiva di 4.600 milioni di euro per gli anni dal 2022 al 2033 e la stessa allocazione temporale delle risorse del «Fondo perequativo infrastrutturale» istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. È stato invece rivisto il quadro delle competenze per la ricognizione delle infrastrutture esistenti, dei criteri da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale (di cui tener conto non più in sede ricognizione dei fabbisogni ma al momento del riparto delle risorse), e degli strumenti attuativi del finanziamento degli interventi.

Quanto alla ricognizione delle infrastrutture statali, si rimanda ad un decreto da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che effettua la ricognizione sentite le amministrazioni competenti. In relazione alle infrastrutture non di competenza statale, invece, la



ricognizione dovrà essere effettuata dagli enti territoriali. All'esito della ricognizione che non si prevede di «pesare» con gli indicatori previsti dalla norma contenuta nella Legge di Bilancio per il 2021, con delibera del CIPESS verranno stabiliti criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario, avuto riguardo: a) alle carenze della dotazione infrastrutturale sussistenti in ciascun territorio, b) all'estensione delle superfici territoriali e alla specificità insulare, c) alla densità della popolazione e delle unità produttive, e verranno individuati i Ministeri competenti e la quota di finanziamento con ripartizione annuale, tenuto conto di quanto già previsto dal PNRR e dal Piano nazionale per gli investimenti complementari. Rispetto a quanto previsto in Legge di Bilancio, perciò, vengono resi meno stringenti le priorità accordate ai territori in ritardo di sviluppo e, con riferimento alla rete viaria, viene rimosso il riferimento esplicito al Mezzogiorno.

Considerata l'esiguità della dotazione finanziaria rispetto alle esigenze, più che le osservazioni puntuali sulle modifiche intervenute, valgono a questo proposito soprattutto le considerazioni di metodo relative alla coerenza rispetto al disegno originario della perequazione infrastrutturale.

Rispetto a tale percorso, il Fondo perequativo conserva la principale criticità già messa in evidenza dalla SVIMEZ: la costituzione di un apposito Fondo che si aggiunge alle diverse programmazioni già esistenti della spesa ordinaria e aggiuntiva, i cui obiettivi sono chiaramente sproporzionati rispetto alla modesta dimensione finanziaria. Il maggiore rischio resta soprattutto quello di costituire un ulteriore fondo di riserva per le aree a ritardo infrastrutturale, rinunciando all'obiettivo di riuscire ad orientare l'intera politica infrastrutturale del Paese all'obiettivo di rimozione di tali *deficit*, in coerenza con i vincoli di finanza pubblica.

## *2.2 Le due condizioni essenziali per un'autonomia rafforzata «possibile»*

Per dotare l'autonomia differenziata di un ancoraggio «cooperativo», la proposta normativa di attuazione dell'art. 116 comma terzo della Cost. dovrà prevedere riferimenti espliciti a due aspetti «sostanziali» tra loro connessi.



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

Il primo è l'individuazione puntuale di criteri di accesso al regionalismo differenziato «da verificare sulla base di analisi e valutazioni accurate e adeguatamente documentate»<sup>6</sup>.

Il secondo riguarda la previsione esplicita che le concessioni di autonomia rafforzata su singole funzioni, siano motivate dall'interesse nazionale, non da quello particolare delle singole Regioni richiedenti.

Andrebbero perciò definite misure oggettive di efficienza ed efficacia sulla base delle quali valutare ex ante la superiorità di una Regione rispetto allo Stato centrale nell'esercizio legislativo e amministrativo di una competenza che si vuole avocare alla sfera regionale e/o la peculiarità della Regione richiedente che possa indurre il legislatore ad assegnarle maggiori competenze rispetto alle altre in determinati ambiti.

Non intervenire su questi due aspetti, significherebbe lasciare sostanzialmente inevasi due quesiti: le richieste di autonomia rafforzata che verranno accolte, saranno motivate adeguatamente da giustificazioni economiche nell'interesse pubblico nazionale? E, parimenti rilevante, come e quanto verrà valutato il fatto ampiamente certificato delle distorsioni indotte dall'applicazione del criterio della spesa storica?

### *3. Autonomia differenziata e PNRR*

Affinché il PNRR sia adeguato agli obiettivi è necessario che esso operi in un contesto di affidabile "normalità" dell'attività di governo; ciò è necessario in generale e ancor di più se si debbono fronteggiare condizioni straordinarie.

