

# Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra teorie di rilancio economico e imperativismo dei diritti

SOMMARIO: 1. La svolta europea e il contesto italiano. – 2. I limiti dell'attuale testo costituzionale. – 3. I Livelli essenziali delle prestazioni tra leggi di bilancio e PNRR. – 4. La clausola del 40 per cento: miraggi e ineffettività. – 5. Dalla coesione territoriale all'autonomia differenziata. – 6. Per un *nuovo* federalismo fiscale. Alcune conclusioni.

1. Con il *Next Generation EU*, l'Unione europea ha fatto un passo in avanti «storico»<sup>1</sup> nella dismissione del ruolo di arcigna guardiana dei mercati, assumendo un volto nuovo, in linea con le aspettative maturate dopo il Trattato di Lisbona<sup>2</sup>. Così, in un contesto socioeconomico ancora caratterizzato dagli strascichi della pandemia, aggravato peraltro dal conflitto bellico in Ucraina, essa ha parzialmente<sup>3</sup> mutato degli orientamenti che sembravano ormai consolidati, sia in ambito giuridico<sup>4</sup> che finanziario<sup>5</sup>, avendo restituito momentaneamente agli Stati la possibilità di fare quanto un

<sup>1</sup> Sono state le parole del Presidente C. Michel davanti al Parlamento europeo in riferimento al Consiglio europeo straordinario del 17-21/7/2020, al link [www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/23/this-is-historic-we-renewed-our-marriage-vows-for-30-years-europe-is-there-strong-standing-tall-report-by-president-charles-michel-at-the-european-parliament-on-the-special-european-council-of-17-21-july-2020](http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/23/this-is-historic-we-renewed-our-marriage-vows-for-30-years-europe-is-there-strong-standing-tall-report-by-president-charles-michel-at-the-european-parliament-on-the-special-european-council-of-17-21-july-2020).

<sup>2</sup> A. Cozzi, 1999-2020, dalla Carta dei diritti fondamentali al *Next Generation EU*: momenti dell'integrazione europea attraverso le iniziative della presidenza tedesca, in *Rivista AIC*, 2021, 3. L. CHIEFFI, *Salute, Regioni e Questione Meridionale*, Torino 2022, in part., p. 125 ss.

<sup>3</sup> M.F. DE TULLIO, *Diritti, vincoli di bilancio, ripresa economica tra miraggio e realtà*, Napoli 2022, p. 167 ss.

<sup>4</sup> F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista AIC*, 2021, 3.

<sup>5</sup> A. MARTINELLI, *L'Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19, in Federalismi.it*, 2022, 4.

tempo era loro espressamente proibito<sup>6</sup>. Infatti, questi sono stati incoraggiati a spendere e, se necessario, a indebitarsi, purché il debito contratto sia «buono», vale a dire idoneo a innescare una crescita che sia duratura, tesa a realizzare la transizione ecologica e che attui il principio di eguaglianza sostanziale.

Come è noto, l'Italia è stata la principale beneficiaria di questa trasformazione, essendo destinataria di circa un quarto delle risorse complessivamente stanziata dal piano europeo<sup>7</sup>. Tale situazione non è dipesa tanto alle conseguenze economiche della pandemia, quanto piuttosto dallo stato del Mezzogiorno<sup>8</sup>, il quale, nonostante decenni di politiche di coesione, rimane il più popoloso ed esteso territorio dell'area euro in condizioni di grave e ostinato sottosviluppo<sup>9</sup>. In questo senso, la «fatica politica» del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR) ha consistito nel tenere insieme il rilancio economico del nostro sistema produttivo, che deve essere (ri)messo nelle condizioni di poter competere con i partner europei e internazionali, con la coesione territoriale<sup>10</sup>, ormai divenuta sempre più marginale nell'agenda politica dei Governi che si sono succeduti. Tale marginalizzazione, tuttavia, non è casuale: essa è imputabile a una precisa strategia economica, che mira a «investire nei settori e nelle aree geografiche che sono all'avanguardia e che sono già più integrate nell'economia mondiale, [...]», [indiriz-

<sup>6</sup> G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 2.

<sup>7</sup> Cfr. Camera dei deputati, Ufficio rapporti UE, *La valutazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza*, 6 agosto 2021.

<sup>8</sup> Cfr. Regolamento UE 2021/241, art. 11. In particolare, tra quelli indicati dall'art. 11, a favore del Mezzogiorno hanno giocato i parametri dell'inverso del Pil *pro-capite* e il tasso di disoccupazione. Per un'analisi più specifica e documentata si rinvia a: V.P. GROSSI e M. TUOZZO, *L'attuazione della Missione 6 – Salute del PNRR in Campania: un'occasione di rilancio o la premessa per una nuova crisi?*, in *Le Regioni*, 2022, 5, in part. par. 2 e 3.

<sup>9</sup> PNRR, p. 40. Ma prima ancora: M. DRAGHI, *Intervento di apertura del Governatore della Banca d'Italia*, in Banca d'Italia (a cura di), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, 2010.

<sup>10</sup> PNRR, p. 40; Svimez, *Audizione SVIMEZ presso Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione europea sulla Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, (Doc. XXVII, n. 18), Roma, 22 febbraio 2021. Si v. anche M. TUOZZO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nei processi di trasformazione della forma di Stato. Asimmetrie regionali e diseguaglianze tra cittadini*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, p. 2.

zando cioè] le risorse dove sono più produttive»<sup>11</sup>. Di conseguenza, «[le] politiche più efficaci per avvicinare l'Italia all'Europa sono anche quelle che aumentano la distanza tra Milano e Napoli, tra aree avanzate e arretrate del paese»<sup>12</sup>. Tali teorie, in buona sostanza, non puntano a superare il divario, ma ritengono che sia necessario investire su di esso, poiché questo costituisce una delle precondizioni della crescita.

Sebbene tale approccio non sia esplicito nei documenti ufficiali dei Governi e dei movimenti politici, esso ha trovato sostanziale applicazione nelle c.dd. politiche «estrattive»<sup>13</sup> e di disinvestimento nel Sud che hanno caratterizzato gli ultimi decenni della politica italiana<sup>14</sup>. Tuttavia, questa strategia sta già dimostrando tutta la propria miopia. Infatti, come riportano gli studi della Svimez, il vero divario che si va formando e che si consolida, non è quello che separa il Nord dal Sud dell'Italia – il quale in ogni caso verrà superato nei prossimi decenni per via dello spopolamento del meridione. Il divario che deve ancor più preoccupare è quello che sta progressivamente separando l'Italia dal resto dei Paesi europei, il quale non si spiega con il cedimento delle Regioni del Sud, bensì con la perdita di velocità di quelle del Nord<sup>15</sup>.

