

Camera dei Deputati

1ª Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni - disegno legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*"

**Alla 1ª Commissione Affari Costituzionali
della Presidenza del Consiglio e Interni**

Al Presidente, On.le Nazario Pagano

Osservazioni in merito al disegno legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*"

**Audizione del 20 marzo 2024
Roma - Camera dei Deputati**

Dr. Giovanni Barretta

**Alla 1^a Commissione Affari Costituzionali
della Presidenza del Consiglio e Interni**

mail: com_affari_costituzionali@camera.it

Al Presidente, On.le Nazario Pagano

Osservazioni in merito al disegno legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"

In primo luogo, intendo rivolgere un sentito ringraziamento alla 1^a Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei Deputati che mi ha offerto la possibilità di intervenire in quest'autorevole consesso, per recare un contributo, che spero possa risultare utile alla discussione in corso sul disegno legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

Nel presentarmi agli onorevoli Deputati di questa Commissione, preciso di intervenire nella duplice veste di “economista”, da anni impegnato soprattutto sul fronte della ricerca scientifica sui caratteri e cause dei divari territoriali, di natura socio-economica, e sui loro effetti, nonché di “vicedirettore” di “**CentroSud24**”, una testata giornalistica che cerca di dare voce ad un Mezzogiorno orgoglioso, efficiente e dinamico, rappresentando le tante cose che anche qui funzionano, le sue potenzialità ed eccellenze, offrendo così una narrazione diversa, rispetto agli stereotipi che siamo purtroppo abituati a sentire.

In ordine alla discussione sul disegno legge C. 1665 per l'attuazione dell'autonomia differenziata, che anima il dibattito politico oramai da un anno, pur non essendo un costituzionalista, ritengo utile porre alla Vostra attenzione alcuni aspetti dell'articolato normativo, approvato dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024, di natura più strettamente giuridica che, però, dal punto di

vista economico, impattano in maniera rilevante sul Sistema Paese, tanto che molti economisti, Istituti di ricerca, Enti e organizzazioni sindacali e datoriali, hanno assunto precise posizioni in merito, se non apertamente contrarie, quantomeno dubbiose circa l'utilità di riorganizzare in questo modo i rapporti fra lo Stato centrale e le Regioni.

Vero è che, con la riforma del 2001 del Titolo V° della Costituzione e poi con l'approvazione nel 2018 delle Intese delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, rispetto alle previsioni dei padri costituenti, si è aperta una prospettiva diversa, in ordine alle modalità di instaurare il rapporto tra Stato e Regioni. Tuttavia, l'attuale proposta di autonomia differenziata, nei termini ipotizzati dal disegno di legge, a mio sommosso parere, va ben oltre le previsioni ed il perimetro di legittimità costituzionale, rischiando seriamente di compromettere, per quanto dirò qui appresso, la coesione nazionale ed il futuro stesso del nostro Paese.

PRIMA PARTE - Analisi dell'articolato del DDL Calderoli

Le finalità della legge

Il **primo articolo** del disegno di legge, che ne indica le finalità, al **primo comma**, quasi a voler rassicurare tutti coloro che manifestano dubbi e perplessità, precisa che la legge intende rispettare l'unità nazionale *“al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio”*, nonché i principi di autonomia e decentramento amministrativo *“per favorire la semplificazione, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze, idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art.118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli artt. 2 e 5 della Costituzione”*.

Orbene tutte queste solenni rassicurazioni preliminari, sulla salvaguardia della coesione e dell'unità nazionali e sul rispetto del dettato costituzionale, appaiono - invero - piuttosto declamate per celare una profonda riorganizzazione dei rapporti fra Stato e Regioni che si intende proporre con la legge, potenzialmente idonea a contraddire quanto invece nell'*incipit* serenamente affermato.

L'intento della legge rimane, infatti, quello di definire *“i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ... nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle*

intese fra lo Stato ed una Regione”, ragion per cui ogni spinta verso un accelerato decentramento asimmetrico di funzioni, proposto in tempi e con intensità diversa dalle regioni, non può che impattare sulla capacità dello Stato centrale di garantire coesione ed equità territoriale.

Le materie da assegnare alle Regioni con le Intese

Il comma 2 dell’art.1 si affretta poi a precisare che l’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’art.116, terzo comma della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Le materie a cui fa riferimento il terzo comma dell’art.116 sono tutte quelle della potestà legislativa concorrente, di cui al terzo comma dell’art.117, in numero di 20, e tre delle materie della potestà legislativa esclusiva dello Stato, elencate all’art.117, secondo comma. In sostanza, per questa via, tutte le materie che attengono più strettamente ai diritti civili e sociali della potestà legislativa (concorrente ed esclusiva) dello Stato possono essere trasferite alle Regioni in base alle **intese** che si potranno stipulare (fra lo Stato e ciascuna Regione che ne faccia, eventualmente, richiesta) con il procedimento delineato dal successivo art.2 del ddl in esame.

L’asimmetria nella distribuzione delle funzioni e i costi

L’asimmetria proposta nella ripartizione di funzioni già di per sé determina un quadro complessivo di criticità, difficilmente governabile, in quanto - tra regioni che chiederanno l’intesa per certe funzioni e non per altre, tra quelle che ne chiederanno di diverse o tutte, tra quelle non interessate a stipulare alcuna intesa – si avrebbe una realtà talmente frammentata e composita, con conseguente grave lievitazione di costi di gestione delle tante nuove organizzazioni e strutture burocratiche da istituire, circostanza che non appare minimamente considerata e stimata dalla legge che, anzi, all’art.9 rubricato (Clausole finanziarie) prevede l’invarianza finanziaria: “Dall’applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

Dunque, con l’autonomia differenziata attraverso le intese potrebbero essere richieste dalle Regioni **materie** o ambiti di materie di tale rilevanza che, di fatto, svuoterebbero lo Stato centrale di ogni concreta prerogativa legislativa, che

verrebbe limitata alla: *politica estera e ai rapporti con la UE, all’immigrazione, ai rapporti con le confessioni religiose, alla difesa, all’ordine pubblico, alla previdenza sociale, alla moneta* e a poche altre materie o ambiti residuali.

Al contrario, alle Regioni, a seguito della determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard, potrebbero essere assegnate quelle materie elencate al terzo comma dell’art. 3 del disegno di legge: la tutela della salute, l’istruzione, la ricerca scientifica e l’innovazione, l’ambiente, il governo del territorio, la tutela e sicurezza del lavoro, l’alimentazione, l’ordinamento sportivo, l’ordinamento della comunicazione, la produzione, trasporto e distribuzionale nazionale dell’energia, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e organizzazione di attività culturali.

Inoltre, sempre alle Regioni, anche senza la determinazione dei LEP, sulla base della semplice stipula di intese, ai sensi dell’art.4 , comma 2, sarebbero attribuite anche quelle relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli appena elencati: rapporti internazionali e con l’Unione Europea delle Regioni, commercio con l’estero, protezione civile, professioni, previdenza complementare ed integrativa, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Quindi, la vera “**polpa**” delle materie e delle connesse funzioni che si propone, in tal modo, di trasferire ai sensi del successivo art.4 del ddl, andrebbe alle Regioni, relegando al margine il ruolo dello Stato, che – a questo punto - non avrebbe più alcuna significativa funzione e competenza da esprimere negli ambiti dei diritti civili e sociali.

Cosa ancor più grave, è che questo - si ribadisce - accadrebbe, peraltro, senza alcuna previsione economica circa la sostenibilità dell’invocata riorganizzazione delle funzioni.

Se tutte le autonomie territoriali ne facessero richiesta, avremmo 21 diversi sistemi autonomi di Stato-Regione, con una propria burocrazia che, se potrà liberamente riorganizzarsi e ristrutturarsi, non potendo contare su alcuna economia di scala ed unitarietà d’indirizzo, avrà costi esorbitanti e, probabilmente, insostenibili per ciascuna autonomia territoriale, oltre a confliggere apertamente con i sistemi di altre autonomie e con quella dello Stato centrale con cui dovranno necessariamente relazionarsi per la gestione di servizi comuni e per quelli (in pratica tutti) di portata e dimensione sovraregionale (si pensi ai trasporti, alle reti di comunicazione, alle grandi infrastrutture,

all'energia, all'ambiente, ecc.), che non possono essere confinati nell'ambito territoriale di una singola regione.

