



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

Audizione della SVIMEZ
sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive
del federalismo fiscale

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Roma, 24 aprile 2024

Premessa

La legge delega n. 42 del 5 maggio 2009, come noto, avrebbe dovuto dare attuazione ai principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. D'altra parte, citando la più recente Relazione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2021), «il processo volto alla compiuta affermazione dei principi del federalismo fiscale è stato sinora caratterizzato da ritardi, incertezze, soluzioni parziali e reiterati differimenti»¹.

Hanno fatto registrare «perduranti inadempienze» sia la perequazione infrastrutturale, sia il percorso per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), i due «pilastri» sui quali dovrebbe poggiare il modello di federalismo simmetrico e cooperativo previsto dalla legge delega.

Con la presente nota, la SVIMEZ intende dare continuità alle proprie attività a supporto del Parlamento in questo ambito, contribuendo «all'attività conoscitiva sull'attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale».

Ciò a partire da due questioni di metodo che paiono essere tralasciate nei più recenti avanzamenti normativi in materia di LEP e perequazione infrastrutturale, nell'ambito dell'attuazione delle previsioni dell'art. 116 terzo comma della Costituzione sulle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» delegabili alle Regioni a statuto ordinario.

La prima questione è che, se l'obiettivo è rendere effettivo il principio di pari dignità di accesso ai servizi di cittadini e imprese su tutto il territorio nazionale, LEP e perequazione infrastrutturale dovrebbero trovare compiuto riconoscimento nella legislazione nazionale indipendentemente dalla cosiddetta «autonomia differenziata». E, a tal proposito, non è secondario ricordare che il completamento del federalismo fiscale simmetrico, con particolare riferimento alla sua componente regionale, è una delle riforme abilitanti previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, da completare entro il primo semestre del 2026.

In secondo luogo, i due pilastri andrebbero «costruiti» in parallelo, secondo principi e criteri comuni, seguendo procedure coordinate e convergenti per tempistica, basandosi su una comune delimitazione del perimetro delle prestazioni «concernenti i diritti civili e sociali», e individuando, di conseguenza, condivise priorità di intervento. Se, infatti, i LEP hanno la finalità ultima di garantire livelli di servizi uniformi sul territorio nazionale, oltre che la loro puntuale definizione e il loro finanziamento, sarebbe necessario procedere, di pari passo, al livellamento delle dotazioni infrastrutturali tra territori, condizione necessaria per consentire alle Amministrazioni decentrate di erogare livelli adeguati di servizi.

Ad avviso della SVIMEZ, l'accelerazione impressa all'attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione pare interferire con queste basilari questioni, pregiudicando le finalità di equità e solidarietà nazionale del federalismo.

Nonostante l'evidente vuoto normativo sul federalismo fiscale, le richieste di autonomia differenziata sono entrate nell'agenda politica dalla firma delle pre-intese del febbraio 2018 del Governo Gentiloni con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, ostacolando la ripresa di un percorso ordinato e organico della legge delega del 2009.

Dai primi tentativi di legge-quadro fino al DDL Calderoli attualmente in discussione in Parlamento, infatti, LEP e perequazione infrastrutturale sono divenuti temi connessi al regionalismo differenziato, distorcendone la natura di tasselli imprescindibili del federalismo simmetrico. Nei provvedimenti fin qui adottati per far avanzare il progetto autonomista, i due pilastri portanti della legge delega 42 del 2009 sono stati di fatto declassati a mere condizioni da soddisfare – per molti versi solo formalmente – per dar corso all'autonomia differenziata.

¹ Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2021), *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*.

Inoltre, mentre sui LEP sono stati compiuti passi in avanti, almeno a livello formale e pur in presenza di diverse criticità, sul fronte della perequazione infrastrutturale si può parlare solo di arretramenti, in aperta contraddizione con la seconda questione di metodo di cui sopra.

1. I Livelli Essenziali delle Prestazioni

Sono note le difficoltà incontrate nella determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, di esclusiva competenza statale, che dovrebbero essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Come messo in evidenza nella recente e accurata ricostruzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio dell'accidentata evoluzione della normativa in materia, lo stesso concetto di LEP è difficile da inquadrare teoricamente. Di conseguenza, è complesso darne una definizione soddisfacente nei diversi ambiti in cui si formano i diritti - ambiti essi stessi dal perimetro incerto - traducibile in concreti contenuti prestazionali misurabili ai quali associare i relativi costi di erogazione². A queste difficoltà definitorie, considerati i marcati e persistenti divari territoriali che caratterizzano il Paese, si aggiungono quelle relative alle implicazioni finanziarie connesse all'effettivo conseguimento dell'obiettivo di garantire livelli uniformi di prestazioni sull'intero territorio nazionale.

Hanno rappresentato oggettivi passi in avanti i provvedimenti introdotti dalle Leggi di Bilancio 2021 e 2022 per specifiche prestazioni di carattere sociale, prevedendo il corrispondente finanziamento.

La Legge di bilancio per il 2021 ha introdotto i LEP di assistenza sociale (un rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente negli ATS pari a uno su 5.000) e un ulteriore obiettivo di servizio di un assistente sociale ogni 4.000 abitanti. La Legge di bilancio per il 2022 ha fissato per gli asili nido un «livello minimo» da garantire in termini di posti rispetto alla popolazione nella fascia 3-36 mesi e definito obiettivi di rafforzamento del trasporto degli alunni con disabilità, prevedendo al contempo un incremento delle risorse assegnate ai Comuni attraverso il Fondo di solidarietà comunale.

La Legge di bilancio per il 2023, invece, ha introdotto un legame - improprio per quanto esposto in premessa - tra la determinazione dei LEP e l'attuazione dell'autonomia differenziata, indicando una procedura accelerata, da completarsi entro un anno, per la loro determinazione nelle materie di interesse per le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previste dall'art. 116 comma terzo della Costituzione.

Aver previsto procedure con tempistiche diverse (o meglio indefinite) per i LEP in ambiti non interessati dall'autonomia differenziata implica l'evidente rischio di rallentare ulteriormente l'attuazione della legge delega n. 42 del 2009.

Se il federalismo simmetrico procede con tempi indefiniti, mentre quello asimmetrico accelera, si complicherà ulteriormente il quadro già intricato dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a statuto ordinario, creando uno iato tra materie o ambiti di materie (incluse / escluse dall'autonomia differenziata) difficilmente colmabile.

A una cabina di regia presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri sono stati affidati i compiti di: effettuare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ciascuna delle materie possibile oggetto di autonomia differenziata; quantificare l'entità della spesa storica sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione; individuare le materie e gli ambiti di materie riferibili ai LEP; determinare i LEP da finanziare con gli stanziamenti già previsti a legislazione vigente.

² Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° febbraio 2024.

Con compiti istruttori a supporto della Cabina di regia, è stato istituito il Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni» (CLEP), i cui lavori hanno avuto l'esito concreto di individuare gli ambiti in cui i LEP rilevano, poi recepiti nel DDL Calderoli sull'autonomia differenziata. Secondo le valutazioni dell'ex Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, il CLEP non avrebbe però sciolto il nodo fondamentale relativo alla definizione dei LEP, ossia l'indicazione delle loro caratteristiche in termini di prestazioni effettive da erogare. Le prestazioni qualificate come LEP sono infatti «nella maggior parte dei casi formulate in termini troppo generici, in buona parte riconducibili a mere dichiarazioni di principio». Anche i criteri di misurabilità individuati dal CLEP, tenderebbero a basarsi solo sulla platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni, restando indeterminato il contenuto delle prestazioni da erogare³.

Il DDL Calderoni è intervenuto ulteriormente in materia di LEP, subordinando alla loro determinazione e al loro finanziamento, da attuare nel rispetto dei vincoli di bilancio, l'attribuzione di forme di autonomia differenziata nelle materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali da garantire in tutto il territorio nazionale.

Resta però irrisolta, anche nel DDL Calderoli, una questione fondamentale. I principi e criteri direttivi che dovrebbero guidare l'individuazione dei LEP sarebbero da reperire nella Legge di bilancio per il 2023, la quale, però, a sua volta ha definito solo gli aspetti procedurali della materia. La questione, perciò, sembra essere stata regolamentata solo nei suoi aspetti tecnici, di fatto declassandola a un atto burocratico senza la necessaria assunzione di responsabilità politica sugli obiettivi di equità e di riequilibrio territoriale da perseguire.

In definitiva, l'unico aspetto assodato in materia di LEP, ad oggi, è che la spesa associata al loro finanziamento deve essere compatibile con l'equilibrio di bilancio previsto dagli articoli 81 e 119 della Costituzione, vale a dire che i servizi a garanzia dei diritti civili e sociali uniformi su tutto il territorio nazionale vanno finanziati nei limiti delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente.