Pertanto, l'unica alternativa alle politiche inefficacemente adottate fino ad oggi (e che quindi anche il PNRR farebbe bene a lasciarsi alle spalle), è di sfruttare seriamente tutte le potenzialità di

<sup>11</sup> G. TABELLINI, *I conservator-sovrani riflettono nuovi conflitti economici, la sinistra no*, in *Il Foglio*, 4/5/2019.

<sup>12</sup> *Ivi*. Si veda anche: P. PADOAN, *Perché questa legge di Bilancio lascia il sud Italia sempre più indietro*, in *Il Foglio*, 9/5/2019. Ancora, l'intervento di M. Bordignon del 20/6/2022 alla presentazione del rapporto della Banca d'Italia: *Il divario nord-sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, al link: [www.youtube.com/watch?v=Xr\\_8RgtvdNQ](https://www.youtube.com/watch?v=Xr_8RgtvdNQ). Per la dottrina: A. GIOVANARDI e D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo differenziato*, Venezia 2020. In senso critico, invece: M. VILLONE, *Italia divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli 2019, p. 35 ss.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari 2019, p. 25 ss.

<sup>13</sup> S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti Regionali*, 2020, 3, p. 245.

<sup>14</sup> *Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l'Italia*, 2019, p. 4 ss.

<sup>15</sup> SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2021. L'economia e la società nel Mezzogiorno*, 2022, Capitolo XXII; A. GIANNOLA, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, Cobaff, 13/4/2022.

crescita del Paese. Per far ciò, occorre prioritariamente recuperare il contributo dei venti milioni di cittadini meridionali lasciati ai margini da venti anni di politiche di coesione prive di prospettiva<sup>16</sup>; cosicché, abbandonata l'illusione di poter affidare alla locomotiva del Nord compiti insostenibili, si porrà il Sud nella condizione di diventare il secondo motore economico del quale il Paese ha disperatamente bisogno<sup>17</sup>.

Nelle pagine che seguono, proveremo a rispondere a una domanda fondamentale, vale a dire quali prospettive esistono per la questione Meridionale all'esito dell'attuazione del PNRR. A tal proposito, in primo luogo sarà analizzato il contesto normativo e costituzionale entro il quale il Piano si esprime, evidenziandone le caratteristiche e i limiti. In secondo luogo, si esamineranno i principali strumenti previsti dal Piano per la coesione territoriale: cioè il completamento del federalismo fiscale e la c.d. clausola del 40% di cui al d.l. n. 77/2021. Successivamente, l'attenzione si rivolgerà all'autonomia differenziata. Infatti, essa, oltre ad aver rappresentato una costante nei programmi degli ultimi cinque Governi, ha delle chiare interrelazioni con l'obiettivo della coesione territoriale, pur essendo formalmente (e paradossalmente, come si dirà) estranea al Piano. In conclusione, saranno prospettate delle alternative alle scelte adottate dal decisore politico.

2. L'applicazione di politiche improntate al federalismo estrattivo ha determinato delle gravi conseguenze non solo sul piano della crescita economica, ma anche in ordine alla garanzia dei diritti. Difatti, il testo costituzionale riformato nel 2001 non dota il legislatore degli strumenti astrattamente idonei per il superamento del divario. Anzi, il testo riformato sembra escludere che questo debba essere realmente superato: non si allude alla pur criticabile abrogazione del riferimento al Mezzogiorno e alle Isole nel nuovo art. 119 Cost.<sup>18</sup>, ma più in generale all'interpretazione (non certo unanime<sup>19</sup>) che è stata data al complesso delle relazioni finanzia-

<sup>16</sup> M. ESPOSITO, *Fake Sud. Perché i pregiudizi sui meridionali sono la vera palla al piede dell'Italia*, Milano 2020, p. 147.

<sup>17</sup> A. GIANNOLA, *PNRR. Istruzioni per l'uso*, in B. CARAVITA e L. BIANCHI (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli 2021, p. 23.

<sup>18</sup> Il riferimento alle Isole è stato poi ripristinato ex art. 1, l. cost. n. 2/2022.

<sup>19</sup> *Contra*: M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenzia-*

rie tra lo Stato e gli Enti territoriali. A tale riguardo, è sufficiente analizzare quello che viene considerato il principale strumento perequativo della Costituzione riformata: i Livelli essenziali delle prestazioni (Lep), di cui all'art. 117, comma 2, lett. m).

In questo senso, la l. n. 42/2009, attuativa del c.d. federalismo fiscale, ha diviso le spese degli Enti territoriali in due macrocategorie: quelle Lep<sup>20</sup>, riferite all'attuazione dell'art. 117, lett. m), e le spese non Lep, non correlate all'attuazione di detto articolo. Invero, soltanto per le prime lo Stato è tenuto a fissare dei fabbisogni standard e quindi a perequare le entrate fiscali fino a copertura dei costi; mentre, per le altre spese, non è prevista la determinazione di alcun fabbisogno, posto che esse devono essere garantite (se del caso) facendo esclusivo riferimento alla capacità fiscale dell'Ente territoriale. Invero, anche per quest'ultima la Costituzione riformata prevede un fondo perequativo, il cui compito però si esaurisce nell'evitare che si crei un eccesso di distanza tra i territori, piuttosto che una loro uguaglianza. Nello specifico, l'art. 15, d.lg. n. 68/2011 prevede che la capacità fiscale delle Regioni «povere debba» essere perequata almeno fino al raggiungimento del 75% della «media» delle capacità fiscali regionali, a condizione però che non venga alterata «la graduatoria in termini di capacità fiscale per abitante». Ciò significa che l'attività perequativa dello Stato non deve spingersi fino ad allineare l'economia delle Regioni più povere a quelle delle più ricche, posto che le prime dovranno rimanere sempre sotto la media nazionale<sup>21</sup>. Inoltre, la perequazione non deve in nessun caso alterare la graduatoria tra i territori; pertanto, essa dovrebbe essere inferiore al 75%, nel caso in cui si presuma che una Regione possa superare o eguagliare un'altra in graduatoria.

Dal punto di vista giuridico, tale impianto normativo si giustificherebbe in ragione del fatto che non avrebbe senso riconoscere

zioni territoriali, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2021, 1. Cfr. F. GALLO, *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2009, p. 225 ss.

<sup>20</sup> Esse sono: sanità, istruzione, assistenza e il trasporto (limitatamente alla quota in conto capitale), art. 8, l. n. 42/2009.

<sup>21</sup> F. GALLO, *La finanza pubblica tra Stato e autonomie territoriali: federalismo fiscale e coordinamento in una prospettiva di perequazione solidale e di integrazione*, in N. ANTONIETTI e A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna 2022, in particolare, p. 143 ss.

alle Autonomie *ex art.* 119, comma 1, Cost., il diritto alla partecipazione al «gettito erariale riferibile al loro territorio» (art. 119, comma 2, Cost.), se poi questo dovesse essere integralmente perequato *ex post*<sup>22</sup> (art. 119, comma 3, Cost.). In realtà, tale impostazione sembra riflettere piuttosto determinati obiettivi politici<sup>23</sup> diretti a «limitare gli effetti redistributivi del nuovo sistema attraverso complesse soluzioni tecniche»<sup>24</sup>, tradendo pertanto il principio di eguaglianza sostanziale e di unità della Repubblica.