Il solo pensare, ad esempio, che per una grande rete di comunicazione nazionale, che attraversa più territori, un pezzo di essa lo decida una Regione, un altro pezzo un'altra Regione in altro modo e così via, appare cosa davvero assurda.

Se analizziamo, quindi, il disegno di legge in esame, dal punto di vista dell'organizzazione dello Stato, ci si rende agevolmente conto dell'assoluta non convenienza a devolvere alle Regioni anche quelle funzioni che sono da considerarsi strategiche per il futuro del Paese. Dove ci sono quelle sfide importanti (*grandi vie di comunicazione, aeroporti, porti, commercio estero, energia, ambiente, formazione e ricerca*), non si può immaginare di essere efficienti, quando sono presenti 21 diverse autonomie regionali, che decidono in maniera del tutto autonoma rispetto a tematiche, che dovrebbero essere, invece, di interesse nazionale ed internazionale.

Le scelte strategiche devono essere almeno di portata europea; altrimenti, non ci sarebbe neppure la massa critica sufficiente per poter stare al passo dei giganti della competizione globale. Pensare che, con l'autonomia differenziata e con la parcellizzazione dei territori e degli interessi che ne consegue, sia comunque possibile stare nella competizione globale, sembra davvero incredibile.

Appare lecito chiedersi come sia possibile ipotizzare, e con quale modello organizzativo, la gestione di infrastrutture strategiche e reti energetiche, stradali e ferroviarie tra Regioni che avrebbero sistemi assi diversi, l'una dall'altra, senza poi pensare al ruolo ed alle funzioni, se non altro di coordinamento ed indirizzo, dello Stato centrale.

Secondo il Rapporto SVIMEZ 2023, l'autonomia differenziata delineata dal Governo esporrebbe l'intero Paese ai rischi di una **frammentazione insostenibile delle politiche pubbliche chiamate a definire una strategia nazionale** per la crescita, l'inclusione sociale e il rafforzamento del sistema delle imprese.

A questo quadro di frammentazione si aggiungono i rischi di un «congelamento» dei divari territoriali di spesa pro capite già presenti e di un **indebolimento delle politiche nazionali redistributive tra individui e di riequilibrio territoriale**.

La SVIMEZ stima che **le funzioni delegate assorbirebbero larga parte dell'IRPEF regionale: il 90% circa nel caso del Veneto, quote tra il 70 e l'80% per Lombardia ed Emilia-Romagna**. Rilevanti sarebbero gli effetti in termini di contrazione del bilancio nazionale, con la conseguente riduzione degli spazi di azione della

finanza pubblica centrale. **Il gettito IRPEF trattenuto dalle tre regioni risulterebbe pari a circa il 30% del gettito nazionale.**

Secondo la SVIMEZ, se consideriamo le diverse materie oggetto di *devolution*, dall’energia ai trasporti, dalla politica industriale alla ricerca, appare assai difficile rendere tali devoluzioni compatibili con il piano di ammodernamento del Paese del PNRR.

Con la regionalizzazione della scuola, ad esempio, si corre il rischio di avviare un vero e proprio processo di **disgregazione del sistema nazionale dell’istruzione**: programmi diversi a livello regionale, sistemi di reclutamento territoriali e meccanismi di finanziamento differenziati. L’istruzione è anche **la voce più rilevante dal punto di vista finanziario**: circa 5 miliardi di euro in Lombardia e poco meno di 3 miliardi in Veneto, una quota compresa tra il 15 e il 18% dei rispettivi bilanci regionali.

Secondo la SVIMEZ, con l’autonomia differenziata si rischia di adattare l’intensità dell’azione pubblica alla ricchezza dei territori, prevedendo maggiori investimenti nelle aree che se li possono permettere, pregiudicando la funzione principale della scuola: «fare uguaglianza».

Sul tema scuola, si segnala **la presa di posizione del Ministro dell’istruzione e del merito, Giuseppe Valditara**, che in una recentissima intervista concessa ai giornali nei giorni scorsi, ha proposto di dare più poteri alle Regioni nell’organizzazione scolastica ed **incentivare i candidati docenti a spostarsi al Nord, attraverso il riconoscimento di bonus economici per viaggiare e trovare casa in affitto a prezzi calmierati**, per far fronte alle carenze di organico nelle scuole settentrionali.

La misura proposta avrebbe lo stesso impatto e andrebbe nella stessa direzione dell’offerta ai docenti di contratti integrativi, posti a carico delle Regioni che stipuleranno le intese, che da qualche tempo si paventa, e che se si somma a quest’ultima, oltre a creare squilibri e discriminazioni nel settore e forse avere anche qualche profilo di incostituzionalità, determinerebbe una vera e propria fuga dei docenti meridionali verso il Nord.

Eppure Valditara è lo stesso ministro che, solo nel novembre del 2022, con comunicazioni ufficiali dichiarava pubblicamente di non considerare la “regionalizzazione” della scuola all’ordine del giorno.

Tra gli effetti dell’autonomia differenziata e tra le probabili richieste delle Regioni più ricche che chiederanno l’intesa con lo Stato, si parla - infatti - da tempo della possibilità di stipulare **contratti integrativi**, oltre che nel settore

istruzione, anche in quello sanitario. Se ciò accedesse davvero, le conseguenze sarebbero dannose e dirompenti per il Mezzogiorno, con la fuga di massa, da qui, di docenti ed operatori del settore sanitario. Il gravissimo spopolamento già in atto, diventerebbe allora inarrestabile, determinando un vera e propria desertificazione sociale ed economica del Mezzogiorno.

Sorprende, peraltro, il fatto come nella scorsa estate lo stesso Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in più circostanze di dibattito pubblico, palesasse l'opportunità di limitare il numero delle materie da trasferire, a non più di 15, tant'è che la notizia venne accolta favorevolmente anche dal Presidente di questa Commissione (Affari Costituzionali) della Camera, On.le *Nazario Pagano*, intervenuto in un convegno sul tema al *Meeting di Rimini* il 24 agosto scorso, dichiaratosi persuaso della annunciata disponibilità a limitare la portata del trasferimento di funzioni, oltreché di assicurare un maggiore coinvolgimento del Parlamento nella definizione dei LEP.

Orbene, anche quella prospettiva è stata – evidentemente - disattesa, considerato che la richiesta oggi si rivolge di fatto a tutte le materie e gli ambiti, attinenti ai diritti civili e sociali, di cui al terzo comma dell'art. 117 ed a quelle indicate al secondo comma dell'art.117 Cost. dall'art. 116 Cost. terzo comma.

I Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)

Come in precedenza riferito, il secondo comma dell'art. 1 del ddl in esame, precisa che l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art.116, terzo comma della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la cui procedura di definizione, ai sensi del successivo art.3, è rimessa al Governo che li adotta entro 24 mesi dall'entrata in vigore della proposta legge con uno o più decreti legislativi.

Il fatto che la definizione dei LEP venga assegnata ad una Commissione tecnica, senza coinvolgere il Parlamento, se non a ratifica, desta – invero – molte perplessità, sia sul metodo che nella sostanza. Non è ancora dato sapere come essi siano stati elaborati dalla Commissione CLEP incaricata a tal uopo e quali valutazioni e calcoli siano stati effettivamente eseguiti.

Al comma 4 dell'art.3 del ddl in esame si stabilisce che, per ciascuna delle Regioni che hanno sottoscritto intese ai sensi dell'art.2, l'attività di monitoraggio è svolta

dalla *Commissione paritetica* di cui all’art.5, comma 1, sulla base di quanto previsto dalle intese. Al comma 7 del medesimo art.3 si stabilisce che i LEP possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e che i detti decreti sono adottati solo successivamente o contestualmente all’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie.

Orbene, così formulata la norma, ne deriva che, se non vi dovessero essere sufficienti risorse, i LEP non possano venire, di volta in volta, aggiornati, con la conseguenza di non poter, quindi, rispondere alle esigenze e alle carenze, in termini di effettiva fruizione dei diritti civili e sociali, rilevate nei territori delle Regioni interessate ed emerse in sede di monitoraggio.