Tutto ciò implicherebbe l'adozione di un sistema di finanziamento dei LEP simile a quello dei LEA a valere sul Fondo nazionale per la sanità, che, come illustrato di seguito, non consente un'effettiva omogeneità nei livelli di servizio erogati a livello regionale.

In base a quanto previsto dalla normativa in materia di determinazione di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, il finanziamento della sanità dovrebbe essere commisurato ai fabbisogni di copertura dei LEA, ossia delle prestazioni e dei servizi che il SSN è tenuto a fornire a tutti i cittadini, nel rispetto del principio di equità orizzontale, indipendentemente dal luogo di residenza.

Contrariamente a queste previsioni, il finanziamento del SSN non è la somma del costo dei LEA, venendo determinato a monte nella programmazione del bilancio pubblico. La conseguenza è che i LEA sono finanziati solo parzialmente. La successiva assegnazione delle risorse alle Regioni si basa su criteri demografici (dimensione e struttura per età della popolazione)⁴ – senza tener conto dei fattori socio-economici che impattano sui bisogni di cura e assistenza – che penalizzano i cittadini delle regioni meridionali, cui sono destinati minori servizi sanitari per quantità e qualità⁵. Per

³ Lettera del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco al Presidente del CLEP prof. Sabino Cassese e ai membri del Comitato, Roma, 10 ottobre 2023.

⁴ Circa il 60% delle risorse è allocato proporzionalmente alla popolazione residente, riconoscendo a ciascuna Regione lo stesso ammontare pro capite (quota capitaria secca). Per il restante 40%, l'ammontare pro capite assegnato alle Regioni è differenziato per età (quota capitaria pesata), con pesi che riflettono i consumi sanitari per le diverse classi di età, maggiori per la fascia neo-natale (0-1 anni) e per gli anziani (over 65), minori per le classi centrali.

⁵ Rapporto SVIMEZ 2023, Capitolo VIII «Gli effetti dell'evoluzione demografica sull'allocazione tra regioni delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale», a cura di R. Fantozzi, S. Gabriele e A. Zanardi, Il Mulino, Bologna; L. Bianchi, S. Caravella, C. Petraglia (2024), Un Paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla Salute, informazioni SVIMEZ, n. 1, febbraio.

rafforzare le finalità di equità orizzontale del SSN, andrebbe perciò aggiornato il metodo di riparto sulla base di indicatori di deprivazione correlati ai fabbisogni di cura, come previsto dal D. Lgs. n. 68/2011 sul federalismo fiscale.

Sempre in tema di sanità, l'obiettivo dell'equità orizzontale è ulteriormente messo a rischio dal progetto di autonomia differenziata. Sulla base delle risultanze del CLEP, in particolare, tutte le Regioni a statuto ordinario potrebbero richiedere il trasferimento di funzioni, risorse umane, finanziarie e strumentali ulteriori rispetto ai LEA in un lungo elenco di ambiti: 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. Come noto, in tutti questi ambiti, in quanto extra-LEP, il DDL 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». La concessione di ulteriori forme di autonomia potrebbe determinare ulteriori capacità di spesa nelle Regioni ad autonomia rafforzata, finanziate dalle compartecipazioni legate al trasferimento di funzioni. Tutto ciò, in un contesto in cui i LEA non hanno copertura finanziaria integrale a livello nazionale e cinque delle otto Regioni del Mezzogiorno non sono in grado di soddisfarli, determinerebbe un'ulteriore differenziazione territoriale delle politiche pubbliche in ambito sanitario. Con l'autonomia differenziata si rischierebbe dunque di aumentare la sperequazione finanziaria tra SSR e di ampliare le disuguaglianze interregionali nell'erogazione dei servizi per il diritto alla salute.

2. La perequazione infrastrutturale

Prima di illustrare la ricognizione statistica sui *gap* infrastrutturali che la SVIMEZ intende fornire come strumento conoscitivo alla Commissione, è utile ricostruire i principali passaggi dell'*iter* (incompiuto) di attuazione l'art. 22 denominato «Perequazione infrastrutturale» della legge delega n. 42 del 2009, dai primi tentativi di normare la materia, fino ai più recenti sviluppi che hanno incrociato il progetto dell'autonomia differenziata.

La norma prevedeva la predisposizione di una ricognizione degli interventi infrastrutturali come fase propedeutica alla perequazione infrastrutturale, per completare la quale 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 della 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 dovesse essere garantita una quota di risorse pubbliche proporzionale all'entità del fabbisogno. L'intento era dunque quello di configurare una programmazione della politica infrastrutturale nazionale che tenesse conto del maggiore fabbisogno che caratterizza vaste aree del Paese, soprattutto del Mezzogiorno.

La via indicata era fortemente innovativa: impostare la programmazione degli investimenti sulla base dei fabbisogni dei diversi territori. Un'impostazione corretta: se l'obiettivo è ridurre gli squilibri, occorre partire dalla loro rilevazione; le risorse vanno quantificate successivamente, in funzione dei vincoli di finanza pubblica e dei tempi entro i quali si intende ridurre gli squilibri stessi.

Il procedimento descritto è rimasto però del tutto inattuato per diverse ragioni: le complicazioni di ordine tecnico legate alle difficoltà di valutazione dei *deficit* da colmare; gli stringenti vincoli di finanza pubblica; le conseguenti difficoltà di programmazione dell'impegno finanziario in un arco temporale di medio-lungo periodo, che tipicamente presenta notevoli margini di incertezza.

Per oltre un decennio, gli Allegati Infrastrutture dei Documenti di Economia e Finanza – che avrebbero dovuto prevedere gli interventi individuati in base al procedimento normato dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 2010 – non hanno tenuto conto delle norme descritte.

Le pre-intese siglate dal Governo Gentiloni con le regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto mancavano di ogni riferimento alla legge 42/2009 sul federalismo fiscale e ai successivi provvedimenti attuativi. In tema di perequazione infrastrutturale, non solo non ne tenevano conto, ma includevano la richiesta di una programmazione autonoma degli investimenti pubblici a valere sui fondi nazionali.

La perequazione infrastrutturale è tornata in agenda solo in concomitanza con i successivi provvedimenti orientati a correggere l'impostazione delle pre-intese. La prima proposta di legge-quadro dell'allora Ministro Boccia era intervenuta su questo *vulnus* introducendo uno specifico riferimento all'esigenza di colmare i divari (soprattutto, ma non solo) tra Sud e Nord, nelle dotazioni e nella qualità dei servizi erogati. Si prevedeva, in particolare, l'istituzione di un Fondo perequativo da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il DL n. 121 del 10 settembre 2021 «Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale», convertito con modificazioni dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156, ha fissato al 31 dicembre 2021 il termine per la ricognizione dei divari infrastrutturali nelle aree di intervento individuate nel 2009: strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche. Il decreto aveva anche istituito il Fondo per la perequazione infrastrutturale finanziato nella 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.

Il DL n. 121 del 2021, pur nell'apprezzabile sforzo di dare attuazione ai principi di perequazione infrastrutturale previsti, ma non attuati, dalla legge n. 42 del 2009, ha ereditato un limite «storico» della programmazione nazionale degli investimenti orientati al riequilibrio territoriale. Al di là dell'enunciazione dell'obiettivo di riduzione dei divari territoriali, non sono stati previsti, fra i criteri ispiratori della perequazione, livelli minimi di dotazione infrastrutturale da garantire per assicurare l'erogazione e l'accesso a livelli di servizi uniformi sul territorio nazionale.

Il Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili, con il supporto dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, ha successivamente effettuato una ricognizione del numero e della classificazione funzionale delle infrastrutture appartenenti a quattro settori: istruzione, trasporti, sanità, idrico. Le risultanze della ricognizione sono state esposte nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza 2022 «Dieci anni per trasformare l'Italia - Strategie per le infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti».

Tuttavia, a seguito di tale ricognizione, non sono stati definiti i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale.

La legge di bilancio per il 2024 ha poi defanziato il Fondo perequativo infrastrutturale di 3,5 miliardi (da 4,4 miliardi a 891 milioni), azzerandone la dotazione per il triennio 2024-26.