E, in questo senso, le basi teoriche dell'impostazione promossa dal d.lg. n. 68/2011 risultano assai fragili, come del resto anche quelle del nuovo art. 119 Cost. Infatti, il concetto di «riferibilità territoriale» del gettito è fondato su presupposti convenzionali più che scientifici, frutto di molteplici semplificazioni procedurali e speculative<sup>25</sup>. Questo parametro potrebbe trovare qualche ragion d'essere nel diritto tributario internazionale, dove si scontrano e compongono le pretese fiscali dei vari Stati. Ma non anche nell'ambito del sistema economico di uno Stato-nazione, specie se il suo ordinamento è informato ai principi di solidarietà e unità della Repubblica.

Invero, a ben vedere, la discriminazione della l. n. 42/2009 non si esaurisce nel mancato allineamento delle capacità fiscali, ma riguarda anche le stesse spese Lep, dato che queste sono garantite soltanto fino al «livello essenziale». In quest'ottica, tutto ciò che non è ritenuto essenziale (e ciò dipende da una scelta politica largamente influenzata dalla contingenza economica<sup>26</sup>) ritorna sotto l'e-

<sup>22</sup> P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 6.

<sup>23</sup> M.F. DE TULLIO, *Diritti*, cit., p. 100 ss.

<sup>24</sup> G. TRIA, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, Cobaff, Seduta del 18/4/2019, p. 5. Cfr. M.C. GUERRA, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, Cobaff, Seduta del 3/7/2019.

<sup>25</sup> G. PISAURO, *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), 22/11/2017. Invero, tali problematiche furono a loro tempo rilevate anche in occasione dell'approvazione della l. n. 42/2009: Servizio studi del Senato della Repubblica – Camera dei deputati, *L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione: il federalismo fiscale*, Dossier n. 3, 2008, p. 8.

<sup>26</sup> P. LIBERATI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, Cobaff, 10/11/2021.

gida della capacità fiscale. Per queste ragioni, il Lep solo d'un lato è la misura dell'eguaglianza prescritta, ma dall'altro lato rappresenta il livello della diseguaglianza consentita<sup>27</sup>. Attraverso questa scelta, non solo il decisore politico si è discostato dalle *best practices* offerte dal diritto comparato – dato che il concetto di «livello essenziale» non è accostabile al principio di garanzia delle «uniformi condizioni di vita» di cui alla Legge fondamentale tedesca<sup>28</sup> – ma viene al contempo affermata l'idea che possa esistere una diseguaglianza costituzionalmente tollerata, non solo in via di fatto, ma anche in punto di diritto<sup>29</sup>.

Ciononostante, sia pure con tutte le criticità qui molto brevemente richiamate, l'art. 119 Cost. riformato prevede comunque dei meccanismi che quantomeno tendono ad attenuare le distanze territoriali. Il *punctum crucis* con quale il PNRR deve fare i conti è che tale sistema rimane largamente inattuato, soprattutto per quel che riguarda i profili perequativi<sup>30</sup>. Solo per queste ragioni il completamento del federalismo fiscale avrebbe dovuto essere ricompreso tra le *milestone* del Piano. Ma l'impostazione seguita a noi pare un'altra.

3. Secondo quanto riportato nella relazione della Commissione Bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale<sup>31</sup> (Cobaff),

<sup>27</sup> Iniziatore di questo *trend* di pensiero è M. VILLONE, *Autonomia differenziata, tra miseria e nobiltà politica*, in *Repubblica Napoli*, 28/8/2019. Si v. anche R. MANFRELOTTO e R. MIRANDA, *Determinazione dei livelli essenziali e conferimento di funzioni amministrative: l'art. 117, comma 2 lett. m), Cost. come «parametro presupposto» nel giudizio di costituzionalità*, in E. BETTINELLI e F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino 2003, p. 454.

<sup>28</sup> Legge fondamentale tedesca, art. 106.

<sup>29</sup> Se si vuole, V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti Regionali*, 2021, 2.

<sup>30</sup> Si consideri l'emblematica vicenda del Fondo di solidarietà comunale, il quale coprirà integralmente i fabbisogni standard soltanto nel 2030, salvo ulteriori rinvii: L. CASTELLI, *Audizione del vice ministro Castelli. Sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Cobaff, 9/6/2021.

<sup>31</sup> Cobaff, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, 15/12/2021.

il maggiore ostacolo al completamento del percorso avviato con la l. n. 42/2009 è dato dalla mancata definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni. Difatti, senza i Lep è difficile superare il sistema di finanza derivata fiscalizzando i trasferimenti statali; come altrettanto difficile è determinare dei fabbisogni standard che non ripropongano in sostanza la spesa storica, consentendo quindi di istituire il corrispondente fondo perequativo.

Tuttavia, nel PNRR non è stata inclusa una strategia per la definizione dei Lep, posto che, oltre a qualche generico riferimento sparso<sup>32</sup>, gli unici Livelli essenziali previsti sono quelli riferiti alla creazione di nuovi posti negli asili nido<sup>33</sup>, i quali rappresentano solo un micro-settore dell'istruzione. In realtà, tale proposito, più che collegabile all'attuazione del federalismo fiscale, risale all'impegno assunto dagli Stati membri al Consiglio europeo di Barcellona del 2002, in occasione del quale gli Stati assunsero l'onere di garantire l'accesso agli asili nido, entro il 2010, ad almeno il 33% della popolazione infantile.

Segnatamente, il Piano mira a creare nuovi posti fino a copertura del 33% della popolazione tra i 3 e i 36 mesi<sup>34</sup>, facendo perno sia

<sup>32</sup> In particolare: nella Missione 5 figurano in relazione alle politiche attive del lavoro (p. 202), e al sistema degli interventi in favore degli anziani non sufficienti (p. 212 ss.). Poi vi è qualche riferimento al miglioramento dei Lea in ambito sanitario (pp. 222-223). Bisogna però rilevare che vi è stata l'attuazione dei Lep anche in riferimento al trasporto pubblico per i disabili nella legge di bilancio per il 2022. Sul punto si rinvia a: UPB, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*, in *Resoconto stenografico*, Cobaff, 5/5/2022.