Circa i LEP, la questione principale sul tappeto rimane tuttora quella, irrisolta, della loro non chiara determinazione e, soprattutto, e del loro finanziamento su cui il disegno di legge non dice nulla, richiamando anzi la clausola dell’invarianza finanziaria dell’art.9, rinviando in avanti la definizione della complessa questione perequativa, mentre nel frattempo si potrebbero, nel caso previsto dall’art.4 comma 2, comunque, stipulare le intese.

Secondo il rapporto SVIMEZ 2023, un aspetto particolarmente critico nell’ambito della **tutela della salute** emerge dal confronto tra l’elenco dei LEP individuati dal “Comitato per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni” (CLEP) e quello delle funzioni richieste da Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia nelle pre-intese stipulate con il Governo Gentiloni. Un confronto dal quale risulta che, in materia di sanità, l’elenco del CLEP si sovrappone a quello dei LEA, le prestazioni già di competenza regionale nell’assetto attuale. Di conseguenza, **rientrerebbero nell’ambito extra-LEP, tutte le funzioni oggetto di autonomia differenziata nelle pre-intese: gestione e retribuzione del personale, regolamentazione dell’attività libero-professionale, accesso alle scuole di specializzazione, politiche tariffarie, valutazioni di equivalenza terapeutica dei farmaci, istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi.**

Per tutte queste funzioni, in quanto extra-LEP, il disegno di legge Calderoli prevede che “*si possa dar corso fin da subito ai negoziati per il trasferimento di funzioni, risorse umane, finanziarie e strumentali dalle Regioni che ne facciano richiesta*”. Di conseguenza, in tutte queste funzioni, **si aprirebbero spazi impropri per la differenziazione territoriale delle politiche pubbliche in ambito sanitario.**

Il trasferimento di funzioni e i LEP

Il vero punto critico del disegno di legge in esame che ritengo, pur non essendo un costituzionalista, pericoloso per la coesione sociale e per il futuro del Paese, dal punto di vista delle prospettive di crescita e sviluppo, riguarda il trasferimento delle funzioni disciplinato dall’art.4 .

Al comma 1 dell’art.4 si prevede, innanzitutto, che il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, possa essere effettuato per tutte le materie o ambiti di materie di cui all’art.3 e, quindi, per tutte quelle che attengono direttamente ai diritti civili e sociali di cui all’art.117, terzo comma, e art.117 secondo comma lettere “n” (*norme generali sull’istruzione*) e “s” (*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*). La medesima norma precisa che tale trasferimento potrà avvenire solo dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse disponibili nella legge di bilancio. Inoltre, qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento di funzioni solo all’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse.

Il comma 2 del medesimo articolo 4 consente la stipula di intese concernenti le altre materie (diverse da quelle del comma 1) a legislazione concorrente elencate nell’ art. 117 e il trasferimento di tutte quelle funzioni “ *con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie*” che potrà essere “effettuato secondo le modalità , le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

Dunque, per le altre materie della legislazione concorrente (protezione civile, rapporti internazionali con l’unione Europea delle Regioni, commercio con l’estero, professioni, previdenza complementare ed integrativa, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale), le intese potranno farsi immediatamente, senza dover attendere la determinazione dei LEP.

Quindi, la questione preminente che rischia di minare seriamente la coesione nazionale, piuttosto che nei LEP, sta proprio nel trasferimento di funzioni previsto dall’art.4 del ddl Calderoli e, soprattutto, per quelle a cui fa riferimento il secondo comma.

Infatti, l'applicazione dei LEP sarebbe prevista solo in una seconda fase e, quindi, la questione potrebbe risultare anche marginale, rispetto a tutti gli altri interessi in gioco. Si tenga conto che, per le Regioni del Nord, i LEP già oggi sono garantiti, perciò alquanto a queste sarebbe sottratto; probabilmente, occorrerà da parte loro attendere che anche i territori più fragili raggiungano gli stessi livelli.

Allora, l'obiettivo principale della legge non sarebbero tanto i dibattuti LEP, bensì il trasferimento delle funzioni - di quelle che riguardano *le infrastrutture strategiche (porti/aeroporti/interporti/autostrade/ferrovie alta velocità e capacità), l'energia, l'industria, il commercio con l'estero, i rapporti con l'Europa, l'ambiente, la protezione civile* - che, invece, con l'approvazione del disegno di legge in esame, attraverso le intese sarà di rapida attuazione, almeno per quelle materie di cui al comma 2 dell'art.4.

Del resto, le regioni più ricche (quelle del Nord), nel caso in cui dovessero rimanere in attesa del raggiungimento da parte delle regioni economicamente più deboli (quelle meridionali) dei rispettivi livelli standard, con il trasferimento di funzioni avrebbero nel frattempo conseguito un tale vantaggio competitivo e strutturale, non più recuperabile nel medio termine da parte delle altre.

Una volta definite ed approvate le intese, anche senza la determinazione dei LEP, il trasferimento delle funzioni, per le altre materie diverse da quelle del comma 1) a legislazione concorrente elencate nell' art. 117, sarebbe, quindi, immediato.

In sostanza, il disegno di legge individua una procedura che consentirebbe alle Regioni che chiederanno la stipula delle intese di ottenere in brevissimo tempo la piena autonomia, aggirando l'ostacolo posto dalla tutela dei *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali, costituzionalmente previsti (art.120 Cost.).

In questi termini, evidentemente, sarebbero da valutare anche i profili di legittimità costituzionale dell'ipotizzato trasferimento di funzioni da parte dell'art.4 del ddl in esame.

Pur non condividendo l'impostazione e l'approccio del progetto di riforma, sarebbe – comunque – auspicabile prevedere la determinazione di LEP per tutte le funzioni che dovessero essere trasferite alle Regioni, senza la distinzione operata tra quelle materie elencate al comma 1 e quelle del comma 2 dell'art.4.

Il fondo perequativo straordinario

Giova, inoltre, ricordare sul punto che, il comma 3 dell'art.116 della Costituzione, stabilisce che per le materie per le quali è prevista la potestà legislativa concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 117, e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), sebbene possano essere attribuite alle Regioni, ciò dovrà avvenire nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost., il quale a sua volta prevede che: ***“La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”***. Il principio poi è ripreso dal successivo art.120 della Costituzione, secondo comma, che prevede un potere sostitutivo del governo laddove la *“...tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”*.

L'art.10 del ddl in esame, richiamando i principi costituzionali e segnatamente quelli di cui all'art.119, prospetta ***“misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale”***, solo genericamente individuate. Di fatto, la riforma partirebbe senza un sicuro finanziamento dei LEP e senza neppure l'aver individuato, con certezza e consistenza, l'invocato fondo perequativo straordinario.

L'art. 10 prevede, a tal fine e *“previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili”*, il principale ricorso al finanziamento in conto capitale proveniente dai fondi di sviluppo e coesione (FSC), che per legge devono essere destinati per l'80% al Mezzogiorno.

Dunque, **non vi sarebbe alcuna nuova fonte aggiuntiva per finanziare il processo di autonomia differenziata e correggere gli ulteriori squilibri e diseguaglianze che ne deriverebbero dalla modifica dei livelli di compartecipazione al gettito dei tributi erariali maturati nel territorio regionale**, come indicato all'art.5. La legge non dice chi, come e in che misura dovrà mettere le risorse nel fondo perequativo straordinario, rinviando all'utilizzo dei fondi delle politiche di coesione già esistenti.

Le Regioni meridionali dovrebbero, quindi, far fronte alle accresciute diseguaglianze con i fondi che già gli spettano e che già adesso non sono stati in grado, in quanto insufficienti, a correggerle.

Va, peraltro, osservato che - ad oggi - le regioni meridionali hanno difficoltà a procedere con l'avanzamento di spesa nell'utilizzo dei fondi sviluppo e coesione (FSC), non tanto per una loro inerzia e/o incapacità, quanto piuttosto per la circostanza che, essendo mutata la procedura di assegnazione che necessita del c.d. “*Accordo per lo sviluppo e la coesione*” tra Stato e singola Regione, il Governo ha stipulato finora solo 13 Accordi (rispetto ai 21 complessivi) di cui 11 con regioni del Nord e solo 2 con le regioni del Sud (l'Abruzzo e l'ultimo con la Calabria il 16/02/2024). Il caso della Campania rimane poi emblematico con la Regione che attende da mesi la firma dell'Accordo, tanto da essersi rivolta anche alla giustizia amministrativa per affrettarne la sottoscrizione.