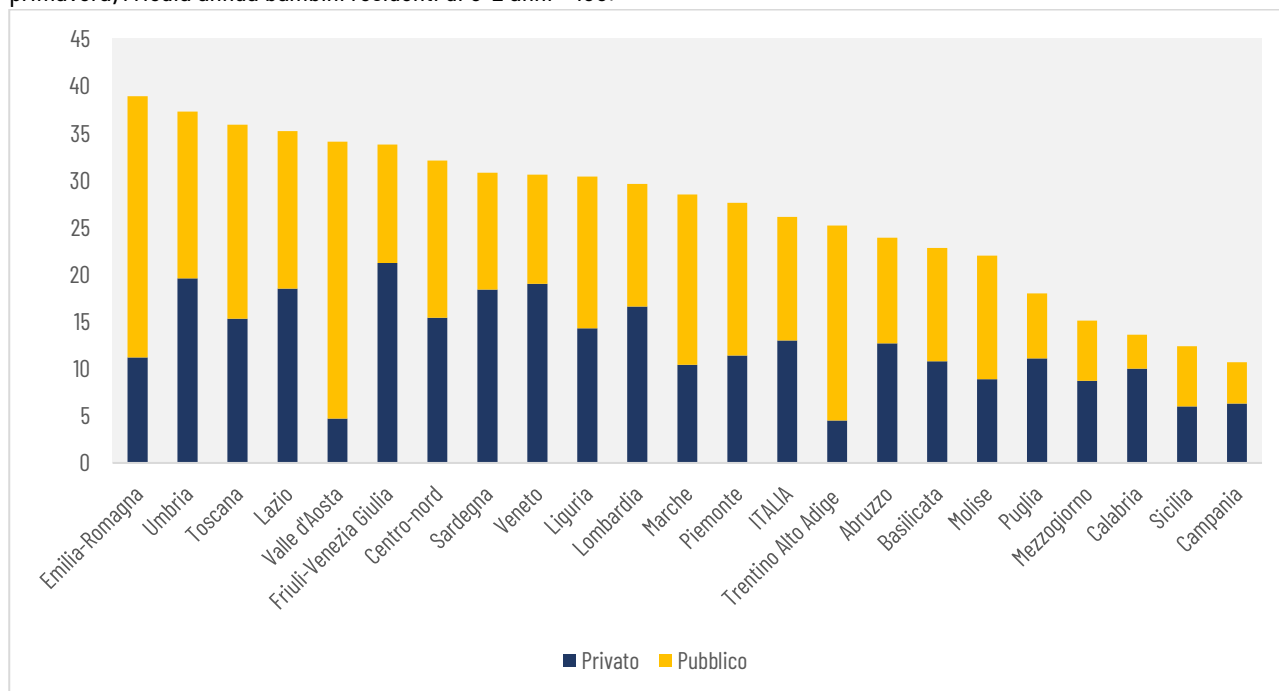
Ad avviso della SVIMEZ, andrebbe ripreso il percorso di ricognizione dei *gap* infrastrutturali intrapreso con l'Allegato al Def 2022. Gli indicatori di dotazione infrastrutturale nei settori individuati dal DL n. 121/2011 andrebbero però utilizzati oltre che per calcolare indici di variabilità regionale funzionali all'allocazione territoriale delle risorse, anche per verificare le situazioni in cui la dotazione infrastrutturale – sulla base di valutazioni che, come nel caso degli asili nido, necessariamente coinvolgono anche il livello politico – si ponga al di sotto del livello minimo necessario per assicurare correttamente l'accesso ai LEP.

Con queste premesse, sono nel seguito esposte e commentate le evidenze più aggiornate in ordine ai divari territoriali nella dotazione infrastrutturale nei settori individuati dal DL n. 121/2011.

Le infrastrutture scolastiche

Con riferimento alle infrastrutture scolastiche è noto come il Mezzogiorno soffra di un grave ritardo nell'offerta di servizi per la prima infanzia. La Figura 1 riporta la percentuale di bambini (media annua su popolazione 0-2 anni) che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asili nido e sezioni primavera) offerti dal settore pubblico e privato.

Fig. 1 Bambini di 0-2 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia offerti dal settore privato e pubblico (asili nido e sezioni primavera) /Media annua bambini residenti di 0-2 anni * 100.



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT - anno 2021

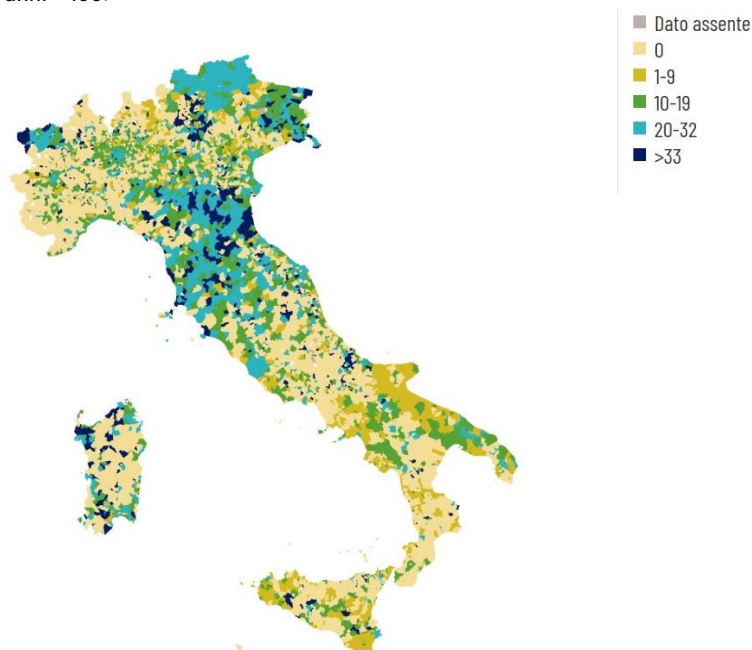
Campania (10,7), Sicilia (12,4), Calabria (13,6) e Puglia (18) sono le regioni meridionali più distanti dall'obiettivo del LEP dei posti autorizzati da raggiungere entro il 2027 (il 33% della popolazione in età compresa tra 3 e 36 mesi). Nel complesso, la disponibilità di posti nido, comprensivi di sezioni primavera, nel Mezzogiorno si attesta su una media del 15,1, la metà rispetto al Centro-Nord (32,1).

Limitatamente ai servizi offerti dal settore pubblico, la Figura 2 fa emergere elementi di eterogeneità su base comunale, interni anche alle singole regioni, ma conferma il risultato particolarmente deludente di alcune specifiche aree del Mezzogiorno, soprattutto in Calabria e Campania. Più in generale, il Sud registra una presenza relativamente minoritaria di Comuni la cui offerta di servizi per la prima infanzia supera il valore soglia del 33%. Questi rari casi sono caratteristici di Comuni che attraggono la domanda espressa da Comuni limitrofi con offerta inesistente o molto carente.

Come noto, la carenza dei servizi per l'infanzia si accompagna ai bassissimi tassi di occupazione femminile che fanno del Sud il fanalino di coda in Italia, e dell'Italia in Europa⁶.

⁶ Rapporto SVIMEZ 2023, Capitolo IV «Donne e lavoro: Sud questione europea», Il Mulino, Bologna.

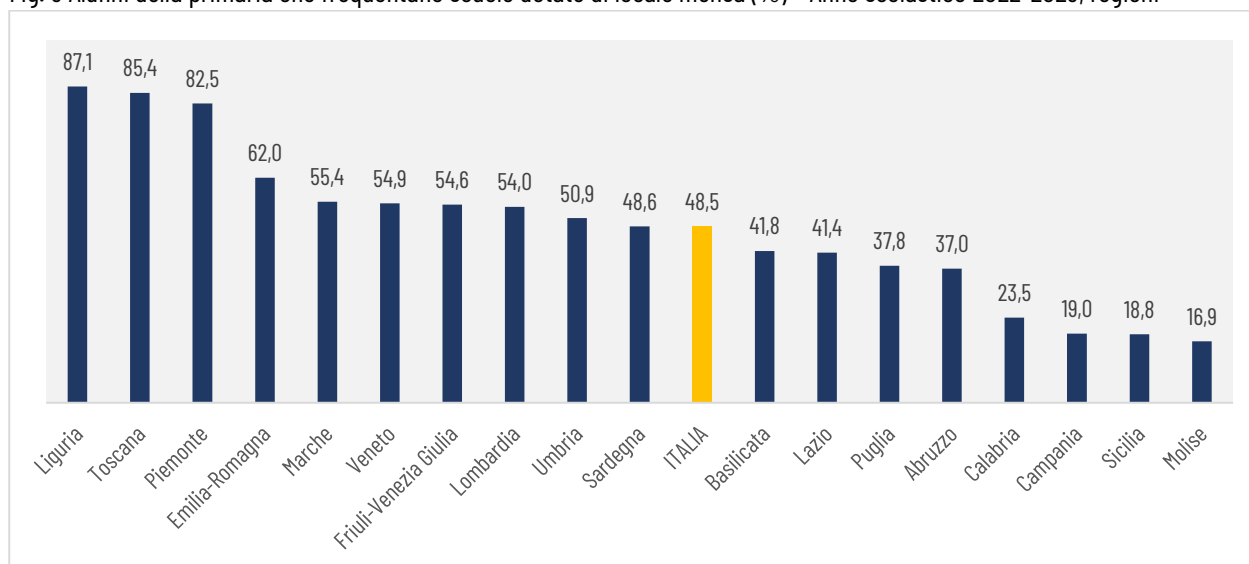
Fig. 2 Bambini di 0-2 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia offerti dal settore pubblico (asili nido e sezioni primavera) /Media annua bambini residenti di 0-2 anni * 100.