La "normalità" alla quale ci si riferisce comporta fundamentalmente il rispetto di principi-cardine fissati da fonti certe, chiaramente definite ai quali la "politica ordinaria" dovrebbe attenersi. Altrimenti la garanzia di "normalità" sfuma, fino a scomparire se questi criteri sono di fatto solo occasionalmente rispettati o, peggio – per prassi consolidata – sistematicamente elusi.

---

<sup>6</sup> Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

In altri termini è necessario che l'operare "effettivo" della politica ordinaria sia conforme ai criteri "nozionali" che la stessa politica ha definito quale riferimento istituzionale. Non si tratta quindi di innovare e tantomeno di invocare l'ennesima riforma bensì di adempiere a norme chiaramente fissate e a queste ricondurre la gestione delle risorse pubbliche sia in conto capitale che in conto corrente.

Il caso italiano, purtroppo, si caratterizza per la persistente discrasia tra un regime di "normalità effettiva" rispetto al "regime nozionale" per il fatto che i criteri "nozionali" rimangono un riferimento virtuale pur se solennemente scolpiti in norme di legge e in Costituzione.

Macroscopico sotto questo aspetto è il tema della garanzia dei diritti civili e sociali di cittadinanza: salute (sanità), educazione (formazione), mobilità (infrastrutture) ex art 117 comma 2 lettera m, art 119 Cost. e legge 42/2009.

Alla patente discrasia tra "nozionale" ed "effettivo" si riferisce l'Unione Europea nelle raccomandazioni che accompagnano l'assegnazione di ingenti risorse del neonato debito pubblico comunitario laddove raccomanda di ridurre le disuguaglianze e rafforzare la coesione sociale del Paese.

Quel richiamo nasce dalla constatazione della persistente inosservanza della "normalità" costituzionale, tradotta nel 2009 nella legge 42: una "negligenza" la cui persistenza da dodici anni viene addebitata alla mancata determinazione dei LEP ed il corrispettivo finanziamento che – come recita la Costituzione e la Legge 42 – deve essere universale ed integrale. Questa carenza giustifica il ricorso al finanziamento secondo il criterio della spesa storica delle singole regioni. Il che è un formidabile ostacolo al superamento dei divari territoriali nella fruizione dei diritti di cittadinanza che, anzi, tendono ad accentuarsi come documentano da venti anni i Conti Pubblici Territoriali.

Recuperare una condizione di "ordinaria e ordinata" politica della coesione sociale (perché di questo si tratta) pone – nel caso specifico – l'esigenza di avviare il processo perequativo, essenziale per controllare, governare e ridurre le disuguaglianze. Si tratta di un passaggio da gestire pragmaticamente, partendo dalla presa d'atto che:

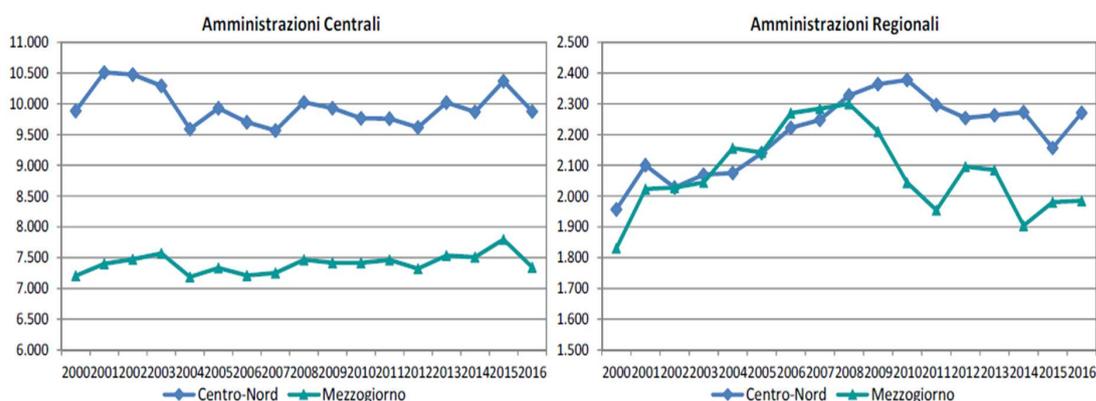
- a. le divergenze territoriali si sono ampliate e consolidate fino a determinare la compressione di fondamentali diritti di cittadinanza in un crescendo che rischia di disgregare il Paese;
- b. dal 2001 la ultraventennale "provvisoria" regola della spesa storica regionale di



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

allocazione delle risorse, contribuisce alla balcanizzazione territoriale dei diritti. La seguente figura ben sintetizza gli effetti territoriali di questa negligenza dal 2000 al 2016.