<sup>33</sup> Sottolinea l'importanza «multidimensionale» degli asili nido in termini di istruzione, occupazione femminile, divari territoriali, lotta alla povertà educativa: L. PASQUI, *La Next Generation nel PNRR: gli asili nido come investimento multidimensionale tra Governo e autonomie locali*, in *Italian Papers on Federalism, Rivista Giuridica on-line - ISSiRFA - CNR*, 2022, 2. Il contributo, in particolare, evidenzia come gli investimenti per l'istruzione infantile abbiano anche delle notevoli ricadute positive per il bilancio statale, specie se si considerano le risorse necessarie per rimediare alla povertà educativa e all'esclusione sociale. Sul punto, si v. anche la Raccomandazione della Commissione europea 2013/112/UE, punto 4.

<sup>34</sup> La realizzazione dei nuovi posti negli asili nido non è stata affatto priva di inconvenienti. Così, in un primo bando si prevedeva che gli Enti attuatori cofinanziassero l'investimento statale, in aperto contrasto con la l. n.160/2019, art. 1, commi 59-61. In questo modo si sono ottenuti dei risultati «opposti rispetto a quanto atteso» (UPB, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con*

sull'offerta pubblica che privata – soluzione quest'ultima, peraltro, da alcuni contestata<sup>35</sup>. Tuttavia, nonostante il *target* del 33% venga nominalmente qualificato come «livello essenziale», non si stabilisce in che ambito territoriale questo debba essere raggiunto, con il risultato che può essere ottenuto a livello nazionale tramite un effetto compensazione, garantendo un *surplus* di risorse agli Enti che hanno già superato la soglia. Coerentemente con ciò, i bandi del PNRR hanno ammesso al finanziamento anche i progetti degli Enti che avevano superato il *target*, riconoscendo delle mere premialità a quelli sottosoglia.

Successivamente, si è provato a correggere queste criticità *ex post* con la legge di bilancio per il 2022<sup>36</sup>. Precisamente, con essa si è stabilito che il Lep debba essere garantito in ambito comunale, o comunque in un (non meglio specificato) bacino territoriale di riferimento. Invero, lo sforzo del legislatore è stato nel complesso interessante, poiché, per la prima volta, è stato utilizzato un modello di finanziamento di tipo *bottom-up* e non *top-down* (usato per esempio per i Lea in sanità). Nello specifico, il modello *bottom-up* ha la caratteristica di agganciare il fabbisogno standard a un costo che rispecchi le verosimili esigenze finanziarie dell'Ente territoriale. In questo modo, la previsione di cui all'art. 117, lett. *m*), viene interpretata come un'obbligazione di risultato e non di mezzo. Invece, nel modello *top-down* il concetto di fabbisogno standard si esaurisce nell'individuazione di criteri (più o meno ragionevoli<sup>37</sup>) di riparto di un paniere di risorse già predeterminato, il cui ammontare è influenzato dalle dinamiche macroeconomiche più che dalle effettive esigenze di finanziamento<sup>38</sup>.

*riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in Resoconto Stenografico, Cobaff, 20/10/2021, p. 38). G. DE MINICO, Se le risorse pubbliche accentuano gli squilibri anziché porvi rimedio, in Il Sole 24 Ore, 27/12/2021; M. ESPOSITO, Fondi infanzia, Milano e Torino tolgono scuole ai bimbi del Sud, in Il Mattino, 2/9/2021.*

<sup>35</sup> Cfr. UPB, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*, cit., p. 35.

<sup>36</sup> L. n. 234/2021, art. 1, comma 172 ss.

<sup>37</sup> Si veda per il caso della sanità: P. LIBERATI, *Audizione*, cit.; C. ABBAFATI e F. SPADONARO, *Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in *Politiche sanitarie*, 2011, 2.

<sup>38</sup> Cfr. P. LIBERATI, *Audizione*, cit.

Inoltre, lo schema normativo della legge di bilancio per il 2022 è nel complesso apprezzabile perché si propone di raggiungere il *target* in maniera graduale, al fine di non penalizzare gli Enti più disagiati. Infatti, a questi ultimi non soltanto dovrà essere riconosciuta una (non meglio chiarita) preferenza nell'attribuzione delle risorse, ma dovranno essere adottate anche delle misure per evitare che gli stanziamenti siano esauriti dagli Enti più attivi a discapito degli altri. Così, per il 2022 l'obiettivo del legislatore è quello di garantire il *target* del 28,88%, il quale dovrà essere innalzato di anno in anno, con un decreto del Ministero degli interni, fino ad arrivare al sospirato 33% nel 2027.

Tuttavia, il difetto di questa norma è che essa interviene quando le risorse del PNRR sono già state impegnate, con il risultato che la portata perequativa di quest'ultimo ne è risultata limitata di molto. Di conseguenza, grandi Regioni del Mezzogiorno, come la Campania, rischiano di non raggiungere il Livello essenziale per insufficienza di fondi, mentre altre realtà del Centro-Nord lo supereranno<sup>39</sup>, allargando così la forbice delle diseguaglianze.

Invero, in linea generale nel PNRR non si rinviene una strategia sistemica per l'attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni. Molto probabilmente, tale situazione è determinata dal fatto che i Lep non possono essere realizzati con la sola spesa in conto capitale, in quanto sono necessari anche (e forse soprattutto) finanziamenti in spesa corrente, rispetto ai quali il Piano è per sua natura carente; infatti, anche nel caso degli asili nido questo tipo di spesa è stata fortemente sottostimata<sup>40</sup>.

Pertanto, la nozione di federalismo fiscale di cui alle *milestone* del PNRR non sembra pienamente sovrapponibile a quella costituzionale: il Piano sembra tenere in considerazione soltanto alcuni

<sup>39</sup> UPB, *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie*, 25/11/2022, in particolare, p. 17 ss.

<sup>40</sup> F. CERNIGLIA, *Audizione parlamentare, in Resoconto stenografico*, Cobaff, 10/11/2021. Nella specie, tale situazione inevitabilmente ha una diretta ricaduta sotto il profilo della garanzia dei servizi negli asili nido. Infatti, la spesa corrente per l'istruzione infantile è a carico per i delle casse comunali, mentre la restante parte è sopportata dagli utenti. In questo senso, gli effetti del divario territoriale emergono evidentissimi: a titolo esemplificativo, ogni anno i Comuni dell'Emilia-Romagna spendono 1800 euro per ogni bambino residente, mentre la spesa dei Comuni calabresi non supera i 150: L. PASQUI, *La Next Generation*, cit., p. 166 ss.

elementi della l. n. 42/2009, come il superamento della spesa storica in favore dei fabbisogni standard, ma tralascia gran parte dei suoi aspetti perequativi. Tuttavia, se così fosse, anche il raggiungimento dell'allocazione efficiente delle risorse risulterebbe pregiudicata e verrebbe quindi tradito il relativo monito della Corte costituzionale<sup>41</sup>. Infatti, il fabbisogno standard, quando non è collegato a un Lep, tende inevitabilmente a ricalcare la spesa storica, posto che questo verrebbe calcolato mediante la moltiplicazione del costo minimo efficiente per una determinata quantità di prestazione, la quale, in assenza di Lep, non potrebbe che riferirsi alla quantità di servizio attualmente erogata<sup>42</sup>. Ciò è quanto avvenuto proprio nel settore degli asili nido in sede di attuazione del c.d. federalismo municipale, nell'occasione della quale l'adozione di questo tipo di fabbisogni standard non ha impedito a molti Comuni meridionali di vedersi attribuito un fabbisogno pari a zero, pur avendo le medesime caratteristiche di Enti settentrionali già beneficiari di risorse<sup>43</sup>.