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT - anno 2021

Con riferimento ai gradi di istruzione successivi, è presa in considerazione la presenza nelle regioni e nelle province italiane di infrastrutture scolastiche necessarie a garantire agli alunni condizioni adeguate a intraprendere appropriati percorsi di integrazione, socializzazione e accumulazione di conoscenze.

Fig. 3 Alunni della primaria che frequentano scuole dotate di locale mensa (%) - Anno scolastico 2022-2023, regioni



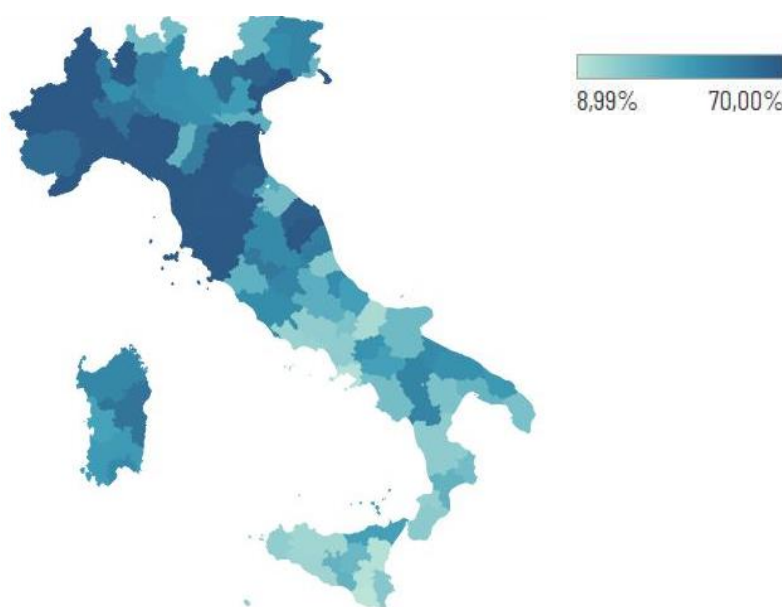
Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM

Nella Figura 3 è riportata la percentuale, su base regionale, degli alunni della scuola primaria che frequentano scuole dotate di un locale mensa. Tale informazione, sebbene non esattamente sovrapponibile al dato relativo alla fruizione da parte degli alunni del servizio mensa (è possibile beneficiare del servizio pur in assenza di un locale adibito al consumo dei pasti), assume rilevanza sia in senso contrario (senza servizio mensa sarà certamente assente il locale a essa adibito e quindi risulta limitata la possibilità di offrire il tempo pieno) sia, a livello più generale, in termini di

benessere degli alunni e qualità dell'offerta scolastica. Tutte le regioni del Mezzogiorno si collocano al di sotto della media nazionale del 48,5%, con valori compresi tra il 41 e il 17%. Unica eccezione è la Sardegna con una quota del 48,6%. In termini aggregati, si osserva che solamente il 26,8% degli alunni della primaria residenti nel Mezzogiorno frequentano scuole dotate di mensa, un valore tre volte inferiore alla percentuale riferita al Centro-Nord (60%).

A livello provinciale (Figura 4), emerge nuovamente l'eterogeneità interna ai territori nonostante il gradiente Nord/Sud rimanga confermato. Migliori i risultati delle aree interne di Campania, Basilicata e della costa adriatica pugliese, vicino al dato nazionale anche il valore registrato nella provincia siciliana di Messina (40%) e delle abruzzesi Pescara (48%) e Chieti (40,1%). Nelle restanti province meridionali, le quote non superano il 30% e sono principalmente concentrate nel range 10-20%. Il valore minimo si registra nella provincia di Ragusa dove la percentuale di alunni che hanno a disposizione un locale mensa nel proprio edificio scolastico è pari a 8,99%.

Fig. 4 Alunni della primaria che frequentano scuole dotate di locale mensa (%) - Anno scolastico 2022-2023, province



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM

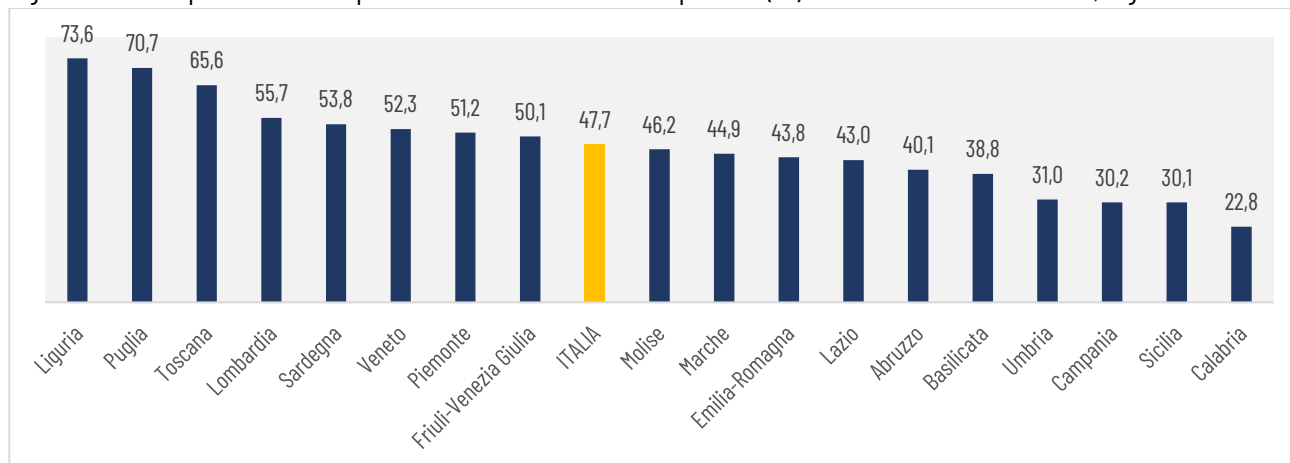
Il secondo indicatore preso in considerazione è la dotazione presso l'edificio scolastico del locale palestra (Figura 5). Anche in questo caso, l'assenza del locale adibito all'attività fisica degli alunni non deve necessariamente indicare una carenza di offerta di discipline sportive ma, al contrario, la presenza di uno spazio destinato alle attività sportive interno alla struttura deve necessariamente essere intesa come maggiore benessere per gli alunni che la frequentano.

A esclusione di Puglia (70,7) e Sardegna (53,8) che registrano valori ben superiori alla media nazionale (47,7%), le restanti regioni del Mezzogiorno si collocano in coda alla classifica regionale con Campania (30,2), Sicilia (30,1) e Calabria (22,8) che stazionano agli ultimi posti.

A livello di macro-area, il dato per il Sud si ferma al 40% contro il 51 del Centro-Nord, con delle differenze osservabili anche a livello di provincia (Figura 6). Nello specifico, la provincia di Barletta-Andria-Trani registra una percentuale superiore all'80%, mentre Bari si avvicina al 75%. Tutte le province sarde superano la quota del 50%, con Nuoro che arriva al 56%. Al contrario, i risultati peggiori interessano alcune province di Campania, Calabria e Sicilia, che

difficilmente superano il 20%. Particolarmente deficitaria l'infrastrutturazione scolastica nella provincia di Cosenza, dove solo il 17% degli alunni della primaria ha accesso a un locale palestra interno all'edificio, una quota non lontana dagli altresì deludenti valori di Vibo-Valencia (21%) e Reggio Calabria (21%), sensibilmente inferiore al dato di Crotona (39%). Napoli e Salerno si attestano su percentuali rispettivamente pari al 28 e 24%, mentre a Catania la percentuale è del 22,3%, molto distante dal valore della vicina Enna, dove a beneficiare del locale palestra sono il 53% degli alunni.

Fig. 5 Alunni della primaria che frequentano scuole dotate di locale palestra (%) – Anno scolastico 2022-2023, regioni



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM

Fig. 6 Alunni della primaria che frequentano scuole dotate di locale palestra (%) – Anno scolastico 2022-2023, province



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM

Con riferimento alla percentuale di alunni che frequentano edifici scolastici in possesso delle certificazioni di prevenzione incendi (Tabella 1) e agibilità (Tabella 2), le situazioni più deficitarie interessano nuovamente le aree meridionali che nella maggior parte dei casi presentano valori inferiori alla media nazionale. I risultati più deludenti si registrano in Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna.