Il fatto sostanziale è che il fondo perequativo straordinario non c'è e quelli genericamente previsti (FSC) appartengono già per l'80% alle stesse regioni meridionali. Parrebbe ripetersi il “*gioco delle tre carte*” di partenopea memoria ma, questa volta, prodotto per legge tutto a danno dell'intero Mezzogiorno che con l'autonomia differenziata sarebbe di fatto staccato dal resto del Paese.

Procedere in questo modo, senza alcuna garanzia di finanziamento certo né per i LEP, né per il fondo di perequazione straordinario, significa fare un salto nel buio, compromettendo non solo il futuro del Mezzogiorno ma dell'intero Paese.

La questione fiscale

E' evidente come una delle questioni più rilevanti sia quella fiscale.

Partiamo da un principio: la materia fiscale in ogni Stato democratico è attribuita al parlamento nazionale ed il gettito che ne deriva appartiene allo Stato che poi provvede alla sua redistribuzione, secondo le leggi del sistema istituzionale di riferimento. Quindi, nessuno ha il diritto di dire che i tributi appartengano più agli uni che agli altri, più a quelli che ne hanno versato di più (perché sono più ricchi), rispetto a quelli che ne hanno di meno.

Il gettito fiscale costituisce il salvadanaio e la garanzia di tutti e sarà solo lo Stato, e nessun altro, a determinare i criteri di redistribuzione sul territorio e verso i cittadini, in base alle proprie leggi.

La Costituzione con l'art.53 ci ricorda che “*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*”. L'art.3, comma 2, della Cost. afferma il principio dell'uguaglianza sostanziale dello Stato con la possibilità per questo di intervenire in modo perequativo proprio al fine di correggere le disuguaglianze economiche e sociali. E così ancora gli artt. 119 e 120 della Costituzione che, con

riguardo ai territori più fragili che hanno minore capacità fiscale per abitante, prevedono un *fondo perequativo* e la tutela dei *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali.

Orbene, l'articolo 5 del ddl in esame affida all'intesa, di cui all'art.2, su proposta di una *Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali*, il compito di individuare “*le modalità del finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale*”.

Quindi, in questo modo, le Regioni, tramite le intese, potranno modificare il livello di compartecipazione al gettito erariale maturati nel territorio regionale, piuttosto che azionare – come oggi già potrebbero fare – la leva fiscale delle addizionali IRPEF e l'IRAP.

Le Regioni più ricche, infatti, già oggi – senza le intese e senza l'autonomia differenziata – potrebbero utilizzare la leva fiscale che gli appartiene ma, sorprendentemente (?) non lo fanno, in quanto interessate – probabilmente – alla quota erariale, affinché questa resti tutta o in parte sul territorio che l'ha generata.

Così le Regioni più ricche, grazie all'intesa, terrebbero per sé tutta o la maggior parte della quota erariale maturata sul proprio territorio con l'effetto che le Regioni più deboli non riceverebbero più quanto finora riconosciuto, con l'effetto di un inevitabile peggioramento dei servizi che lo Stato potrà garantire su quei territori, che neppure un fondo perequativo straordinario di notevole entità potrà mai stabilmente assicurare.

Nei termini proposti, la riforma per l'autonomia differenziata provocherà una spaccatura insanabile del Paese, violando i principi costituzionali, favorendo i territori più ricchi, che tratterrebbero una maggiore quota erariale del gettito fiscale complessivo, accrescendo il benessere dei propri cittadini, penalizzando i territori più fragili (quelli delle regioni meridionali), dove non sarebbero più garantiti i servizi essenziali come la scuola, la sanità, i trasporti, la tutela dell'ambiente, con l'effetto di favorire i processi, già qui in atto, di desertificazione demografica ed economica ed il progressivo depauperamento anche materiale dei territori.

L'effetto finale sarà creare un'Italia di macro-regioni, a due, forse tre, velocità e cittadini di serie A e serie B o anche C, i quali ultimi saranno costretti, sempre più frequentemente ed intensamente, a lasciare le aree più povere, in quanto - a questo punto - il trasferimento della residenza consentirà loro un maggior benessere e la rassicurazione di ricevere più servizi.

Mentre il Sud sarà lasciato al suo destino, nascerebbe con ogni probabilità una macro-regione del Nord, che cercherebbe di agganciarsi al treno dello sviluppo e della competitività della *Mitteleuropa*.

Gli scenari possibili oltre le Intese

In ogni caso, con il trasferimento delle funzioni, nei termini prospettati dalla legge sull'autonomia differenziata, la sovranità dello Stato sarebbe progressivamente sostituita, di fatto, da quella delle Regioni; si avrebbero delle Regioni-Stato entro gli stessi confini nazionali, con la possibilità per gli ambiti territoriali più omogenei di creare delle macro-regioni che determinerebbero una rapida frammentazione e disgregazione del Paese e della sua comunità.

Il passo successivo delle Regioni-Stato, create sin da subito con la procedura dell'art.4, 2 comma, sarebbe quello delineato dalla stessa Costituzione **all'art.117 , 8 comma** che, così recitando: *“La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”*, aprirà, rapidamente e legittimamente, la strada ad intese con altre Regioni, con semplici leggi regionali senza l'intervento dello Stato, per realizzare organi comuni, come macro-regioni. In questi termini, sarà allora agevole e conveniente istituire ambiti più vasti, costituiti da più regioni contermini, caratterizzate da omogeneità economica e sociale, e, quindi, la concreta possibilità di una grande macro-regione del Nord (che qualcuno ancora oggi chiama il *Grande Nord*) con un nuovo modello di sviluppo industriale, non più articolato sulle linee del vecchio triangolo *Milano/Torino /Genova*, ma su quelle di un'area più vasta (*forse un quadrilatero o un pentagono, che si spingerebbe ad est, fino al Friuli e un po' più a sud, forse fino a Firenze*).

Evidentemente, su un fronte diverso nascerebbero di conseguenza ulteriori aggregazioni tra le altre Regioni (forse anche una macro-regione del Sud), in contrapposizione alla/e prima/e per la tutela dei propri interessi che vedrebbero sempre più pregiudicati.

A questo punto, si sgretolerà definitivamente quello che rimane dell'originaria unità del Paese.

In una situazione di questo tipo, alcun presidenzialismo o premierato sarebbe più in grado di salvare un Paese, diviso e disgregato, sul piano territoriale, economico e sociale.

Una prospettiva di tal genere, dal punto di vista strettamente economico e geopolitico, non pare- peraltro - di alcuna utilità, neppure per le regioni più ricche, atteso che, già da molti anni, nel mondo prevalgono i grandi sistemi economici, rappresentati dai grandi *players* che stabiliscono le regole del gioco, lo conducono ed impongono di fatto condizioni di produzione, consumi, stili di vita e finanche assetti politici ed istituzionali. Si pensi come già l'Unione Europea, con i suoi 27 Stati-membri - abbia difficoltà ad interagire efficacemente sugli scenari internazionali con colossi, come gli stati Uniti, la Cina, la Russia, l'India. La stessa Italia ha difficoltà a farlo in Europa e nel mondo; per cui la prospettiva che, grazie all'autonomia differenziata, qualche macro-regione italiana si possa agganciare e stare alla pari con i grandi *players* mondiali, è davvero surreale.

Le esperienze più recenti degli altri Paesi in Europa vanno in senso assolutamente opposto, rispetto alle spinte autonomistiche che vengono dai loro territori interni.

Paesi che hanno una **tradizione autonomista vera, come la Germania**, stanno ripensando all'utilità di questo modello organizzativo, valutando la possibilità di riportare al centro alcune materie e funzioni, perché diventate assolutamente strategiche per il Paese. Effettivamente ci sono alcuni territori che hanno una certa storia e tradizione autonomista, che legittimamente pensano che con l'autonomia differenziata starebbero meglio perché avrebbero maggiore benessere; tuttavia, come in precedenza osservato, non è più così, in un mondo sempre più globalizzato come quello in cui viviamo.