Per completezza, va rilevato che un ulteriore tentativo per la definizione dei Lep è rinvenibile nella di legge di bilancio per il 2023<sup>44</sup>, la quale prevede la loro determinazione entro un termine che potrebbe andare dai 12 mesi ai 3 anni<sup>45</sup>, «ai fini della completa attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»<sup>46</sup>. Nello specifico, viene istituita una «Cabina di regia» che in qualche misura rievoca la *governance* del PNRR: essa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, eventualmente sostituito dal

<sup>41</sup> Corte cost., sent. n. 220/2021, punto 5.1 del Considerato in diritto.

<sup>42</sup> Cfr. UPB, *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, Nota n. 1/2017, p. 13 ss.

<sup>43</sup> Sul punto: M. ESPOSITO, *Zero al Sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Milano 2018.

<sup>44</sup> Art. 1, comma 791 ss., l. n. 197/2022.

<sup>45</sup> In questo senso, la legge di bilancio ha autorizzato stanziamenti di spesa fino al 2025, cfr. art. 1, comma 798, l. n. 197/2022. Sul punto, si v. anche M. ESPOSITO, *I tempi dell'autonomia differenziata: ventuno mesi per il Sì allo spacca-Italia*, in *Il Mattino*, 3/1/2023.

<sup>46</sup> Il Ministro Calderoli, infatti, ha dichiarato di voler attuare l'autonomia differenziata entro un anno, R. CALDEROLI, *Audizione parlamentare*, in *Resoconto stenografico*, Commissione Affari costituzionali, Camera dei Deputati, 15/12/2022. Quindi, sembrerebbe che non si intenda proseguire parallelamente al progetto di riforma della forma di Governo, come dichiarato dal Presidente Meloni.

Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, alla quale partecipano i Ministri competenti, specie quelli coinvolti nell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.<sup>47</sup>, ed esponenti rappresentativi degli Enti territoriali<sup>48</sup>.

Nello specifico, la Cabina di regia dovrà determinare i Lep in un procedimento che si articola sostanzialmente in tre fasi. Nella prima fase – che deve concludersi entro giugno 2023 – la Cabina opererà una ricognizione della normativa, delle funzioni e della spesa storica relativa alle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost. Nella seconda fase, entra in gioco la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, la quale utilizzerà le ricognizioni di cui alla prima fase per formulare delle «ipotesi tecniche» di costi e fabbisogni standard nei limiti delle risorse già previste dalla legislazione vigente. Infine, nella terza fase, sulla base delle ipotesi della Commissione tecnica, la Cabina di regia dovrà elaborare degli schemi di d.P.C.M. entro i successivi sei mesi dalla chiusura dell'attività di ricognizione svolta nella prima fase. Tali schemi di decreto saranno approvati con deliberazione del Consiglio dei ministri, previa acquisizione dell'intesa in Conferenza unificata (non si specifica se debole o forte<sup>49</sup>). Invero, qualora la Cabina di regia non riuscisse a determinare i Lep entro tali termini, si procede alla nomina di un Commissario *ad acta* – il quale però, ovviamente, non potrà sostituirsi alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, in caso di suoi ritardi<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Ci si riferisce al Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, al Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, al Ministro dell'economia e delle finanze, oltre ovviamente al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie. Per quanto riguarda invece i Ministri coinvolti nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, la loro individuazione potrebbe non essere automatica – e dunque non è un caso che la stessa legge di bilancio non li individui *ex ante* –, in quanto non tutte le Regioni hanno già formalizzato le loro richieste in tema di differenziazione: art. 1, comma 792, l. n. 197/2022.

<sup>48</sup> Si tratta del presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del presidente dell'Unione delle province d'Italia e del presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, o loro delegati: cfr. art. 1, comma 792, l. n. 197/2022.

<sup>49</sup> Si veda però: G. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 2023, 1.

<sup>50</sup> Art. 1, comma 797, l. n. 197/2022.

Tale proposta normativa presenta numerose criticità; in questa sede ne elenchiamo soltanto alcune<sup>51</sup>. In primo luogo, viene violata la riserva di legge di cui all'art. 117, lett. m)<sup>52</sup>, posto che il *quantum* delle prestazioni verrà rinviato agli schemi di decreto elaborati dalla Cabina di regia, sottraendolo alla discussione parlamentare e quindi all'approvazione con legge<sup>53</sup>. Mentre, dal punto di vista economico-finanziario, non viene stanziata nessuna nuova risorsa per il ripianamento dei divari. Pertanto, nella migliore delle ipotesi, questa operazione si risolverà in una semplice riorganizzazione della spesa storica, la quale sarà però surrettiziamente riqualficata come Livello essenziale<sup>54</sup>, svuotando l'istituto in questione di ogni significato costituzionale. Inoltre, come puntualmente rilevato dall'UPB, la pseudo-determinazione dei Lep nei soli settori interessati dall'autonomia differenziata relega di fatto l'eguaglianza a una posizione ancillare, di mera strumentalità rispetto alle richieste di differenziazione<sup>55</sup>.

In definitiva, tutti i tentativi finora avviati di attuazione del federalismo fiscale hanno cercato di rispondere alle logiche dell'art.

<sup>51</sup> Per un'analisi più esaustiva, sia consentito il rinvio a V.P. GROSSI, *L'evoluzione del ruolo della legge quadro nel sistema dell'art. 116, co. 3, Cost.: posizioni dottrinarie e funzione politica*, in *Italian Papers on Federalism, Rivista Giuridica on-line - ISSiRFA - CNR*, 2023, 2.

<sup>52</sup> *Ex multis*: M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 2022, 3, p. 354; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 3, in particolare p. 892; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del "Gruppo di Pisa"*, 2012, 3, la quale sottolinea come la dottrina abbia unanimemente ritenuto «"intollerabili" coperture legislative meramente "formali" degli atti di rango secondario di effettiva definizione dei LEP, ed a maggior ragione, "ggiramenti" del Parlamento nazionale», p. 5.

<sup>53</sup> Sul punto: G. DE MINICO, *Perché il ddl Calderoli supera il confine della legittimità costituzionale*, in *Il Sole 24 Ore*, 6/1/2023, la quale rileva – tra le altre cose – un mutamento di fatto della forma di governo parlamentare in una forma di governo di tipo presidenziale.

<sup>54</sup> UPB, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, 2022, p. 98.