Spesa pubblica pro-capite per livello di governo (Fonte Conti Pubblici Territoriali)  
anni 2000-2016



Se obiettivo condiviso fosse stato effettivamente quello di procedere a un riequilibrio, il Governo nazionale avrebbe dovuto gestire le risorse erariali per conseguire livelli pro capite il più possibile omogenei sul territorio per quel che concerne scuola, sanità e mobilità: in altri termini realizzare standard territoriali vicini a quello pro capite nazionale. Scostamenti dalla media nazionale possono essere fisiologici (dovuti a caratteri specifici, naturali, di scala, demografici, di disagio sociale, ecc.) o determinati da circostanze speciali e temporanee delle quali farsi carico.

Le condizionalità della UE potranno, forse, imporre un ritorno al buon senso. Non ci vuole molto per comprendere – ad esempio – che quale che sia l’insormontabile problema che non li ha resi finora identificabili, i LEP nulla potranno essere se non una analitica ripartizione di risorse pari all’ammontare che il sistema erariale è in grado di mettere a disposizione della comunità. In altri termini, se mai potranno esistere simbolici LEP “virtuali”, quelli “effettivi” risulteranno da una procedura di ripartizione-allocazione soggetta a vincoli di bilancio ai quali dovrà conformarsi qualsiasi prescrizione “virtuale”.

Questa lapalissiana considerazione, tanto prosaica quanto scomoda, invece di favorire ha finora dissuaso dal superare pragmaticamente il criterio della spesa storica regionalizzata e, con



essa, storiche rendite territoriali.

Per l'eliminazione di questa assurdit  occorre partire proprio dalla spesa storica nazionale pro capite di lungo periodo, e procedere quindi alla allocazione sui territori considerando opportunamente specificit  ordinarie o straordinarie.   perci  da considerare con sospetto, il benaltrismo degli appelli che continuando a invocare la definizione dei chimerici LEP distolgono dal procedere con sano immediato pragmatismo all'elaborazione di una strategia di riequilibrio basata sulla ricchissima evidenza disponibile da venti anni di rilevazioni dei Conti Pubblici Territoriali che rendono disponibile per ogni singolo servizio il pi  attendibile standard regionale e nazionale.

Una simile procedura perequativa  , a ben vedere, anche il miglior incentivo per arrivare – se veramente lo si vuole – a dar finalmente corpo agli elusivi LEP, che al pi  potranno essere un riferimento utile anche se mai effettivamente praticabile.

Se si adotta questa linea di condotta, sappiamo a priori quanto ampia sarebbe l'incidenza della perequazione e il corrispondente impatto territoriale di una tale redistribuzione di risorse erariali tra territori: un quadro che se per un verso evidenzia nella condizione attuale l'insostenibilit  sociale e, quindi, l'impraticabilit  politica della perequazione, per altro verso fornisce un dato oggettivo e una plastica misura del rischio montante di disgregazione del Sistema Paese paventato dalla UE.

A disinnescare questa esplosiva contraddizione deve concorrere l'intervento delle risorse del NGEU con le sue condizionalit  che invitano a ridurre le disuguaglianze con interventi sia in conto capitale per adeguare le dotazioni infrastrutturali sia il rafforzamento e la qualificazione del capitale umano.

Tale contributo non   certo in grado di risolvere per il 2026 il problema ma risulta un segnale decisivo per arrestare e cambiare verso alla pericolosa divaricazione tra il "nozionale" e l'"effettivo" cos  da ricondurre a "normalit " la politica ordinaria. Ci    parte integrante del Progetto di Sistema al quale dovrebbe conformarsi il PNRR.

L'avvio di una perequazione   possibile con l'apporto di risorse aggiuntive del PNRR che, senza penalizzare posizioni oggi "sopra la media nazionale", intervengano opportunamente sulle realt  che versano in condizioni pi  critiche, con apporti di risorse dedicate a impieghi socialmente



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

produttivi.

È dunque di fondamentale importanza che il nodo della perequazione, sia adeguatamente compreso, messo in conto ed integrato per assicurare quella “normalità” fisiologica che rende agevole e condiviso il percorso. È questo un ingrediente essenziale affinché il “secondo motore”, obiettivo del Progetto di Sistema, sia avviato nel Mezzogiorno e sia poi lui stesso in grado di offrire con il “tagliando dello sviluppo” la piena sostenibilità di un processo che recupera con i diritti una reale coesione.