C'è poi **il caso recente della Catalogna, in Spagna**, che dovrebbe insegnarci qualcosa. All'atto dell'annuncio da parte della Catalogna del progetto di una maggiore autonomia rispetto allo Stato centrale, l'effetto immediato è stato la fuga in massa di tutte le più grandi società e gruppi di imprese ed i più grandi investitori verso Madrid, dimostrando così di non desiderare barriere e separazioni di sorta, intendendo rimanere e competere su un mercato più grande e globale.

Tornando al nostro Paese, l'esperienza della riforma del Titolo V° della Costituzione ci avrebbe dovuto insegnare che, un federalismo non governato in maniera appropriata, può determinare danni importanti, con incrementi sempre meno sostenibili della spesa pubblica, come del resto avvenuto negli ultimi vent'anni in Italia.

In questi anni, infatti, abbiamo sperimentato la devoluzione alle regioni di alcune materie, senza che poi i risultati, in termini di migliori servizi per i cittadini, ci siano effettivamente stati. Allora bisogna uscire da una contrapposizione tra Nord e Sud e guardare agli interessi dell'Italia secondo una strategia seria e lungimirante.

SECONDA PARTE - Oltre i divari e l'autonomia differenziata

La sfida della Crescita

Anche un mediocre studente di economia comprenderebbe agevolmente il fatto che, per crescere, un Paese ha bisogno e deve far leva soprattutto sulle sue aree più deboli che, in quanto tali, hanno in questo senso maggiori margini di innalzare i livelli di benessere per i cittadini.

Del resto, la Germania quando, dopo la caduta del Muro di Berlino, ha attraversato la difficile fase della riunificazione è partita insistendo proprio sullo sviluppo dell'Est, più arretrato, piuttosto che dell'Ovest, e che poi ha finito col trainare l'intero paese.

L'Italia dovrebbe fare allo stesso modo, puntando proprio sul Mezzogiorno, che ha ampi margini di crescita (rispetto ad un Nord oramai saturo) per farne la locomotiva del Paese.

Invece, il progetto dell'autonomia differenziata sembra procedere proprio in senso inverso, non volendo vedere la realtà, che consiglierebbe di puntare proprio sulle aree più deboli che hanno enormi potenzialità da mettere in moto e sfruttare per una crescita comune ed equilibrata.

Il Mezzogiorno come vera locomotiva del Paese e dell'Europa

Al contrario del canto ingannevole delle sirene dell'autonomia differenziata, bisognerebbe ascoltare la voce del Mezzogiorno che può rappresentare l'unica vera locomotiva del Paese e dell'Europa stessa.

Perché si comprenda meglio la questione dell'autonomia differenziata, la mia esperienza da economista e vicedirettore di una testata giornalistica (*CentroSud24*), che spesso si è occupata del tema, mi induce a partire dalle origini e cause dei divari territoriali che ancora oggi, a distanza di ben 163 anni

dall’Unità d’Italia, ancora si registrano, per poi più facilmente individuare le possibili soluzioni.

Sviluppo e sottosviluppo costituiscono un dualismo, perenne e ancora irrisolto, in molte macro aree del modo che, però, la globalizzazione ha reso sempre più palese, perché direttamente ed immediatamente visibile e percepibile, rendendo di conseguenza la povertà e i profondi divari socioeconomici sempre più inaccettabili e fonte di conflitti e forzate migrazioni di massa.

Anche il nostro Paese, anche se non con queste disparità estreme, sin dalla proclamazione dell’Unità e fino ad oggi ha visto permanere rilevanti squilibri e divari socio economici tra il Nord e il Sud. La **questione meridionale**, infatti, ancora irrisolta dopo oltre 163 anni di storia, rimane lì sullo sfondo a ricordarcelo; anzi gli squilibri, col tempo, si sono via via aggravati, benché sempre meno compresi dalla parte più ricca del Paese.

Il rapporto tra le diseguaglianze fra il Centro e le Periferie

__La questione meridionale può essere analizzata anche da una prospettiva diversa, come nel rapporto tra **le diseguaglianze fra il Centro e le Periferie**.

Nell’analizzare il rapporto tra le diseguaglianze fra il Centro e le Periferie, utile per comprendere meglio il dibattito in corso, richiamo qui di seguito le tesi di un illuminato economista contemporaneo, *Guglielmo Forges Davanzati*, che - qualche mese fa - sulle colonne del nostro giornale (*CentroSud24*) ne ha fatto un acuto approfondimento e che io prendo in prestito, condividendone i contenuti. **Banca d’Italia, nei Rapporti 2022 e 2023**, certifica che, in Europa, con la sola parziale eccezione della Germania, è in atto una **doppia divergenza: quella fra aree ricche e aree povere e fra aree interne e città**.

Il Mezzogiorno risente pienamente di questa dinamica. In un contesto generale di crescita delle diseguaglianze, va segnalato il dato per il quale queste sono sempre più spaziali.

Le aree centrali dello sviluppo capitalistico (Stati Uniti, Europa centrale, Cina) vedono aumentare la loro ricchezza, sia in termini assoluti, sia in termini relativi, con le aree periferiche che arretrano.

È un dato di fatto, registrato da un’ampia evidenza empirica, ricorda *Davanzati*, che le **periferie del capitalismo – qui segnatamente il Mezzogiorno d’Italia** – hanno una **dotazione di capitale sociale** (*calcolato sulla base di numerosi indicatori, tutti convergenti nell’attitudine al rispetto delle norme morali*) inferiore a quella del **Centro**.

Non vi è, però, unanimità fra economisti, sociologi e storici economici in ordine alle cause di questo fenomeno.

Secondo *Davanzati*, appare abbastanza plausibile ritenere che, **più che il prodotto della Storia**, ciò sia imputabile proprio al **rapporto di subordinazione e dipendenza che la periferia instaura con le aree centrali della riproduzione capitalistica**: molto spesso, tale rapporto si manifesta sotto forma di ordinativi che le grandi imprese del centro inviano, per rapporti di subfornitura, ai fasonisti della periferia.

Il potere contrattuale, in tali rapporti, è asimmetrico. Si tratta, di norma, di poche grandi imprese in oligopolio al centro che lavorano con molte piccole imprese, in condizioni di concorrenza, in periferia. Per tutelare i propri margini di profitto, le imprese del primo tipo spingono le seconde a strategie di breve periodo di compressione dei costi (dei salari e dei costi connessi ai diritti dei lavoratori). Non a caso, come mostra l'evidenza empirica, i rapporti di lavoro precari sono più diffusi nel Mezzogiorno. Alla luce di queste considerazioni, si può ritenere che **il deterioramento del capitale sociale è semmai l'effetto, non la causa, del sottosviluppo del Mezzogiorno.**

La spinta alla moderazione salariale al Sud significa, secondo l'economista salentino, anche spinta alla **violazione di alcuni essenziali codici etici** che vengono, per contro, rispettati nei rapporti di lavoro al Nord, in una configurazione nella quale l'economia del centro cresce mediante incrementi di produttività, causati dall'avanzamento tecnico, dalla ricerca scientifica e dalle emigrazioni intellettuali dalla periferia, mentre l'economia della periferia si allontana da quella del centro come conseguenza del fatto che prova a essere funzionale alla prima attraverso la compressione dei salari e dei diritti dei lavoratori.

La riduzione dei salari al Sud, infatti, consente alle imprese del Nord di mantenere almeno inalterati i profitti e questo rapporto di dipendenza si rende possibile dato il superiore potere contrattuale delle imprese del Nord, rispetto ai loro fornitori intermedi meridionali: **i primi operando, infatti, in forme di mercato oligopolistiche, mentre i secondi in concorrenza.** È questo, dunque, fin qui un caso ulteriore nel quale il **mercato propaga e amplifica diseguaglianze regionali.**

La progressiva riduzione del Pil pro capite al Sud ne deteriora il capitale sociale, accrescendo la propensione a transazioni illecite. Siano, come esempi, il lavoro nero (infatti più diffuso nel Mezzogiorno) e la peggiore qualità delle istituzioni (per esempio, la quasi totale assenza di amministratori pubblici con meno di 40 anni).