<sup>55</sup> *Id.*, *Ibidem*. Per la dottrina, si veda A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino 2021, p. 321 ss.

81 Cost., tralasciando l'uguaglianza sostanziale, confermando dunque le gravi inefficienze soprattutto dove i servizi sono assenti o gravemente sottodimensionati.

4. Sebbene il completamento del federalismo fiscale avrebbe dovuto rappresentare un elemento importante ai fini della coesione territoriale, esso non esaurisce tutte le linee di intervento del Piano per il superamento (*rectius*: contenimento) del divario. Infatti, il legislatore, in sede di conversione del d.l. n. 77/2021, ha previsto la c.d. clausola di garanzia, in forza della quale le amministrazioni centrali sono state impegnate ad allocare almeno il 40% delle risorse del PNRR nel Mezzogiorno (circa 82 miliardi<sup>56</sup>). Invero, nonostante la soglia del 40% sia superiore all'obiettivo (peraltro mai applicato) del 34% prefissato per i fondi ordinari, a ben vedere non è stata abbandonata la logica di tipo proporzionale sottostante alla misura, posto che le Regioni meridionali rappresentano esattamente il 40%, sia in termini di superficie territoriale dello Stato che in termini di numero formale di Regioni. Così, se la previsione di destinare al Mezzogiorno il 34% potrebbe forse avere una certa razionalità per gli investimenti in conto capitale ordinario, in quanto si riafferma un principio di diretta derivazione dall'art. 3, comma 1, Cost., in forza del quale tutti i cittadini hanno diritto affinché lo Stato investa per ciascuno di loro la stessa quantità di risorse indipendentemente dal territorio di residenza, altrettanto non può affermarsi per un piano straordinario di investimenti che ha come obiettivo

<sup>56</sup> In realtà da tale cifra dovrebbero essere scomputati i fondi dei progetti che inizialmente erano già stati finanziati con risorse interne e che poi sono stati imputati al PNRR. Cfr. Svimez, *Sud e PNRR: la ricognizione ex ante del DP Coe conferma le criticità indicate dalla SVIMEZ*, nota a cura di Luca Bianchi e Carmelo Petraglia. Si tratta infatti del c.d. fenomeno *repackaging*. Tale pratica era stata vivamente sconsigliata dal Parlamento europeo (*European Parliament, Resolution of 10 June 2021 on the views of Parliament on the ongoing assessment by the Commission and the Council of the national recovery and resilience plans (2021/2738(RSP))*), il quale aveva altresì invitato la Commissione a vigilare, al fine di evitare l'ampliamento dei divari (punto 4 della Risoluzione). Di converso, la Commissione ha avuto un atteggiamento poco rigoroso nei controlli. In questo senso, il commissario Gentiloni nella sua risposta del 4/8/2021 all'interrogazione degli eurodeputati D'Amato e Corrao (Interrogazione con richiesta di risposta scritta E-0022172021) si è limitato ad affermare che «il regolamento non prevede una quota minima di progetti innovativi nelle aree svantaggiate».

la riduzione dei divari territoriali. In questo secondo caso, infatti, il rischio fondamentale che si corre con il metodo proporzionale è quello di lasciare il divario intatto, sia pure a valori assoluti mutati.

Per queste ragioni, più che di garanzia, la clausola dovrebbe essere intesa come di mera salvaguardia, posto che l'obiettivo realmente perseguito è ancora una volta quello di evitare una distribuzione eccessivamente sperequata delle risorse. Mentre, se fossero stati applicati anche a livello nazionale i criteri adottati in sede europea (vale a dire: popolazione, inverso del Pil pro-capite e disoccupazione per le sovvenzioni, ai quali si aggiunge la variazione del Pil nel 2020 per i finanziamenti), le risorse assegnate al Mezzogiorno sarebbero state maggiori (135 miliardi<sup>57</sup>), oltre che agganciate a criteri di riparto più logici e giustificabili.

Ma forse un'alternativa ancora più valida era fornita dall'art. 22, l. n. 42/2009, relativamente alla perequazione infrastrutturale. In tale ambito, infatti, era stato previsto che le amministrazioni centrali e periferiche avrebbero dovuto effettuare una ricognizione delle infrastrutture esistenti, al fine di programmare *ex ante* gli interventi perequativi finanziati con il (piccolo) Fondo di perequazione infrastrutturale. Ebbene, si sarebbe potuto estendere agevolmente questo *modus operandi* anche alle riforme del PNRR, considerato che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard dispone della maggior parte dei dati necessari a tal fine<sup>58</sup>.

Tuttavia, la principale criticità del PNRR non riguarda il *quantum* delle risorse destinate al Mezzogiorno, ma la possibile ineffettività della coesione territoriale, nonostante la clausola di salvaguardia. Infatti, circa il 36%<sup>59</sup> degli investimenti non saranno realizzati direttamente dalle amministrazioni centrali (alle quali compete l'obbligo di rispettare la clausola), bensì dai singoli Enti, previa partecipazione a bandi di gara.

Dalla lettura del documento elaborato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)<sup>60</sup>, emerge che le amministrazioni centrali non hanno configurato i bandi seguendo un metodo unitario, sebbene

<sup>57</sup> M. ESPOSITO, *Fake Sud*, cit., p. 154.

<sup>58</sup> A. ZANARDI, *Il ruolo degli Enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 2022, 3, p. 242.

<sup>59</sup> UPB, *I bandi PNRR destinati agli Enti territoriali: obiettivi specifici e vincoli territoriali*, Flash, n. 1/2022.

<sup>60</sup> Id., *Ibidem*.

vi sia stato un (debole) tentativo in tal senso da parte del ministero del Sud<sup>61</sup>. Tale situazione dipende dal fatto che l'art. 2, comma 6-*bis*, d.l. n. 77/2021 è molto scევro di dettagli, vincolando le amministrazioni esclusivamente al raggiungimento del fine quantitativo, nei modi in cui esse ritengono opportuno.

Nello specifico, la prassi ha registrato tre modelli di bandi. Un primo modello prevede la formulazione di un'unica graduatoria a livello nazionale, con riserva del 40% agli Enti meridionali; invece, un secondo modello prevede la formulazione di graduatorie separate per macroaree territoriali, in maniera tale che al Mezzogiorno sia garantito il 40%; infine, l'ultimo modello prevede la predisposizione di graduatorie regionali separate, dove il *plafond* viene determinato in ragione dell'obiettivo primario del bando, rispettando quindi incidentalmente il vincolo territoriale. Invero, ognuno di questi tre modelli presenta delle criticità.