Fatta dunque giustizia sommaria di futili appelli, decaloghi, petizioni per la definizione di LEP che impegnano da molti anni “Alte commissioni” sul federalismo fiscale, è urgente rapportarsi all’ammontare di risorse disponibili e di quelle programmabili per iniziare da subito la transizione che il significativo apporto del PNRR rende praticabile specie sulla quota di spesa in conto capitale (scuole, ospedali, infrastrutture) con un percorso immediatamente operativo.

Tra le tante procedure possibili il riferimento al livello pro capite della spesa storica nazionale della quale c’è amplissima evidenza per ogni possibile disaggregazione territoriale e specificità di servizio per circa un ventennio, consente una esauriente distinzione dei territori tra quelli con livelli di spesa storica superiori o inferiori al pro-capite nazionale.

Su questa evidenza può calibrarsi la strategia di riequilibrio supportata dal concorso delle risorse aggiuntive del PNRR.

Ai fini della sostenibilità sociale sono da lasciare invariate le risorse pro capite in quei territori già al di sopra della media e destinare, nel limite delle disponibilità, le risorse aggiuntive a incrementare i servizi nei territori sotto la media. Il che, nel mentre fa crescere il livello medio pro capite nazionale, consente di far convergere i territori in ritardo verso i valori delle aree più favorite. La transizione si conclude quando il pro capite sarà per tutti pari al valore medio iniziale dei territori con valori superiori alla media nazionale di partenza. Il percorso sarà tanto più rapido ed efficace quanto più efficiente sarà l’uso da parte dei destinatari delle maggiori disponibilità che dovranno perciò attrezzarsi a superare il vaglio – questo sì possibile da definire – del regime di costi standard.

Affinché tutto ciò non sia un fuoco di paglia, è evidente che le sorti del processo di perequazione nel medio lungo termine sono affidate soprattutto all’attivazione dell’economia a



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

ritmi del tutto diversi da quelli pre-pandemia, affidato al recuperato dinamismo di un Sud progressivamente sempre più in grado di contribuire alla perequazione ed al suo consolidarsi indipendentemente dall'apporto del PNRR.

Il *crowding in* della convergenza dipenderà infatti grandemente dal finora inesistente “secondo motore” del sistema, quello del Sud. Al suo apporto di prodotto e occupazione diretta ed indiretta, abbinato a una coerente strategia nazionale, è affidata la fisiologica prosecuzione di un responsabile processo di chiusura del gap nei diritti di cittadinanza.

In questa prospettiva, il cluster delle ZES acquista valenza ancor più strategica per instaurare una relazione nuova e proattiva con il territorio tanto più intensa quanto più dinamico è il loro sviluppo. A conferma che il loro non è un arroccamento, un alzare il ponte levatoio rispetto a quanto esiste fuori dei propri confini amministrativi; al contrario esse debbono configurarsi come interconnessi punti di accumulazione alimentati e che alimentano il sistema territoriale di riferimento a cerchi concentrici di prossimità via, via più ampi.

Una quota rilevante delle risorse del PNRR è destinata ad interventi nei comparti istruzione, sanità, transizione e mobilità locale. Se nelle grandi infrastrutture l'intervento del PNRR è chiaramente affidato a grandi centri di progetto e di realizzazione (quali Ferrovie, Enel, Cassa Depositi e Prestiti, ecc.) in questi ambiti che riguardano l'offerta di servizi essenziali alla popolazione ci presentiamo all'appuntamento fissato dall'UE senza strumenti adeguati all'impegno straordinario. Il che rappresenta un problema specie per la ripartizione ed assegnazione di risorse che – date le condizionalità della UE (riduzione delle disuguaglianze, rafforzamento della coesione sociale) – afferiscono alla perequazione dei diritti civili e sociali fissati in Costituzione: salute, istruzione, mobilità locale. A questi fa riferimento una congrua quota delle risorse “territorializzabili” e il criterio finora adottato rinvia allo strumento dei bandi competitivi.

Anzitutto è a dir poco curioso che Il PNRR, seconda stagione di intervento straordinario, deleghi l'intervento di contrasto alle disuguaglianze sociali e di genere all'esito di bandi “competitivi” dal cui esito emergerà, per default, quell'identità strategica che manca a monte.