Il meccanismo, con ogni evidenza, si autoalimenta: l’attivazione di rapporti economici dal Sud al Nord impoverisce il Sud; l’impoverimento del Sud impatta negativamente sui codici etici delle sue imprese e quest’ultimo fattore, a sua volta, contribuisce a generare ulteriore impoverimento.

È interessante osservare che succede a volte che nei rapporti Centro-periferia, il Centro detta le regole morali alla periferia e può finanche moralizzarlo.

Forges Davanzati ricorda che uno dei maggiori economisti italiani della seconda metà del Novecento, **il napoletano meridionalista Augusto Graziani** (che è stato anche il mio professore di politica economica alla Federico II di Napoli) scriveva: *“l’economia del Mezzogiorno ha trovato un suo equilibrio da economia sussidiata, dotata di scarsa capacità produttiva ma di flussi regolari di spesa pubblica. Anche la società del Mezzogiorno si è andata adeguando a questo schema, ed è oggi dominata da un ceto di politici, amministratori, mediatori affiancati da un ceto altrettanto nutrito di esperti, professionisti, intellettuali. Questo blocco sociale, che si è mostrato capace non soltanto di procurarsi il consenso locale ma anche di ottenere l’appoggio esterno, si tiene saldamente in sella [...] Se l’economia del Mezzogiorno dovesse un giorno disporre di un saldo tessuto produttivo, se una classe lavoratrice stabile diventasse il nerbo della nuova società del Mezzogiorno, i ceti dominanti di oggi sarebbero inesorabilmente disarcionati”*. Nessuna sorpresa, quindi, se **“la classe sociale che oggi controlla la spesa pubblica del Mezzogiorno mantiene comportamenti che si presentano di fatto ostili all’industrializzazione”**.

Questo passaggio è di massima rilevanza per analizzare **le basi teoriche del progetto dell’autonomia differenziata**, evidenza *Davanzati*.

Una certa teoria economica legata a partiti radicati principalmente nel nord del Paese fa propria la convinzione secondo la quale è solo rendendo scarse le risorse nel Mezzogiorno – attraverso la riallocazione territoriale delle risorse a beneficio del Nord – che si spinge il ceto politico locale, assunto molto più inefficiente e corrotto di quello del Nord, a farne uso produttivo a beneficio dei residenti.

Ebbene, tale impostazione è sbagliata, ci dice *Davanzati* e con lui tanti altri economisti del nostro tempo del calibro di *Adriano Giannola* e *Gianfranco Viesti*. Il Mezzogiorno, dall’inizio degli anni Novanta, ha visto sempre e significativamente ridursi i flussi di spesa pubblica indirizzata da Roma e, per dirla con *Graziani*, ha dovuto trovare un suo nuovo “equilibrio”, che si è tradotto in un netto peggioramento delle sue condizioni, certificato empiricamente da un continuo aumento dei divari regionali, anche a partire da quegli anni.

Dunque, **la riduzione della spesa pubblica nel Mezzogiorno riduce, non accresce, l’efficienza. Perché allora reiterare l’errore, se l’obiettivo – almeno quello dichiarato – è di produrre sviluppo con meno spesa?**

Una recente indagine dell’ISTAT, dal titolo “*Accessibilità dei musei e delle biblioteche in Italia*” del dicembre 2022, ricorda ancora *Davanzati*, evidenzia il fatto che sia la domanda sia l’offerta di prodotti culturali e artistici nel Mezzogiorno è di gran lunga inferiore al resto d’Italia. La domanda di cultura, in particolare, dipende positivamente sia dal reddito disponibile sia dal modo in cui i residenti strutturano le loro preferenze: all’opposto, la povertà culturale tende a generare comportamenti dannosi per sé stessi e per gli altri, come il gioco d’azzardo quando le scommesse sono molto alte rispetto al reddito disponibile individuale e quando sono frequentemente ripetute.

In circa dieci anni, la Germania è riuscita nella storica impresa di ridurre i divari interni fra la parte ovest e la parte est del Paese.

L’Italia, invece, li ha visti quasi costantemente aumentare a partire dalla sua unificazione.

La Lombardia si conferma – nell’ultimo *Rapporto SVIMEZ* – l’area del Paese con il più alto Pil pro capite, mentre le aree tradizionalmente meno ricche diventano sempre più povere. I 37.300 euro della Lombardia si contrappongono ai 17.100 euro della Calabria, con la Puglia a euro 18.100.

Secondo il *Rapporto SVIMEZ 2023*, al Sud oltre 1,5 milioni di dipendenti (il 15,3% contro l’8,4 del Centro-Nord) è retribuito con bassi salari (inferiori al 60% del reddito mediano equivalente). Tra il 2020 e il 2022 la quota involontaria sul totale dei contratti part time è calata in tutto il Paese, ma il divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord resta molto pronunciato: il 75,1% dei rapporti di lavoro part time al Sud sono involontari (49,4% nel Centro-Nord).

L’incremento dell’occupazione non è in grado di alleviare il disagio sociale in un contesto di diffusa precarietà e bassi salari.

Nonostante la crescita dell’occupazione, nel 2022 la povertà assoluta è aumentata in tutto il Paese. **L’incidenza della povertà assoluta si conferma più alta nel Mezzogiorno sia a livello familiare (10,7% dal 10,1 del 2021), sia a livello individuale (12,7% dall’11,8 del 2021).** Al Centro-Nord si attesta al 7,2% per le famiglie e all’8,2% per le persone (era rispettivamente al 6,6 e al 7,6% nel 2021). La povertà ha raggiunto livelli inediti. **Nel 2022, sono 2,5 milioni le persone che vivono in famiglie in povertà assoluta al Sud: +250.000 in più rispetto al 2020 (–170.000 al Centro-Nord).**

La crescita della povertà tra gli occupati conferma che il lavoro, se precario e mal retribuito, non garantisce la fuoriuscita dal disagio sociale. Nel Mezzogiorno, la povertà assoluta tra le famiglie con persona di riferimento occupata è salita di 1,7 punti percentuali tra il 2020 e il 2022 (dal 7,6 al 9,3%). Un incremento si osserva tra le famiglie di operai e assimilati: +3,3 punti percentuali. Questi incrementi sono addirittura superiori a quello osservato per il totale delle famiglie in condizioni di povertà assoluta.

Sul fronte dei consumi, i divari NORD-SUD si confermano ed anzi si aggravano. Secondo l'ultimo *Rapporto SVIMEZ*, La riapertura del divario di crescita Nord-Sud è imputabile al calo dei consumi delle famiglie (−0,5%), soprattutto in beni (−2,6%), che non dovrebbe osservarsi nel Centro-Nord (+0,4%). Questa dinamica sfavorevole è causata da una **contrazione del reddito disponibile delle famiglie meridionali (−2%), doppia rispetto al Centro-Nord come nel 2022**. Il calo dei consumi coinvolge anche la PA, con maggiore intensità al Sud (−1,8% contro −1,3% nel Centro-Nord).

Anche la lettura politica che si fa del fenomeno ha preso negli ultimi anni un diverso indirizzo, aprendosi a prospettive nuove che hanno cercato, a partire dal 2001 con la riforma del titolo V° della Costituzione, di affrontarla, rafforzando le autonomie locali e, segnatamente, quelle regionali.

Più di recente, con il **ddl in esame sull'Autonomia differenziata** si è giunti fino a voler per questa via, convincere (*anche le rappresentanze politico/istituzionali meridionali e le comunità di riferimento*) che, concedendo maggiore autonomia alle Regioni (e, quindi, anche a quelle meridionali), sarebbe più facile risolvere tutti gli attuali divari socio/economici presenti nel Paese, prima di tutti quello tra Nord e Sud.

Peccato però, che lo stesso progetto di riforma non preveda espressamente la possibilità di correggere le discrasie ed i *gap*, che inevitabilmente si determinerebbero, con uno specifico **fondo di perequazione straordinaria**, con il ruolo di compensare o quantomeno mitigare gli effetti che la maggiore autonomia avrebbe, mettendo – peraltro – in competizione fra loro macro aree regionali.