Per quanto riguarda la riserva del 40% sulla graduatoria unica nazionale, questa mette a rischio il raggiungimento del *target* territoriale nel caso in cui gli Enti meridionali non partecipino al bando. Tale ipotesi si verifica sistematicamente in tre casi: quando le amministrazioni periferiche non sono dotate della capacità tecnica necessaria per formulare i progetti nello strettissimo tempo messo a disposizione dal bando (circostanza che affligge soprattutto gli Enti del Sud<sup>62</sup>); quando il servizio offerto nel bando è sostanzialmente sconosciuto in un determinato territorio, sicché questo non ne fa richiesta<sup>63</sup>; e soprattutto quando lo Stato garantisce la realizzazione dell'infrastruttura ma non si fa carico delle spese correnti<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Cfr. Circolare del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale del 15/10/2021.

<sup>62</sup> L. AIMONE GIGIO ET AL., *Il personale negli enti territoriali. Il Mezzogiorno nel confronto con il Centro Nord*, in Banca d'Italia (a cura di), *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Papers, 2022, 677.

<sup>63</sup> Cfr. UPB, *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie*, Flash n. 9/2022, in particolare, p. 12 in relazione al caso siciliano. Parimenti, non è un caso che i Comuni che hanno maggiormente partecipato ai bandi sono quelli dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria, che registrano già i tassi di copertura più alti: L. PASQUI, *La Next Generation*, cit., par. 5.

<sup>64</sup> M. ESPOSITO, *Flop del bando asili nido. Poche domande al Sud*, in *Il Mattino*, 3/3/2022.

Criticità di altro tipo sono poste dalla seconda modalità, cioè relativamente alla formulazione di graduatorie separate per macroaree con *plafond* determinato sulla base del vincolo territoriale. In questo caso il problema della non partecipazione da parte degli Enti potrebbe essere più agevolmente superato, tuttavia, per altro verso le frizioni con il d.l. n. 77/2021 diventano maggiori e più evidenti. Tale norma prevede infatti che «almeno» il 40% delle risorse sia destinato al Mezzogiorno. Al contrario, la pre-allocazione su macroaree stabilisce implicitamente un limite massimo alle risorse allocabili nel Mezzogiorno, che non permette agli Enti meridionali di andare oltre. Ciò è quanto avvenuto, per esempio, relativamente al bando per la costruzione di nuove scuole dove il vincolo territoriale ha funzionato da tetto e non da soglia, in quanto se fosse stata stilata una graduatoria unica nazionale, anche senza clausola di riserva, i comuni del Sud si sarebbero visti allocare il 52% delle risorse disponibili, in luogo del 42 di cui alla pre-allocazione<sup>65</sup>.

Infine, anche l'adozione di graduatorie su base regionale con *plafond* determinati in ragione dell'obiettivo primario, oltre ai limiti poc'anzi evidenziati, presenta la caratteristica di mettere a rischio sia il conseguimento dell'obiettivo primario sia quello di una omogenea distribuzione delle risorse sul territorio regionale, posto che «per effetto della pre-allocazione regionale un territorio in cui l'obiettivo primario sia stato già raggiunto [può essere] comunque finanziato [laddove] Enti della stessa regione, con maggiori gap strutturali, [decidano] di non partecipare al bando lasciando libere le risorse a loro destinate»<sup>66</sup>.

Quanto esposto evidenzia l'inidoneità del sistema competitivo dei bandi - che peraltro sta comportando notevoli ritardi nell'attuazione del PNRR<sup>67</sup> - per garantire i diritti. Invero, la rigidità di tale assunto si sarebbe potuta almeno attenuare con la predisposizione di bandi che garantissero effettivamente una preferenza per il Sud. In questo senso, si sarebbero potuti impostare i bandi su due graduatorie: una esclusiva per gli Enti meridionali, finanziata con il 40% delle risorse, e l'altra aperta alla «concorrenza nazionale». Ciò sarebbe possibile anche alla luce dell'attuale contesto normativo di

<sup>65</sup> A. ZANARDI, *Il ruolo degli Enti territoriali*, cit., p. 246.

<sup>66</sup> UPB, *I bandi*, cit., p. 4.

<sup>67</sup> Cfr. UPB, *Piano asili nido*, cit., p. 12.

cui al d.l. n. 77/2021; anzi, questa metodologia doveva essere presa in seria considerazione soprattutto da parte di quei ministeri, come lo Sviluppo economico e il Turismo, per i quali il rispetto del vincolo territoriale era già inizialmente incerto, e oggi violato<sup>68</sup>.

5. Chi avesse seguito il dibattito sull'autonomia differenziata, potrebbe rimanere stupito dal fatto che di essa non vi sia traccia nel PNRR. Infatti, secondo quanto riportato negli Accordi preliminari, la sua attuazione avrebbe dovuto garantire «crescita e sviluppo»<sup>69</sup> alle tre Regioni che da sole rappresentano quasi la metà del PIL nazionale.

Invero, tale assenza è facilmente spiegabile in ragione del fatto che non è mai stato prodotto alcuno studio volto a dimostrare la sostenibilità economica e giuridica del regionalismo differenziato<sup>70</sup>; come altresì non è stata dimostrata la sua neutralità dal punto di vista perequativo<sup>71</sup>: pertanto, l'inserimento delle c.dd. bozze d'intesa nel PNRR sarebbe stato difficilmente giustificabile davanti alla Commissione europea, in sede di valutazione del Piano<sup>72</sup>. Tuttavia, ciò non implica che il regionalismo differenziato non abbia interre-

<sup>68</sup> Cfr. Dipartimento per le politiche di coesione, *Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, n. 93/2022.

<sup>69</sup> Così tutti e tre i c.dd. *Preaccordi Bressa* del 28/2/2018, art. 1.

<sup>70</sup> Al contrario, nota G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, cit., p. 50 ss., che «va fatta una riflessione molto attenta sulle difficoltà di attuazione delle politiche pubbliche in un paese con quattro regioni a statuto speciale, e due province autonome, tre regioni (ma che potrebbero presto diventare almeno sette) con ambiti diversi di autonomia rafforzata e le altre a statuto ordinario; e con un'autorità centrale che si troverebbe a gestire ritagli di competenze e funzioni residuali».

<sup>71</sup> Cfr. Corte dei conti, *Gestione delle risorse nel periodo 2013-2018 correlate all'attuazione dell'autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione*, Deliberazione 29/3/2022, n. 4/2022/G. G. TRIA, *Audizione*, cit., p. 7.

<sup>72</sup> Appare significativo che ampie riserve sulla sostenibilità del processo di attuazione dell'autonomia differenziata sono state mosse non solo da parte degli economisti auditi nella XVIII legislatura dalla Cobaff, ma anche da Istituti indipendenti assai poco inclini a valutazioni di tipo ideologico, Fitch Rating, *Regional Spending Discipline Key to Italy Devolution Plan Impact*, 26/2/2019; Confindustria, *Iniziative regionali per l'autonomia differenziata ex art. 116 co. 3 della Costituzione*, 2019. V. anche: *Appunto predisposto per il Presidente del Consiglio dei Ministri dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio* (19/6/2019).

lazioni con gli obiettivi trasversali del PNRR. Anzi, probabilmente esso potrebbe aggravarne le principali debolezze.