Soprattutto non sembra opportuno né legittimo una assegnazione territoriale delle risorse, che complica inutilmente l'applicazione del principio che fissa al 40% la quota delle risorse al Sud, già poco credibile vista l'assoluta inefficacia della norma che dal 2017 vincola al 34% la quota di



**SVIMEZ**  
Associazione  
per lo sviluppo  
dell'industria  
nel Mezzogiorno

spesa pubblica in conto capitale destinata al Mezzogiorno. Si è in quel caso, senza alcuna efficacia, resuscitato quanto già in vigore con piena efficacia operativa fino al 1993 in virtù dell'articolo 7 comma 3 della legge 853 del 1971. Ma soprattutto adottare una premialità di tipo competitivo è del tutto in contraddizione con le finalità che dovrebbero regolare la ripartizione delle risorse in settori che attengono ai diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti.

Questo singolare modo “straordinario” di procedere suscita infatti almeno due rilievi: il primo, metodologico, riguarda la filosofia sottesa al bando competitivo, uno strumento di selezione del tutto inappropriato ad affrontare il problema di soddisfare e non di premiare o penalizzare attraverso una valutazione delle istituzioni che li governano, cittadini titolari di diritti legittimi.

Il secondo per segnalare che, a valle delle risorse allocate occorre esplicitamente garantire che la breve e intensa stagione del novellato intervento straordinario vada chiaramente in parallelo e stretto coordinamento per livello e cronologia con la gestione della politica ordinaria del Paese che dovrà proseguire nel medio lungo periodo. Il che solleva il problema che la auspicabile perequazione infrastrutturale (scuola, sanità, mobilità) si accompagni anche ad una coerente perequazione "ordinaria" delle risorse assegnate ai settori pertinenti.

Per quel che riguarda la persistente previsione di operare con bandi competitivi, essa incentiva una deresponsabilizzante propensione alla complicazione e alla discriminazione da parte del Governo che non affronta ma, al contrario, accentua divari contraddicendo radicalmente l'intento di perequazione che è a fondamento dell'intervento a garanzia di basilari diritti di cittadinanza.

Si perde di vista il fine ultimo che non è classificare i Comuni con il filtro dei bandi, bensì distribuire risorse disponibili per soddisfare concretamente bisogni accertati e certificati proprio dal Ministero al quale compete l'onere – il dovere – di garantire un servizio-diritto quale che sia la capacità tecnica o – ancor di più – la sensibilità sociale e la (precaria) capacità gestionale del Comune di appartenenza.

La capillare informazione fornita dai Conti Pubblici Territoriali dell'Agenzia per la Coesione Territoriale è fondamentale in proposito. I Ministeri sono perfettamente in grado di assegnare risorse in funzione di graduatorie di fabbisogni e a tal fine, se necessario, hanno il dovere di fornire, con i fondi, anche il progetto assistendo nella realizzazione il beneficiari. Si tratta molto



semplicemente di operare per *default* nel rispetto del sano principio di sussidiarietà, nel caso specifico, sussidiarietà “verticale” (art. 120 Cost.) che, come il più popolare concetto di sussidiarietà orizzontale (art.118 Cost), va inteso come aiuto, formazione e promozione, non come punizione o espropriazione di funzioni.

Quando si affronta il tema – delicatissimo – di garantire i diritti civili e sociali, la sussidiarietà verticale è un dovere al quale il Governo non può, per astuzia o per ideologa, sottrarsi. Tanto più che proprio la sussidiarietà rappresenta la strada maestra per ottemperare alle condizionalità poste dalla UE per la riduzione delle disuguaglianze e il rafforzamento della coesione sociale.

In questa prospettiva è davvero pretestuoso lamentare l’assenza dello strumento “straordinario” (come fu la Cassa), un aspetto che non impedisce di affrontare in modo rapido ed efficace la fragilità delle amministrazioni locali – soprattutto al Sud – a progettare. Siamo di nuovo ricondotti alla sussidiarietà oggi in grado di mettere a frutto l’enorme diversità di contesto rispetto ai tempi della Cassa: in tutto il Paese abbiamo reputati Politecnici, Università, Istituzioni pubbliche di Ricerca, risorse umane dedite al mestiere delle rendicontazioni e valutazioni. Vanno impegnate tutte le competenze sulla “terza missione”, un compito che statutariamente impegna ad una concreta prova di doverosa attenzione al territorio. A garanzia dei diritti di cittadinanza – esattamente come operò la Cassa – la terza missione ha il fine in regime di straordinarietà di elaborare moduli, prototipi da adattare rendere operativi con le risorse del PNRR in risposta alle esigenze primarie dei cittadini. In definitive, laddove – bandi o non bandi – il fabbisogno certificato emerge esso va soddisfatto per ridurre la disparità e favorire la coesione sociale.