In effetti, mettere in competizione fra loro territori diversi, per struttura economica, tessuto produttivo e dotazioni infrastrutturali, e non omogenei neppure dal punto di vista territoriale, organizzativo ed amministrativo, in nome di una maggiore ed auspicata efficienza e ricerca di opportunità autonome, non appare il metodo migliore.

Sarebbe come far partecipare ad una gara d’atletica (pensiamo alla corsa sui 100 metri), facendoli partire dalla stessa linea di via, un giovane allenato e palestrato e una persona anziana e claudicante.

Non ci sarebbe, evidentemente, gara!

Forse se ne potrebbe parlare, se, però, aiutassimo il secondo atleta (quello più attempato e claudicante) a partire magari 50 metri più avanti.

Da economista, ritengo allora che anche un progetto di tal fatta potrebbe giustificarsi se si partisse da situazione quanto meno omogenee, dal punto di vista dei fattori e delle determinanti dello sviluppo.

Per fare qualche esempio concreto, non si può pensare di partire, improvvisamente, con l’autonomia differenziata in Lombardia e in Sicilia, laddove, facendo solo riferimento alle dotazioni infrastrutturali in essere, nella prima esistono reti autostradali e ferroviarie in alta velocità, interporti, aeroporti nel raggio di 50 km o anche meno, mentre nella seconda (in Sicilia) non esiste affatto una rete di corridoi ferroviari in alta velocità, manca il ponte sullo Stretto e per collegarla alla penisola ci sono ancora solo i traghetti, e ancora dove per il collegamento in treno da Ragusa a Trapani, per coprire una distanza di circa 320 km, occorrono ben 14 ore di viaggio.

Ennesimo caso, di come risulti ancora arretrato il sistema dei collegamenti nel Mezzogiorno, è quello di questi giorni lungo la direttrice appenninica tirreno-adriatica. E’ bastata una piccola frana, determinatasi nel comune di Ariano Irpino (AV), tra Campania e Puglia, per interrompere la linea ferroviaria *Napoli-Benevento-Foggia-Bari*, con fermata obbligatoria a Benevento (con tempi di sistemazione ad oggi stimati in qualche mese). Al momento, quindi, non vi è più alcun collegamento ferroviario, già in precedenza precario, tra le due principali città del Sud peninsulare e, da qui, verso la direttrice tirrenica Nord - Sud. Si pensi, inoltre, che si percorre oggi ancora la stessa linea, costruita tra il 1865 e il 1869, ma con maggiori tempi di percorrenza.

Che dire! Davvero assurdo!

Il **Rapporto SVIMEZ 2023** evidenzia un quadro delle criticità infrastrutturali italiane caratterizzate da sotto-dotazione al Sud e da saturazione al Nord. **Grande ritardo emerge in particolare per quanto riguarda la rete ferroviaria del Sud: solo 181 km di alta velocità (12,3% del totale), presente solo in Campania;** gap enorme per elettrificazione della rete: 58,2% al Sud (come nel 2021, Sardegna unicamente a trazione diesel), 80% al Centro-Nord; bassa quota del doppio binario (31,7% contro il 53,4% al Centro-Nord).

La dotazione di **infrastrutture stradali** del Sud è molto inferiore per estensione della rete autostradale (1,87 km per 100 km² contro 3,29 al Nord e 2,23 al Centro): in Sardegna nessun km di autostrada, marginali in Basilicata.

Allora, se davvero si vuole far crescere l'intero Paese, occorrerà dapprima correggere gli attuali e gravi squilibri economici esistenti e disporre delle medesime dotazioni infrastrutturali e solo poi pensare a progetti che offrano alle Regioni che ne facciano richiesta maggiore autonomia e la spinta a mettersi in competizione fra loro.

Sull'autonomia differenziata e sulle numerose iniziative intraprese contro la sua eventuale approvazione da parte del Parlamento, basti pensare a tutte le numerose e vibranti proteste e manifestazioni in corso in tutto il Mezzogiorno, e non solo, con la chiamata, da parte di movimenti di opinione di ogni colore politico, di tanti cittadini a ribellarsi rispetto a questa ipotesi di riforma. Le ultime proprio domenica scorsa, 17 marzo, in occasione della celebrazione dell'anniversario dell'Unità d'Italia.

Evidentemente, questi fatti dimostrano, più di tante analisi scientifiche, che le soluzioni prospettate non appaiano ancora convincenti per garantire un equilibrato ed omogeneo sviluppo economico di tutto il territorio nazionale.

Rimane così la conflittualità, non solo tra le diverse posizioni politiche attualmente in campo, ma anche tra i territori, e, quindi, la pace, la stabilità e la coesione sociale appaiano sempre più lontane.

Ed allora corre l'obbligo svolgere un'analisi approfondita, partendo dai dati e dai più gravi effetti che oggi si possono facilmente e tristemente osservare, come l'inarrestabile fenomeno dello spopolamento del territorio, del depauperamento sociale ed economico, in particolar modo evidenti nelle aree più fragili del Mezzogiorno.

Al Sud è allarme spopolamento (Cfr. *Rapporto SVIMEZ 2023*).

Secondo l'ultimo **Rapporto SVIMEZ 2023** dal 2002 al 2021 hanno lasciato il Mezzogiorno oltre 2,5 milioni di persone, in prevalenza verso il Centro-Nord (81%). Al netto dei rientri, il Mezzogiorno ha perso 1,1 milioni di residenti.

Le migrazioni verso il Centro-Nord hanno interessato in misura crescente le giovani generazioni: tra il 2002 e il 2021 il Mezzogiorno ha subito un deflusso netto di 808 mila under 35, di cui 263 mila laureati, pari al 33%.

E allora, in quest'ultimo caso, la beffa è addirittura doppia, perché si tratta di giovani, formati con enorme sacrificio e dispendio di risorse da parte del

sistema di istruzione meridionale, cresciuti con valori e tradizioni della loro terra che, nel momento in cui potrebbero tornare preziosi per quel sistema economico e per quella comunità che li ha sin dall’inizio sostenuti, sono costretti inesorabilmente ad emigrare, contribuendo a (ri)popolare ed arricchire altri territori (nel Nord del Paese e all’estero) che fino a quel momento nulla hanno fatto per loro .

Sempre secondo l’ultimo rapporto SVIMEZ, al 2080 si stima una perdita di oltre 8 milioni di residenti nel Mezzogiorno, pari a poco meno dei due terzi del calo nazionale (–13 milioni). La popolazione del Sud, attualmente pari al 33,8% di quella italiana, si ridurrà ad appena il 25,8% nel 2080.

Il progressivo processo di invecchiamento del Paese non si arresterà nei prossimi decenni, esacerbando gli squilibri già presenti nella struttura demografica soprattutto del Mezzogiorno.

Tra il 2022 e il 2080, il Mezzogiorno dovrebbe perdere il 51% della popolazione più giovane (0–14 anni), pari a 1 milione e 276 mila unità, contro il –19,5% del Centro-Nord (–955 mila).

La popolazione in età da lavoro si ridurrà nel Mezzogiorno di oltre la metà (–6,6 milioni), nel Centro-Nord di circa un quarto (–6,3 milioni di unità).

Il Mezzogiorno, da area più giovane che era diventerà l’area più vecchia del Paese nel 2080, con un’età media di 51,9 anni rispetto ai 50,2 del Nord e ai 50,8 del Centro.

Il SUD, visto non come peso ma come risorsa

Il divario socio economico, tra Nord e Sud del Paese, non è stato mai colmato anche a causa di una squilibrata distribuzione delle risorse.

Questa è stabilita, infatti, in ragione della semplice considerazione del parametro della numerosità della popolazione.

La clausola del 34%

Nel Mezzogiorno risiede il **34%** della popolazione italiana e, quindi, nella stessa percentuale dovrebbe avvenire il riparto tra Nord e Sud del Paese.