Tab. 1 Alunni che frequentano scuole dotate di certificazione di prevenzione incendi (%) – Anno scolastico 2022-2023, regioni

Regioni	SCUOLA PRIMARIA	SCUOLA SECONDARIA	
		I GRADO	II GRADO
Piemonte	45,8	52,3	40,5
Lombardia	47,4	45,4	31,3
Veneto	57,8	55,0	35,7
Friuli-Venezia Giulia	45,9	48,2	57,5
Liguria	39,8	42,1	38,9
Emilia-Romagna	58,6	53,3	54,9
Toscana	51,3	45,5	24,9
Umbria	55,5	55,0	84,3
Marche	55,7	54,7	45,3
Lazio	11,6	10,4	22,5
Abruzzo	49,1	49,3	52,9
Molise	60,7	56,1	67,0
Campania	28,5	28,7	31,1
Puglia	35,3	33,7	17,9
Basilicata	46,5	49,2	43,3
Calabria	22,1	19,1	57,7
Sicilia	30,3	33,9	38,4
Sardegna	33,6	27,8	37,0
ITALIA	40,5	39,5	36,2

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM

Tab. 2 Alunni che frequentano scuole dotate di certificazione di agibilità (%) – Anno scolastico 2022-2023, regioni

Regioni	SCUOLA PRIMARIA	SCUOLA SECONDARIA	
		I GRADO	II GRADO
Piemonte	46,1	46,2	33,4
Lombardia	53,1	50,8	27,4
Veneto	57,3	50,8	45,5
Friuli-Venezia Giulia	42,4	46,0	58,6
Liguria	31,0	30,4	24,1
Emilia-Romagna	42,8	43,7	43,3
Toscana	38,3	36,1	21,8
Umbria	39,5	39,2	30,0
Marche	53,8	53,8	53,1
Lazio	11,0	12,2	12,0
Abruzzo	33,8	36,4	28,3
Molise	54,6	46,3	37,0
Campania	33,2	29,1	15,3
Puglia	23,4	26,0	37,4
Basilicata	47,7	47,3	30,4
Calabria	24,9	24,4	19,3
Sicilia	18,9	21,0	20,0
Sardegna	12,0	10,8	13,4
ITALIA	36,7	35,7	28,1

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati MIM

Tanto la SVIMEZ quanto la Banca d'Italia hanno evidenziato come un'adeguata dotazione di infrastrutture scolastiche incida sui processi di apprendimento, di accumulazione delle conoscenze e contenga i fenomeni di povertà educativa e dispersione scolastica. La riduzione dei divari nelle dotazioni di infrastrutture scolastiche dovrebbe perciò rappresentare un aspetto di assoluta priorità al fine di assicurare pari opportunità formative e di realizzazione sociale in tutto il Paese⁷.

Gli investimenti del PNRR ambivano a sanare questi divari, ma gli interventi non sono stati programmati a partire da una mappatura territoriale dei fabbisogni di investimento. Non sono stati fissati obiettivi di convergenza, ma solo *target* nazionali di nuovi posti asili nido e di miglioramento delle infrastrutture scolastiche.

Il riparto regionale delle risorse ha tenuto solo parzialmente conto di criteri idonei a ridurre i consistenti divari territoriali nella dotazione e nella qualità delle infrastrutture scolastiche. In aggiunta, la scelta di individuare il livello regionale come ambito territoriale di riferimento per il riparto delle risorse ha impedito di tenere adeguatamente conto dell'eterogeneità interna alle singole regioni in termini di fabbisogni di investimento.

La successiva fase di allocazione delle risorse agli enti territoriali responsabili delle opere ha mostrato diverse criticità in termini di efficacia perequativa territoriale, soprattutto con riferimento alle linee di intervento che hanno previsto procedure competitive per l'accesso ai finanziamenti.

Per tutto ciò, secondo il monitoraggio della SVIMEZ⁸, il contributo del PNRR alla riduzione dei divari in questo cruciale ambito di intervento pubblico sarà solo parziale, il che chiama in causa la necessaria e tempestiva ripresa del percorso interrotto della perequazione infrastrutturale a valere sulle risorse della politica ordinaria.

Le infrastrutture per la mobilità

Passando al diritto alla mobilità, sono numerosi gli indicatori che evidenziano il divario territoriale nella dotazione di infrastrutture per il trasporto.

Per quel che concerne l'infrastruttura ferroviaria, le linee in esercizio gestite da RFI si sviluppano al Sud su 5.717 km, pari al 34% del totale nazionale, mentre la lunghezza dei binari è pari a 7.528 km ovvero il 30,7% del totale nazionale (Tabella 3).

Al di là della sottodotazione quantitativa di binari nel Mezzogiorno, in sé relativamente contenuta, sono i requisiti prestazionali della rete a evidenziare i maggiori divari. Significativo è l'indicatore relativo alla quota di linee classificate come «fondamentali» e «di nodo» (quest'ultime presenti solo in Campania), che nel Mezzogiorno interessa solo il 21,4% dell'intera estesa contro una percentuale più che doppia al Centro-Nord (53,5%). Enorme il *gap* anche nell'elettificazione della rete: 58,2% al Sud contro l'80% medio del Centro-Nord. Infine, la percentuale di rete a doppio binario è pari al 31,7% a fronte del 53,4% per la media delle regioni centro-settentrionali.

⁷ Caravella S., Petraglia C., Ferrara F. (2023), *Asili nido e infrastrutture scolastiche: il PNRR non colmerà i divari territoriali*, Informazioni SVIMEZ n. 2, maggio.

⁸ Caravella S., Petraglia C., Ferrara F. (2023), *op. cit.*

Tab. 3 La dotazione della rete ferroviaria nazionale (RFI) al 31 dicembre 2022

Regioni e macroripartizioni	Sviluppo linee in esercizio (km)	Lunghezza complessiva dei binari (km)	Rete AV (km) (a)	% linee fondamentali + linee di nodo	% rete elettrificata	% rete a doppio binario
Abruzzo	521	642	0	23,0	60,5	23,0
Molise	265	288	0	16,6	22,6	8,7
Campania	1.095	1.742	181	61,3	78,1	59,1
Puglia	838	1.291	0	28,3	71,8	54,1
Basilicata	347	365	0	5,2	60,8	5,2
Calabria	852	1.131	0	37,3	57,3	32,7
Sicilia	1.370	1.593	0	0,0	57,8	16,3
Sardegna	427	476	0	0,0	0,0	11,7
Mezzogiorno	5.717	7.528	181	21,4	58,1	31,7
Centro-Nord	11.046	16.032	1.288	53,5	80,0	53,4
Totale Italia	16.829 (b)	24.560	1.469	42,6	72,6	46,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ-Isfort su dati RFI; (a) Riferiti alle tratte attrezzate con ERTMS alimentate a 25kV e ai loro collegamenti con le località di servizio; (b) di cui 70 km di rete estera.

Per ciò che riguarda la rete dell'Alta Velocità, nelle regioni meridionali lo sviluppo è di 181 km (interamente in Campania), valore che include tuttavia per intero le tratte attrezzate con sistema ERTMS per il controllo della circolazione e i loro collegamenti con le località di servizio. In ogni caso si tratta di appena il 12,3% del totale nazionale.

Alla rete maggioritaria gestita da RFI si aggiunge quella delle ferrovie locali e regionali (Tabella 4), la cui lunghezza complessiva nelle regioni meridionali è di 1.870 km, ovvero il 55,4% del totale nazionale, in proporzione quindi maggiore al peso del Mezzogiorno nell'infrastruttura a gestione RFI. Da sottolineare tuttavia che nelle regioni meridionali solo il 25,8% di queste linee sono elettrificate, contro il 50,1% al Nord e il 98,6% al Centro.

Tab. 4 La dotazione della rete ferroviaria regionale e/o locale

Macroripartizioni	km	Di cui elettrificata (%)	2021 (a)	Di cui elettrificata (%)	Var. % della rete 2020-2021
Nord	987	51,2	1.081	50,1	+9,5
Centro	225	97,6	372	98,6	+65,3
Mezzogiorno	1.870	25,8	1.870	25,8	-
Italia	3.082	39,1	3.373	41,8	+9,4
Peso % del Mezzogiorno	60,7	-	55,4	-	-

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ-Isfort su dati del Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2020-2021; (a) dati provvisori.

In tema di infrastrutture per la mobilità passeggeri, accanto alle reti per la lunga distanza, è importante gettare uno sguardo sui sistemi urbani. Nel raggio della prossimità urbana si concentra, infatti, la parte maggiore della domanda di mobilità e, a causa degli elevati livelli di congestione da traffico, sui tempi di mobilità (Tabella 5).

In questo contesto, le città capoluogo del Sud dispongono di una dotazione complessiva di reti tramviarie pari a 42,6 km ovvero l'11,2% del totale nazionale, di reti metropolitane pari a 25,7 km (13,5% del totale nazionale) e di reti filobus pari a 74,2 km (quasi un quarto del totale nazionale). Le forbici sono ampie anche guardando agli indicatori relativi, ovvero il rapporto tra i km di rete e la superficie urbanizzata delle città.