## **Sud e PNRR: la ricognizione ex ante del DPCoe conferma le criticità indicate dalla SVIMEZ**

*nota a cura di Luca Bianchi e Carmelo Petraglia*

Il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei ministri ha presentato la prima Relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Fondo complementare (FoC).

Basandosi sulle informazioni aggiornate al 31 gennaio 2022 fornite dalle 23 Amministrazioni titolari dei 253 interventi previsti (di cui 223 finanziati dal PNRR e 30 dal FoC), la Relazione quantifica le risorse con destinazione territoriale, restituendo il quadro informativo da utilizzare come base per le verifiche in fase di attuazione dell'obbligo normativo della “quota Sud” del 40%.

Al netto delle azioni di sistema (interventi di valenza nazionale per complessivi 11 miliardi di euro), la dimensione delle risorse destinate al Mezzogiorno si attesta su 86 miliardi, pari al 40,8% dei 211,1 miliardi in dotazione del PNRR e del FoC con destinazione territoriale (Tabella 1). A contribuire a questo risultato sono le quote del Ministero per il Sud e la coesione territoriale (79,4%) e delle altre Amministrazioni centrali che riportano percentuali significativamente al di sopra della soglia minima; nell'ordine, Infrastrutture e Mobilità Sostenibili (48,2%), Interno (47%), Innovazione tecnologica e transizione digitale (45,9%). Viceversa, le due Amministrazioni centrali che riportano “quote Sud” molto distanti dall'obiettivo sono il Ministero dello Sviluppo economico (24,8%) e il Ministero del Turismo (28,6%).

Nel complesso risulta che, rispetto alla soglia minima del 40% (pari a 84,4 miliardi di euro), la fase di attuazione del Piano può avvalersi di un “margine di sicurezza” piuttosto limitato: 1,6 miliardi, appena 320 milioni di euro annui dal 2022 al 2026. È questo, da solo, un dato che qualifica la “quota Sud” come un obiettivo che non sarà facile conseguire, a meno di non introdurre azioni correttive e di accompagnamento “in corsa”, sui quali la Relazione opportunamente si sofferma fornendo utili e condivisibili indicazioni.

Deve trattarsi di necessari aggiustamenti da apportare alle procedure di attuazione già avviate, con particolare riferimento a due ambiti: gli interventi che vedono come soggetti attuatori gli enti decentrati beneficiari di risorse distribuite su base competitiva dalle Amministrazioni centrali; gli interventi di incentivazione a favore delle imprese. Aggiustamenti urgenti, non solo necessari.



Infatti, degli 86 miliardi potenzialmente allocabili al Mezzogiorno, ben 62 finanziano misure per le quali è stato espletato almeno un atto formale che già sta orientando l'allocazione territoriale delle risorse nelle fasi successive dell'attuazione.

La Relazione fa emergere diversi profili di criticità, discussi in dettaglio per ciascuna delle quattro diverse modalità seguite dalle Amministrazioni centrali per quantificare le risorse da destinare alle regioni del Mezzogiorno (Tabella 2).

Le uniche risorse “certe” sono i 24,8 miliardi che finanziano progetti già identificati e con localizzazione territoriale e costi definiti. Meno di un terzo degli 86 miliardi della “quota Sud”. Queste risorse sono per oltre la metà (14,6 miliardi) di titolarità del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, e in buona parte finanziano “progetti in essere”, ovvero interventi per i quali già esistevano coperture nel bilancio dello Stato poi sostituite da quelle del PNRR.

I rimanenti 61,2 miliardi di euro rappresentano risorse “potenziali”, la cui destinazione effettiva alle regioni del Mezzogiorno dovrà realizzarsi in fase di attuazione superando diverse criticità che la Relazione tecnica porta all'attenzione del decisore politico.

Una prima criticità riguarda i 28,2 miliardi “stimati” dai diversi Ministeri per finanziare prevalentemente misure non ancora attivate formalmente o attivate con procedure prive di specifici vincoli di destinazione territoriale. In diversi casi, le Amministrazioni dichiarano “solo un'adesione di principio” al rispetto del livello programmatico del 40% al Mezzogiorno. Per alcuni Ministeri le risorse “stimate” incidono in maniera rilevante sulle risorse gestite che si prevede di allocare al Sud: l'82% per l'Agricoltura, il 61% per l'Istruzione e per il Lavoro, il 56% per la Transizione ecologica.