Sicché, secondo i dati **Eurispes, come certificato nel suo ‘32° Rapporto Italia’**: *“Se, della spesa pubblica totale, si considera la fetta che ogni anno il Sud avrebbe dovuto ricevere, corrispondente in percentuale alla sua popolazione, vien fuori che, complessivamente, dal 2000 al 2017, **la somma sottrattagli ammonta a più di 840 miliardi di euro, netti (in media, circa 46,7 miliardi di euro, netti, l’anno***

toltigli)“... la differenza di spesa pubblica fra Centro-Nord e Mezzogiorno, nel 2017, arriva ad assumere un valore di 3.358 euro pro capite. Il valore medio di tale differenza fra le due macro aree, per il periodo che va dal 2000 al 2017, è di circa 3.482 euro pro capite. In altre parole, un residente del Sud Italia riceve mediamente 3.482 euro in meno all’anno rispetto a uno del Centro-Nord”.

Da più parti nel Paese si chiede di applicare la semplice **clausola del 34%** nella ripartizione su base territoriale dei fondi pubblici in conto capitale; eppure c’è una legge che oggi lo imporrebbe e che rimane per lo più disattesa e tanti scritti e movimenti di opinione sull’argomento. Anche la nostra testata (*CentroSud24*) ha rilanciato più volte il tema, sia sulle proprie pagine che organizzando eventi e convegni specifici, finanche di recente nella sala stampa di questa Camera.

Ma tutti i Governi che si sono negli anni avvicendati negli ultimi anni non hanno tenuto conto di questo elementare parametro di facilissima attuazione, se solo se ne volesse veramente tener conto.

Il 24 novembre scorso è stata presentata direttamente al ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNNR, *Raffaele Fitto*, una **interrogazione parlamentare a firma dei deputati CARAMIELLO, CHERCHI, MORFINO e AMATO con la quale è stata richiesta la piena applicazione della clausola del 34%** che prevede la ripartizione dei fondi dello Stato in proporzione al numero della popolazione alle regioni del Sud Italia. L’interrogazione compare nella pubblicazione del 24 novembre negli Atti Parlamentari.

La medesima richiesta è stata reiterata anche dall’onorevole Alessandro Caramiello, presidente dell’Intergruppo Parlamentare “Sviluppo Sud Aree Fragili e Isole Minori”, che al momento annovera tra i suoi aderenti 53 parlamentari, tra deputati e senatori.

Si badi bene che la mancata attuazione di tale clausola, secondo il Rapporto Eurispes ha visto finora il Mezzogiorno privato di circa diverse decine di miliardi all’anno, che sarebbero stati fondamentali per ridurre il grave divario fra Nord e Sud dell’Italia.

Sarebbe opportuno valutare se si possa tecnicamente applicare lo stesso meccanismo di riparto già utilizzato dall’Unione Europea per suddividere i circa 800 miliardi del **Recovery Fund** tra gli Stati Membri. Più dettagliatamente, il documento “*Com (2020) 408 Final*” del 28/05/2020”, così riportava i criteri adottati da Bruxelles per il calcolo dei contributi previsti: **“L’importo massimo per Stato membro sarà stabilito in base a un criterio di ripartizione definito. Tali importi saranno calcolati in base alla popolazione, all’inverso del prodotto**

interno lordo (PIL) pro capite e al relativo tasso di disoccupazione di ciascuno Stato membro.”

Sulla scorta della considerazione di questi tre parametri, quindi grazie al SUD, l'Italia ha ottenuto la quota più significativa di risorse (oltre 190 miliardi) soprattutto 'a causa del suo Mezzogiorno', l'area meno sviluppata d'Europa. Il PNRR è concepito proprio per garantire la coesione sociale.

Da non dimenticare la circostanza che le risorse del PNRR sono state attribuite al nostro Paese proprio per l'effetto degli anzidetti parametri che, di conseguenza, avrebbero instradato verso il Mezzogiorno circa il 70% delle risorse. L'Unione Europea non è entrata nel merito della ripartizione delle risorse all'interno dei singoli Stati.

In Italia la percentuale di attribuzione alle Regioni meridionali dei fondi del PNRR è stata prima ridotta al 60%, poi con il Governo Draghi al 40% e, se non ci fosse stato l'intervento dell'On.le Mara Carfagna, al tempo ministro per il Sud, per assicurare almeno il rispetto della clausola del 40%, la percentuale sarebbe stata ulteriormente ridotta.

C'è da dire in merito che, economisti del calibro di *Gianfranco Viesti*, hanno in effetti stimato che, a regime, la quota dei fondi del PNRR che andrà effettivamente al SUD non sarà superiore a circa il 15/20%.

La ricerca di un approccio diverso per l'attuazione dell'autonomia differenziata

Finalità del mio intervento in quest'audizione, oltre che a svolgere una disamina tecnica dell'articolato proposto e un'analisi degli effetti che la legge potrà avere sul sistema Paese, è anche quello di recare un contributo fattivo alla discussione in corso, soprattutto considerando lo stato di avanzamento dei lavori con l'approvazione del testo già avvenuta da parte del Senato.

I modelli attuali di economia politica utilizzati per governare i mercati e i processi di crescita nazionali sono, sostanzialmente, caratterizzati dal fatto di prevedere una bassa coesione sociale ed un'alta competitività tra le aree.

Quindi, l'elemento di criticità del disegno di legge in esame non sta tanto, a mio avviso, nel concetto di autonomia differenziata in assoluto, verso il quale non si ha alcun pregiudizio. Esso va, invece, messo in relazione al fatto che, in un modello dove c'è forte competitività tra le aree, che è la logica che sembra sottendere il disegno di legge sull'autonomia differenziata, è evidente che valga il principio della giustizia coincidente con l'utile del più forte.

Come ci ricorda l'economista napoletano, **Guido Tortorella Esposito** (in un saggio pubblicato qualche anno fa sulla rivista “*Il Pensiero economico*”

moderno”), da cui nella circostanza ritengo utile prendere spunto, laddove sono presenti meccanismi caratterizzati da alta competitività ci può essere, tutt’al più, crescita di ricchezza da parte di un’area, che è già forte, che usa correttamente le regole del mercato e, quindi, si muove rispettando la legge, ma generando – al contempo - meccanismi speculativi. Vero è che si muove usando le regole del mercato, ma lo fa trasferendo ricchezza dalla parte meno competitiva a quella più competitiva e, quindi, nel nostro caso, dal Sud verso il Nord.

Seguendo il ragionamento dell’economista *Tortorella Esposito*, se il ddl in esame fosse stato, invece, concepito in una logica di riduzione del grado di competitività fra le aree e di contestuale innalzamento della coesione sociale, a livello nazionale, la valutazione sarebbe probabilmente diversa ed anche il giudizio meno severo.

In questa direzione, l’economista napoletano ci ricorda come *Gian Domenico Romagnosi* (illustre giurista, filosofo ed economista italiano dell’800), quando pensava a quale dovesse essere il compito dello Stato, suggeriva di tenere basso il livello di competitività tra le aree e, quindi, all’interno del Paese, in modo da aumentare la coesione sociale. Se quest’ultima aumenta, si accresce un interesse pubblico, condiviso come interesse nazionale tra le diverse aree, e, quindi, il *prius* dell’azione economica non è più la ricerca dell’utilità di una singola area, bensì dell’intero sistema nazionale, dove la crescita dell’utilità di una singola regione, poniamo per esempio il Mezzogiorno, genera meccanismi di crescita che possono fare da volano anche per le regioni del Nord.

Non è quindi un problema di modello, ma di approccio.

Se usiamo un approccio competitivo, l’autonomia differenziata produce, ovviamente, meccanismi di sperequazione; se, invece, scegliamo un approccio di coesione sociale, e la norma viene migliorata per accrescere il meccanismo di coesione, potrebbe anche diventare volano non di crescita ma di sviluppo economico, dove la crescita inizia a diventare anche fattore di sviluppo e, quindi, di miglioramento della condizione di vita dei cittadini.

In definitiva, l’intento che il disegno di legge per l’attuazione dell’autonomia differenziata dovrebbe avere è quello di evitare di procedere generando ulteriori meccanismi di sperequazione; quindi, **il suggerimento al legislatore è quello di mutare approccio, mirando ad accrescere la coesione sociale, piuttosto che la competitività fra le aree, come invece il ddl in esame cerca di fare.**

* * * * *

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati, ringrazio nuovamente per l’attenzione dedicata al mio intervento e resto a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento.

Roma, 20 marzo 2024

Dr. Giovanni Barretta