Il ritardo sulle dotazioni infrastrutturali per il trasporto rapido di massa nelle aree urbane del Sud è quindi molto accentuato, sia per la scarsità di km di rete in assoluto, sia per il divario rispetto alle città del Centro-Nord.

Tab. 5 Lunghezza e densità delle reti di tram, metropolitana e filobus nei Comuni capoluogo di provincia/città metropolitana (a)

Macroripartizioni	Tram			Metropolitana			Filobus		
	2015 (km)	2021 (km)	2021 (km/100 kmq)	2015 (km)	2021 (km)	2021 (km/100 kmq)	2015 (km)	2021 (km)	2021 (km/100 kmq)
Nord	288,7	285,5	17,1	106,5	107,2	6,4	146,1	203,9	12,2
Centro	42,6	52,0	4,5	58,0	58,0	5,0	24,0	39,0	3,4
Mezzogiorno	28,3	42,6	4,1	22,6	25,7	2,5	58,7	74,2	7,1
Totale Italia	359,6	380,1	9,8	187,1	190,9	4,9	228,8	317,1	8,2
Peso % Mezzogiorno	7,9	11,2	-	12,1	13,5		25,7	23,4	

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ-Isfort su dati ISTAT; (a) L'indicatore di densità è calcolato in rapporto alla superficie urbanizzata (centri e nuclei abitati) rilevata dal Censimento della popolazione 2011.

Sempre in tema di trasporto pubblico locale, uno degli ambiti più critici per la definizione dei LEP, i servizi di trasporto pubblico al Sud sono qualitativamente di livello inferiore nel confronto con il resto del Paese. L'offerta è inferiore per quantità e per qualità percepita. Come si vede nella Tabella 6, l'area di soddisfazione per il trasporto pubblico, misurata come quota di utenti che assegnano punteggi medi superiori alla sufficienza, pur se superiore al 50%, è tuttavia più ridotta al Sud rispetto alla media nazionale. Nel 2022, gli utenti soddisfatti dell'autobus sono stati il 55,7%, quasi dieci punti in meno rispetto alla media nazionale, il 64,6% per il pullman (qui la forbice con il dato nazionale è contenuta in meno di due punti), il 68,3% per la metropolitana (76,5% il valore medio dell'Italia) e il 63,5% per il treno regionale (contro il 66,5% nazionale).

Tab. 6 Indici di soddisfazione nell'uso dei mezzi di trasporto (% di voti assegnati 6-10)

	Mezzogiorno		Italia	
	2022	2019	2022	2019
Autobus/tram	55,7	62,9	64,5	66,6
Metropolitana	68,3	72,8	76,5	76,8
Pullman	64,6	68,5	66,5	68,8
Treno regionale	63,5	67,8	66,7	69,2
Treno AV/Intercity	83,5	81,3	85,4	81,2
Sharing mobility				
Car/bike/scooter sharing, car pooling	75,9	77,4	75,9	78,3

Fonte: Osservatorio Audimob - Isfort

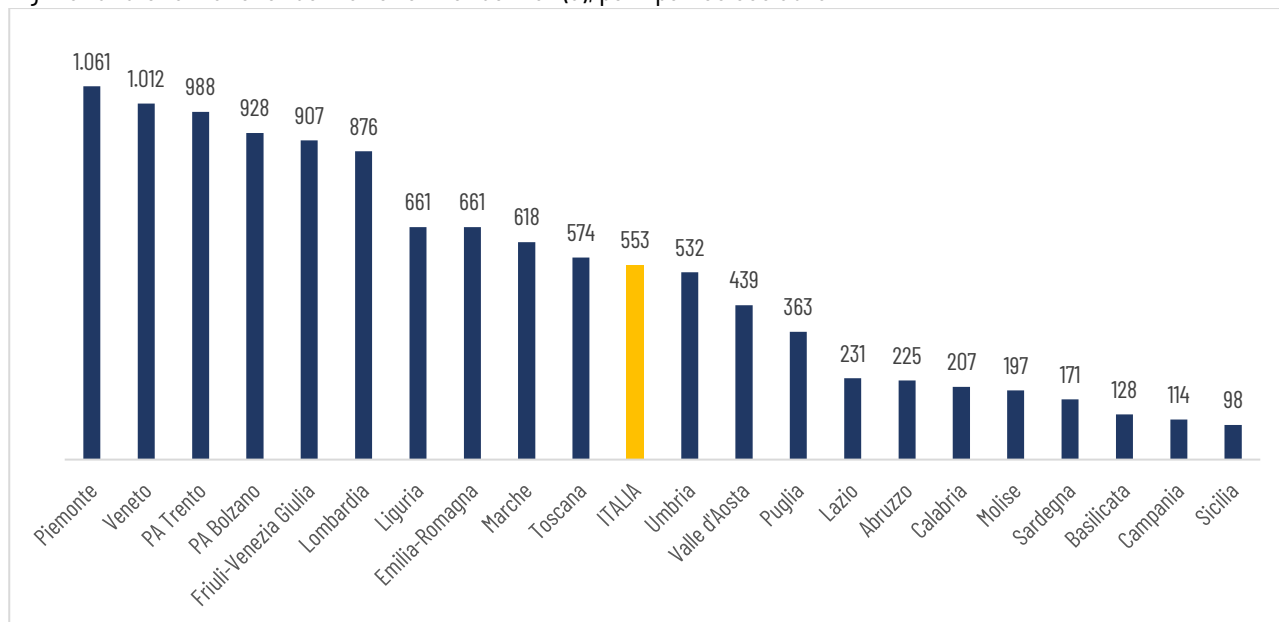
Le infrastrutture sanitarie

Individuare esaustivi indicatori comparabili di dotazione infrastrutturale in campo sanitario non è un esercizio di facile applicazione, a causa dei diversi modelli di cura e assistenza a cui può essere data priorità a livello territoriale.

A corredo della analisi del citato Allegato al Def 2022, nel seguito sono riportati due indicatori considerati di particolare interesse.

La Figura 7 riporta la disponibilità, a livello regionale, di posti letto nelle strutture sanitarie residenziali (per 100.000 abitanti) e semiresidenziali, destinate a rappresentare sempre di più le strutture per il primo presidio di cura a livello territoriale.

Fig. 7 Strutture sanitarie residenziali e semiresidenziali (a), posti per 100.000 abitanti

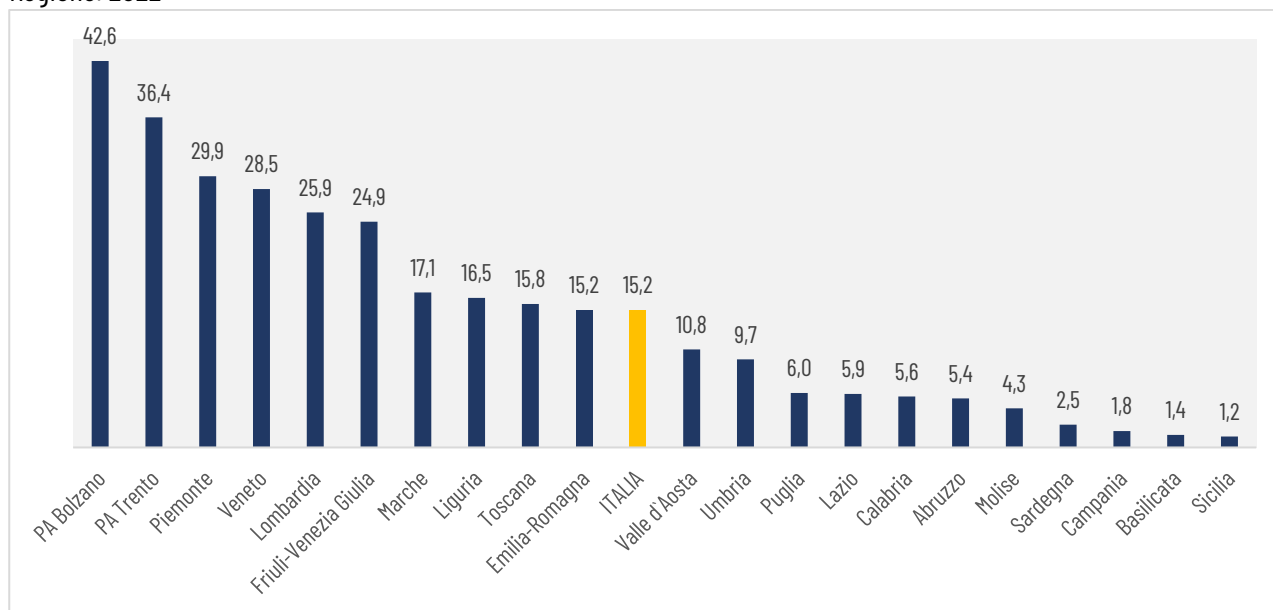


Fonte: Ministero della Salute - anno 2022; (a) Strutture residenziali: Residenze Sanitarie Assistenziali, Case protette, Hospice (anche quando situati in strutture ospedaliere oppure ne costituiscano articolazioni organizzative) e in generale strutture che svolgono attività di tipo residenziale. Strutture semiresidenziali: Centri diurni psichiatrici e in generale strutture che svolgono attività di tipo semiresidenziale

La Figura evidenzia la grave sotto dotazione delle regioni del Mezzogiorno, che registrano tutte valori inferiori alla media nazionale di 553 posti per 100.000 abitanti. Particolarmente deficitaria la situazione di Sicilia (98 posti), Campania (114) e Basilicata (128).