Anche la destinazione finale dei 23,4 miliardi quantificati dai Ministeri per “riparto” (nel caso di misure attivate con procedure che prevedono una quota destinata al Mezzogiorno, ma non ancora arrivate alla selezione dei progetti da finanziare) è soggetta ad un certo grado di incertezza, con particolare riferimento alle risorse da distribuire agli enti territoriali su base competitiva. Al di là delle criticità legate alle diverse modalità di integrazione della clausola del 40% nei bandi ministeriali già rimarcate dalla SVIMEZ e dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, la Relazione del DP Coe porta all'attenzione un aspetto particolarmente critico per il conseguimento dell'obiettivo del 40%. In ben 15 su 28 procedure attive, per un valore complessivo di oltre 3 miliardi, non è stata disposta nessuna modalità di salvaguardia della quota Mezzogiorno sulle risorse non assegnate per carenza di domande ammissibili. Un'eventualità tutt'altro che remota alla luce del primo anno di attuazione del PNRR. In altri casi, come nel bando Asili Nido, in presenza di insufficiente capacità



progettuale per circa il 50% delle risorse, è stata prevista una proroga dei termini, che però difficilmente sarà sufficiente a colmare il gap. In assenza di interventi sui meccanismi allocativi e sui soggetti attuatori, soprattutto nell'ambito dei diritti di cittadinanza, la mancata allocazione delle risorse nelle aree a maggiore fabbisogno richiederebbe l'attivazione dei poteri sostitutivi previsti dalla *governance* del PNRR.

A completare il quadro vi sono infine 9,6 miliardi di euro di competenza del Ministero della Transizione ecologica (5,9 miliardi) e del Ministero dello Sviluppo economico (3,7 miliardi) per il finanziamento di misure nazionali già attivate per le quali sono disponibili dati storici di tiraggio a livello territoriale, anche se parziali.

La già citata notevole distanza dal target del 40% del Ministero per lo Sviluppo economico è determinata in larga misura ai crediti d'imposta previsti per l'intervento Transizione 4.0, che vale 13,4 miliardi (il 74% delle risorse gestite dal Ministero), e per il quale si fornisce un dato di "quota Sud" pari al 19,4% basandosi sui primi quattordici mesi di operatività dell'incentivo. Questa misura presenta quindi un'elevata problematicità dal punto di vista del rispetto del vincolo del 40%. Le risorse sono allocate in base alla dinamica "spontanea" delle richieste giudicate ammissibili, che a sua volta riflette la distribuzione delle imprese attive e dei relativi investimenti nelle diverse macro-aree. Ne consegue, come già evidenziato dalla SVIMEZ, che il Sud vi accede in misura molto limitata, beneficiando di una parte molto esigua di risorse.

Un quadro simile emerge anche con riferimento alla quota Mezzogiorno del Ministero del Turismo che si attesta solamente al 28,6%. Tale percentuale è riferita all'importo complessivo delle risorse con destinazione territoriale, che ammontano a 2,29 miliardi di euro, il 95% del totale delle risorse PNRR in capo al Ministero. Lo scostamento dal target del 40% è riconducibile a investimenti per 650 milioni di euro in cui il Mezzogiorno ha quota a pari a zero. Un rischio di ulteriore erosione della quota meridionale è imputabile al meccanismo spontaneo di allocazione territoriale delle risorse per i crediti d'imposta riservati alle imprese attive nel settore turistico. Quest'ultimo, basato su procedure a bando o a sportello a livello nazionale, potrebbe penalizzare la partecipazione di imprese e iniziative localizzate nel Mezzogiorno potenzialmente beneficiarie.

Analoghe conclusioni sussistono per le risorse PNRR a titolarità del Ministero per la Transizione ecologica (39,2 mld di euro, di cui poco più di 38,5 con destinazione territoriale), la cui quota complessiva destinata al Mezzogiorno è inferiore di 3 punti percentuali rispetto al vincolo normativo del 40%. Oltre al fatto che per alcuni interventi le risorse sono state territorializzate *ex*



*ante* nel Centro-Nord mentre per altri la quota al Sud è stata stimata modesta o nulla (per vincoli tecnologici, assetto di mercato, etc.), per gli investimenti per i quali non sussistono vincoli tecnici alla localizzazione nel territorio meridionale sono previste procedure competitive rivolte a imprese o a enti locali il cui esito finale è dipendente dalla capacità progettuale e di risposta dei territori. Proprio per questi motivi, l'adesione delle regioni del Mezzogiorno potrebbe essere insufficiente ai fini del pieno utilizzo di tali risorse.

