

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

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 territori¹.

¹ 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 nazionale².

Oggi ancor più, nella nuova cornice di politiche pubbliche nazionali esplicitamente orientate alla complementarietà 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'UPB³. I due organi tecnici «nazionali» hanno infatti mosso

² *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); 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, 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).

³ 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.



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 precedente 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 Parlamento⁴.

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

⁴ 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>).

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

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 difforni 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

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 pubblica⁵.

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

⁵ 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/SVIMEZperequazioneinfrastrutturaleeautonomia-1.pdf>).

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.

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»⁶.

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 fondamentalmente 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.

⁶ 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.

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.

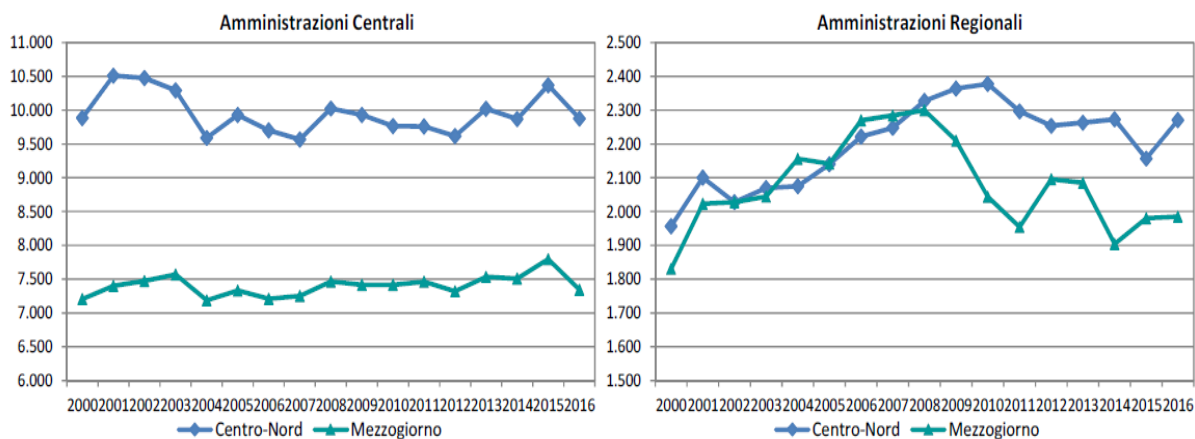
Quel richiamo nasce dalla constatazione della persistente inosservanza della "normalità" costituzionale, tradotta nel 2009 nella legge 42: una "negligenza" la cui persistenza da dodici anni viene addebitata alla mancata determinazione dei LEP ed il corrispettivo finanziamento che – come recita la Costituzione 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

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 assurdità occorre partire proprio dalla spesa storica nazionale pro capite di lungo periodo, e procedere quindi alla allocazione sui territori considerando opportunamente specificità ordinarie o straordinarie. È perciò 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 più attendibile standard regionale e nazionale.

Una simile procedura perequativa è, a ben vedere, anche il miglior incentivo per arrivare – se veramente lo si vuole – a dar finalmente corpo agli elusivi LEP, che al più 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'insostenibilità sociale e, quindi, l'impraticabilità 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 condizionalità 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 è 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” così da ricondurre a “normalità” la politica ordinaria. Ciò è parte integrante del Progetto di Sistema al quale dovrebbe conformarsi il PNRR.

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

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

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

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 ideologia, 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 definitiva, laddove – bandi o non bandi – il fabbisogno certificato emerge esso va soddisfatto per ridurre la disparità e favorire la coesione sociale.