Il secondo indicatore segnala invece le dotazioni infrastrutturali che sempre di più diventeranno necessarie per il nostro Paese a causa del progressivo invecchiamento della popolazione. La Figura 8 mostra difatti le dotazioni regionali di posti residenziali per assistenza agli anziani nelle strutture territoriali per 1.000 residenti anziani, le cui differenze appaiono macroscopiche fra Centro-Nord e Mezzogiorno. Anche per questo indicatore, le situazioni più deficitarie sono quelle di Sicilia, Campania e Basilicata.

Fig. 8 Posti residenziali per assistenza agli anziani ≥ 65 anni nelle strutture territoriali per 1.000 residenti anziani, per Regione. 2022



Fonte: Ministero della Salute – anno 2022

Le risorse previste dalla Missione 6 del PNRR difficilmente potranno colmare i divari infrastrutturali, a causa di una rigida ripartizione pro capite delle stesse, marginalmente attutita dalla clausola di destinare il 40% delle risorse alle regioni del Mezzogiorno.

Le infrastrutture idriche

Anche per il settore idrico la dotazione infrastrutturale può essere misurata attraverso numerosi indicatori come l'estensione della rete idrica, la dotazione di dighe e bacini e di impianti per la depurazione.

La ricognizione del MIMS esposta nel citato Allegato al Def 2022 si è concentrata sulla presenza nelle diverse regioni italiane di grandi dighe di competenza statale; sulla lunghezza delle reti di distribuzione e dei loro aspetti prestazionali relativi alle perdite di rete (differenza percentuale tra acqua immessa nelle condotte e consumo fatturato agli utenti); sulla lunghezza complessiva della rete fognaria; sugli impianti di depurazione.

In questa sede si evidenziano i differenziali territoriali in questo settore, riportando i dati su due ulteriori indicatori relativi all'accesso al servizio di depurazione delle acque e alle perdite nelle reti dell'acqua potabile.

La Tabella 7 riporta i dati regionali relativi al primo aspetto, con riferimento a Comuni e cittadini che non accedono al servizio di depurazione delle acque.

Tab. 7 Comuni e relativa popolazione residente privi di servizio di depurazione, valori assoluti e percentuali sul dato regionale

Regioni e Ripartizioni	Comuni senza servizio di depurazione		
	Numero	Popolazione residente	%
Piemonte	5	3.600	0,1
Valle d'Aosta	-	-	-
Liguria	1	10.430	0,7
Lombardia	23	89.167	0,9
Trentino-Alto Adige	1	462	..
PA Bolzano	-	-	-
PA Trento	1	462	0,1
Veneto	7	32.960	0,7
Friuli-Venezia Giulia	11	16.343	1,4
Emilia-Romagna	-	-	-
Toscana	14	28.280	0,8
Umbria	-	-	-
Marche	6	22.030	1,5
Lazio	27	80.085	1,4
Abruzzo	21	21.950	1,7
Molise	2	1.463	0,5
Campania	36	248.752	4,4
Puglia	3	28.217	0,7
Basilicata	9	7.702	1,4
Calabria	50	99.878	5,3
Sicilia	79	636.116	13,1
Sardegna	1	1.040	0,1
Nord-Ovest	29	103.197	0,6
Nord-Est	19	49.765	0,4
Centro	47	130.395	1,1
Sud	121	407.962	3,0
Isole	80	637.156	9,9
ITALIA	296	1.328.475	2,2

Fonte: Istat, Censimento delle acque per uso civile – Anno 2020

Anche in questo caso appare particolarmente esteso il divario nella dotazione di infrastrutture funzionali all'erogazione del servizio fra Centro-Nord e Mezzogiorno.

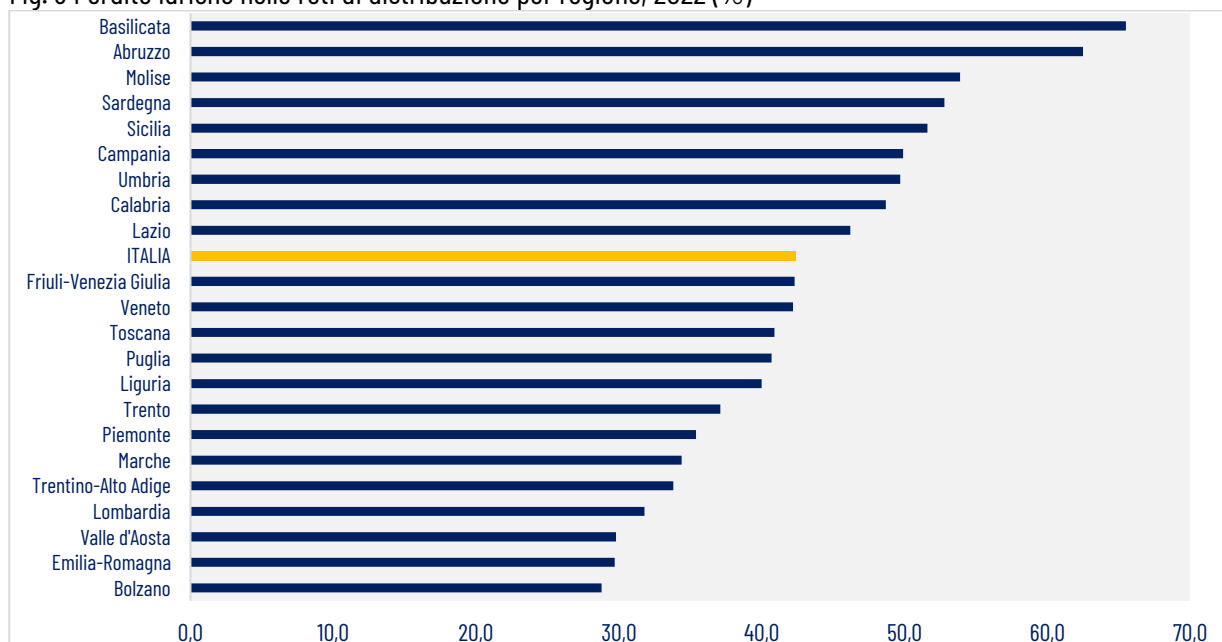
La regione italiana caratterizzata dalla quota significativamente più elevata di popolazione regionale senza accesso al servizio di depurazione è la Sicilia (13,1%). Significativo è anche il ritardo di Calabria (5,3) e Campania (4,4).

Quanto al secondo aspetto, nel 2022 le perdite nelle reti dell'acqua potabile a livello nazionale hanno raggiunto il 42,4% dell'acqua immessa in rete, un dato in lieve peggioramento rispetto agli anni precedenti (42,2% nel 2020 e 42,0% nel 2018) e sensibilmente superiore alla media europea (intorno al 25%) (Figura 9). In termini assoluti, la quantità di acqua dispersa nella fase di distribuzione continua a rappresentare un volume tale (3,4 miliardi di m³ annui) da soddisfare le esigenze idriche di 43,4 milioni di persone per un intero anno.

La situazione è particolarmente critica nel Sud (50,5%) e nelle Isole (51,9%), dove 7 regioni su 8 fanno registrare un dato peggiore della media nazionale per quota perdite, con i valori più elevati in Basilicata (65,5%), Abruzzo (62,5%), Molise (53,9%), Sardegna (52,8%) e Sicilia (51,6%). Tale divario territoriale è determinato da profondi squilibri

infrastrutturali che a loro volta si riflettono in una diversa qualità del servizio offerto (il c.d. water service divide) aggiungendosi alla lunga lista dei divari di cittadinanza tra Nord e Sud.

Fig. 9 Perdite idriche nelle reti di distribuzione per regione, 2022 (%)



Fonte: elaborazione SVIMEZ su dati ISTAT

3. Federalismo simmetrico e autonomia differenziata

La presente nota cade in un momento particolarmente significativo, collocandosi alla vigilia della fase conclusiva del dibattito parlamentare nell'aula della Camera dei Deputati per l'approvazione del DDL Calderoli, già approvato in Senato il 23 febbraio 2024.