Timori sulla capacità di spesa delle regioni meridionali riguardano anche le risorse in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la cui quota destinata al Mezzogiorno si attesta al 37%. Il mancato rispetto del vincolo normativo è in questo caso giustificato dai criteri di riparto adottati, che hanno privilegiato la spesa storica per gli obiettivi di occupabilità, e dalla massima capillarità e copertura territoriale per ciò che concerne i progetti in infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore a titolarità degli Ambiti Territoriali Sociali.

Per raggiungere la quota del 40%, per questi come per altri strumenti di sostegno, è necessario prevedere meccanismi correttivi che compensino eventuali inefficienze nelle capacità progettuali e attuative delle Amministrazioni meridionali, e favoriscano la partecipazione dei soggetti economici del Sud. È necessario altresì predisporre modalità di salvaguardia in caso di mancato assorbimento. Il tema è quello della declinazione a livello territoriale degli interventi nazionali di incentivazione da conseguire con una pluralità di strumenti come, ad esempio, maggiori aliquote di agevolazione per il Sud o criteri privilegiati di accesso agli interventi, soprattutto per quelle attività produttive e quegli ambiti tecnologici che presentano eccellenze nelle regioni meridionali.

In definitiva, dalla Relazione arriva un forte monito al livello politico: il 40% è tutt'altro che un risultato acquisito, è un obiettivo che sarà possibile conseguire solo se saranno rimosse diverse criticità, avvalendosi di tutti gli strumenti di cui si è dotata la *governance* del PNRR, incluso il potere sostitutivo da parte dello Stato nei casi di palese inadeguatezza progettuale e realizzativa degli enti decentrati.

Con efficacia, la Relazione evidenzia il *trade-off* tra efficienza allocativa ed equità perequativa che connota l'attuazione del Piano. Esiste il rischio concreto, cioè, che per rispettare *target* e *milestone* da rendicontare in Europa, si debba sacrificare l'obiettivo del superamento dei divari territoriali che il governo italiano ha declinato con l'impegno a destinare alle regioni del Mezzogiorno almeno il 40% delle risorse con destinazione territoriale. Un rischio che va scongiurato. Sarebbe davvero



paradossale sacrificare l'equità in nome dell'efficienza per rispettare i tempi di attuazione di un Piano che ha per obiettivo la riduzione delle disuguaglianze.

\*Nota aggiornata al 30 marzo 2022

Tabella 1. Quota Mezzogiorno delle risorse del PNRR e del FoC con destinazione territoriale

Amministrazioni	Risorse con destinazione territoriale (milioni di euro)	di cui: Mezzogiorno (milioni di euro)	Quota Mezzogiorno (%)
Min PA	688	275	40,0
Min Giustizia	2.854	1.137	39,8
Min Transizione digitale	10.212	4.685	45,9
Min Sviluppo economico	24.237	6.004	24,8
Min Esteri	1.200	480	40,0
Min Cultura	5.410	2.078	38,4
Min Turismo	2.286	654	28,6
Min Transizione ecologica	38.576	14.288	37,0
Min Agricoltura	4.883	1.953	40,0
Min Infrastrutture M.S.	48.462	23.374	48,2
Min Istruzione	17.560	7.771	44,3
Min Università Ricerca	12.232	4.847	39,6
Min Lavoro P. S.	7.250	2.683	37,0
Min Interno	12.700	5.963	47,0
Min Sud	1.695	1.345	79,4
Min Salute	16.078	6.430	40,0
Min Economia	340	340	100,0
PCM DARA	135	54	40,0
PCM DPC	1.200	446	37,2
PCM DPGSCU	650	260	40,0
PCM DPO	0	0	0
PCM DS	700	280	40,0
PCM Uff Terremoti	1.780	691	38,8
Totale	211.128	86.038	40,8



Tabella 2. Quota Mezzogiorno per modalità di quantificazione delle risorse

Milioni di euro	Modalità di quantificazione	in % per modalità di quantificazione
24.796	“progetti identificati”: misure attivate con procedure che hanno già selezionato i progetti specificandone il costo	28,8
9.617	“Proiezione”: misure nazionali già attivate che prevedono l’accesso attraverso procedure a sportello e per le quali sono disponibili dati di avanzamento finanziario in ordine a tiraggio e destinazione territoriale	11,2
23.422	“Riparto”: misure attivate con procedure che hanno riservato una quota destinata al Mezzogiorno ma non hanno ancora condotto alla selezione dei progetti da finanziare	27,2
28.203	“Stima”: misure non ancora attivate formalmente o attivate con procedure prive di specifici vincoli di destinazione territoriale o con procedure competitive per l’assegnazione delle risorse	32,8
86.038		100

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18STC0182860\*