La SVIMEZ ha segnalato, anche in una recente occasione di confronto istituzionale, le anomalie delle modalità attuative dell'autonomia differenziata rispetto a un percorso costituzionalmente corretto, finanziariamente sostenibile e coerente con i principi di equità e solidarietà nazionale, entro il quale dovrebbero essere inquadrare le richieste di attuazione dell'articolo 116 comma terzo⁹.

Ad avviso della SVIMEZ, su gran parte dei punti illustrati nell'ultima Relazione del 2021 sullo stato di attuazione del federalismo fiscale, l'approvazione nella veste attuale del citato DDL avrebbe significative conseguenze che comprometterebbero l'attuazione della delega legislativa in materia di federalismo simmetrico previsto dalla prima Legge Calderoli.

In particolare, il DDL vanificherebbe l'obiettivo del superamento del criterio della spesa storica nelle materie extra-LEP, accentuerebbe le problematiche del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e pregiudicherebbe il superamento dei divari regionali nelle dotazioni infrastrutturali, considerato il concomitante definanziamento del fondo di perequazione infrastrutturale.

⁹ Audizione informale del Presidente della SVIMEZ Adriano Giannola dinanzi alla I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di 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», 24 marzo 2024.

Come noto, le modalità di copertura delle spese legate alle funzioni conferite nell'ambito del federalismo asimmetrico, prevedono come fonte di finanziamento la compartecipazione regionale a uno o più tributi erariali maturati nel territorio della regione.

Il testo originario del DDL prevedeva, in particolare, aliquote di compartecipazione fissate al momento di avvio delle intese, di importo commisurato alla spesa storica, e mantenute costanti negli anni successivi.

Con questa impostazione, la SVIMEZ ha stimato che, se l'autonomia fosse stata concessa nell'anno delle pre-intese, le tre regioni richiedenti avrebbero beneficiato di un *surplus* pari a circa 5,7 miliardi nel caso di compartecipazione IRPEF e di oltre 9 miliardi nel caso di compartecipazione IVA e IRPEF, maturato automaticamente a seguito della maggiore dinamica della propria base imponibile rispetto al fabbisogno di spesa. Un *surplus* non motivato da guadagni di efficienza né da meccanismi di responsabilizzazione della spesa per le funzioni delegate.

I rischi che questa forma di *surplus* finanziario avrebbe comportato per la tenuta dei conti pubblici e l'entità della perequazione interregionale, sono stati solo parzialmente scongiurati dalle modifiche apportate al testo. Nella nuova versione, il DDL prevede, infatti, tra le procedure di monitoraggio della Commissione paritetica sugli aspetti finanziari connessi all'attuazione delle intese, una valutazione annuale degli oneri per la Regione derivanti dall'esercizio delle funzioni trasferite, e una ricognizione dell'allineamento tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito dei tributi oggetto di compartecipazione. In caso di disallineamento, si prevede che il Ministro dell'economia adotti le necessarie variazioni (di concerto con il Ministro per gli affari regionali e d'intesa con la Conferenza unificata), procedendo annualmente alle conseguenti regolazioni finanziarie, ma solo a seguito di una proposta della Commissione paritetica Stato-Regione ad autonomia rafforzata. Di fatto, la destinazione dell'eventuale *surplus* diventa oggetto di negoziazione politica.

Non è specificato, per di più, l'atto con il quale il Ministro dell'economia dovrebbe procedere a eventuali variazioni di aliquota. Gli Uffici Studi di Camera e Senato hanno osservato che, nel caso in cui si tratti di un decreto del Ministro dell'economia, un atto non legislativo non potrebbe modificare i contenuti dell'intesa tra Stato e Regione recepita con legge approvata a maggioranza assoluta dalle due Camere¹⁰.

A ciò si aggiungono le criticità attuative legate alla mancata indicazione dei criteri da adottare per la valutazione delle variazioni di fabbisogni di spesa, a parità di efficacia delle prestazioni. In assenza di valutazioni comparative rispetto a *standard* di efficacia della gestione regionale delle funzioni, il rischio che resta è il perpetuarsi del principio della spesa storica. Tali criteri andrebbero introdotti per rendere il monitoraggio in questione coerente con quanto previsto dal processo di attuazione della legge delega 42 del 2009.

Sempre in tema di finanziamento delle funzioni regionalizzate, il federalismo asimmetrico avrebbe comunque rilevanti ricadute sulle finanze pubbliche nazionali, con particolare riferimento alla dimensione dello spazio fiscale per l'azione redistributiva e la garanzia degli obiettivi di uniformità delle prestazioni a livello nazionale.

A tal proposito, in occasione di una precedente Audizione¹¹, la SVIMEZ ha quantificato il valore finanziario delle funzioni delegabili sulla base dei testi delle pre-intese e stimato le quote di compartecipazione necessarie al finanziamento

¹⁰ Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Dossier su «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», 5 febbraio 2024

¹¹ Audizione SVIMEZ dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario), 25 maggio 2023.

delle competenze decentrate che sarebbero state necessarie a finanziare tutte le ulteriori forme di autonomia previste nelle pre-intese, nelle due ipotesi di compartecipazione ai gettiti IRPEF e IVA¹².

Le funzioni delegate avrebbero assorbito larga parte dell'IRPEF regionale (il 90% circa nel caso del Veneto, quote tra il 70 e l'80% per Lombardia ed Emilia-Romagna). Nell'ipotesi di utilizzo del gettito dell'IVA nelle tre regioni esso non avrebbe coperto il fabbisogno finanziario rendendo necessaria un'integrazione dal gettito IRPEF. Di fatto sarebbe emerso un sistema di finanziamento molto simile a quello utilizzato per le regioni a statuto speciale.

La SVIMEZ ha stimato, inoltre, i rilevanti effetti in termini di contrazione del bilancio nazionale con una conseguente riduzione degli spazi di azione della finanza pubblica centrale: il gettito IRPEF trattenuto dalle tre regioni sarebbe risultato pari a circa il 30% del gettito nazionale.

Nel sistema attuale, l'entità delle compartecipazioni necessaria a finanziare le funzioni regionalizzate sarebbe comunque commisurabile a quella delle regioni a statuto speciale. Ciò si tradurrebbe nella quasi completa fiscalizzazione delle risorse proprie regionali, ossia nell'autonomia garantita dalle risorse proprie, il che permetterebbe di conseguire l'obiettivo di annullare il mitico «residuo fiscale», sulla cui natura persiste un pregiudizio quasi morale pur se analiticamente e logicamente insostenibile. I residui fiscali regionali sono infatti il riflesso contabile dell'applicazione del principio di progressività delle imposte dal lato fiscale e dell'allocatione della spesa in adempimento del criterio di uguaglianza nei diritti garantiti dallo Stato Centrale collettore e titolare delle imposte erariali¹³.

Quanto alla natura effettiva del processo di transizione dalla finanza derivata a quella autonoma, sono ben fondate le riserve di chi considera il processo del tutto formale, illustrando che tutto avviene con il metodo delle riserve di aliquote di compartecipazioni erariali. E ciò in connessione alla particolarità italiana dei differenziali regionali di sviluppo che impone la perequazione in considerazione delle esigenze dei territori a minore capacità fiscale; dove quel «minore» va rapportato ad altre entità sfuggenti quali in primis i LEP o più concretamente emergenti (costi *standard*, fabbisogni *standard*, LEA).

In definitiva, alla SVIMEZ sembra evidente che la collocazione logica dell'autonomia rafforzata presume, come peraltro espressamente recita in conclusione l'art. 116 comma terzo, l'«armonia con il 119» oggetto della legge delega. Il che esige una preliminare chiara definizione di aspetti tuttora non definiti e il raggiungimento di alcuni obiettivi che verrebbero sostanzialmente pregiudicati dall'introduzione dell'autonomia rafforzata secondo quanto prevede il DDL in approvazione. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che le intese eventualmente approvate con legge rafforzata, difficilmente modificabili, inciderebbero significativamente sulla prosecuzione del percorso attuativo della legge 42 del 2009, che prevede - ad esempio - il trasferimento di materie non-LEP con le risorse «a legislazione vigente» con il conseguente consolidamento e non il superamento del criterio della spesa storica.

¹² In assenza di dettagli sulle specifiche funzioni che le intese conferiranno alle regioni richiedenti, la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie al finanziamento delle nuove funzioni decentrate si è basata sui dati di spesa pubblica regionalizzata di fonte RGS articolati per missione. In via prudenziale non sono state considerate le missioni «Competitività e sviluppo delle imprese» e «Politiche del lavoro». Quanto alla tutela della salute, sono stati impiegati i dati sulle assegnazioni regionali delle risorse statali per la copertura dei LEA.

¹³ Giannola A., Stornaiuolo G. (2018), Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato, Rivista economica del Mezzogiorno, n.1-2, pp. 5-52.