Così, se le maggiori criticità del Piano riguardano la mancata realizzazione di meccanismi che strutturalmente tendano alla perequazione nonché la scarsa attenzione ai profili relativi alla spesa corrente, l'autonomia differenziata implica paradossalmente la creazione di un sistema che trasferisce le risorse in spesa corrente verso i territori dotati di maggiore capacità fiscale, in un'ottica quindi anti-perequativa. Queste interazioni negative non sarebbero comunque smussate dall'approvazione della legge quadro proposta dal ministro Boccia, ripresa da Gelmini e da Calderoli. Sia perché, in quanto legge ordinaria, essa non potrebbe condizionare l'efficacia di una legge successiva<sup>73</sup>, sia in virtù dell'inidoneità dei Lep a garantire l'eguaglianza effettiva tra cittadini. Inoltre, sotto tali profili, bisogna rilevare che il finanziamento di un qualsiasi Lep è molto più fragile rispetto a quello dell'autonomia differenziata. Infatti, i Lep sono garantiti di anno in anno dallo Stato mediante la costituzione di appositi fondi nelle leggi di bilancio (almeno fino al superamento del sistema di finanza derivata), mentre l'autonomia differenziata, come riportato nelle bozze d'intesa (art. 5), potrà fare riferimento sia alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali che ad aliquote riservate, attingendo quindi a un flusso di risorse costante, senza la necessità di alcun intervento statale. Infine, la stessa legge *ex art.* 116, comma 3, Cost. sarebbe un guscio vuoto, posto che l'individuazione delle risorse e delle materie è di fatto demandata in larga parte a dei d.P.C.M., adottati previa deliberazione di una commissione paritetica Stato-Regione, realizzando quindi una procedura che di fatto è molto più agile anche della stessa Cabina di regia del PNRR.

6. Per le ragioni sopra esposte, è verosimile che a seguito dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza il divario tra il Nord e il Sud rimanga sostanzialmente inalterato: sia perché le

<sup>73</sup> S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti Regionali*, 2019, 3, p. 6, il quale suggeriva, per altro, l'approvazione di un d.d.l. di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. di rango costituzionale, in alternativa all'approvazione di una legge di delega, sfruttando quindi il meccanismo della norma interposta per garantire maggiore resistenza passiva della legge quadro.

risorse stanziare non sono sufficienti sia per via della metodologia di riparto adottata, la quale nella migliore delle ipotesi riproporrà le diseguaglianze territoriali a valori assoluti mutati.

In questo senso, sarebbe opportuno che il legislatore indirizzasse i suoi sforzi verso l'attuazione dell'impianto perequativo di cui alla l. n. 42/2009, piuttosto che nella programmazione di interventi straordinari e parziali. Tuttavia, i contenuti della l. n. 42/2009 andrebbero aggiornati alla luce delle evidenze che sono emerse negli ultimi dieci anni, soprattutto al fine di rendere il sistema effettivamente concretizzabile e più aderente ai principi costituzionali.

A tal fine, potrebbe essere opportuno superare l'impostazione che basa la perequazione sui Livelli essenziali delle prestazioni. In quest'ottica, può essere interessante considerare che i Lep non sono disciplinati dall'art. 119 Cost., che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni, bensì dall'art. 117 Cost., che ripartisce le competenze legislative. Tale collocazione sistematica sembra suggerire che la funzione principale del Lep debba essere quella di interagire con l'autonomia politica delle Regioni, piuttosto che attuare quella finanziaria. Infatti, solo se sono presenti forti diseguaglianze territoriali, il Livello essenziale assume una funzione perequativa. Mentre, negli altri casi, esso funge da limite all'autonomia regionale nell'allocatione delle risorse. Così, l'esperienza degli ultimi dieci anni suggerisce di abbandonare questo modello perequativo per aderire ad altri.

Per esempio, si potrebbero potenziare i meccanismi perequativi delle capacità fiscali già presenti nel d.lg. n. 68/2011, destinando quindi alle Regioni povere delle risorse tali da compensare le differenze delle basi imponibili, portando la perequazione dal 75% a una quota vicina al 100%, assumendo come *benchmark* non la media delle capacità fiscali regionali, ma quella delle Regioni più ricche. Tale operazione comporterebbe più di un vantaggio. In primo luogo, il computo delle differenze delle capacità fiscali è un'operazione molto più agevole e oggettiva della determinazione dei criteri di finanziamento dei Lep. In secondo luogo, questo sistema garantirebbe anche una maggiore aderenza all'art. 3, comma 2, Cost., vista l'inadeguatezza del Lep a garantire l'egualianza tra cittadini. Infine, esso allineerebbe il modello italiano alle migliori esperienze europee. Infatti, l'ordinamento tedesco prevede una perequazione sostanzialmente totale delle capacità

fiscali<sup>74</sup>, la quale è preordinata all'attuazione delle «equivalenti condizioni di vita» dei cittadini tedeschi sul territorio federale, le quali sono state garantite anche al prezzo di pesanti indebitamenti<sup>75</sup>. L'applicazione di queste politiche perequative non è stata una scelta facile nemmeno per la Germania, posto che esse avrebbero comportato la contrazione del 5% del Prodotto interno lordo nel breve periodo; ciò nonostante, furono gli stessi economisti a rilevare che l'unità nazionale vale più di 5 punti di Pil<sup>76</sup>.

Tuttavia, non è un caso che il fondo perequativo orizzontale delle capacità fiscali di cui al d.lg. n. 68 non sia stato ancora attuato, nonostante esso sia a saldo zero per lo Stato. Infatti, l'attuazione del fondo comporterebbe l'inasprimento dei conflitti tra territori. Nondimeno, qualunque operazione perequativa sul lungo periodo può diventare politicamente insostenibile, per via dell'affermarsi degli egoismi territoriali. E dunque, l'implementazione di qualsiasi meccanismo riequilibrativo non può essere disgiunto dal rilancio economico delle Regioni meridionali.

Tale circostanza va ulteriormente sottolineata in ragione del fatto che il cambio di approccio dell'Unione europea alle crisi economiche è un dato tutt'altro che acquisito, e pertanto difficilmente le soluzioni potrebbero essere rinvenute in un rafforzamento delle politiche di coesione dell'UE. Infatti, come è stato efficacemente rilevato<sup>77</sup>, l'adozione del *Next Generation EU* si è avuta all'esito di una importante mediazione tra i Paesi del Nord Europa, i c.dd. Paesi frugali, e quelli del Sud. Così, mentre i secondi vedono nel NGEU un cambiamento di passo nelle politiche di lotta alle crisi, al punto da invocare un secondo *Recovery* anche per fronteggiare le conseguenze economiche della guerra in Ucraina, i Paesi del Nord ne sottolineano l'eccezionalità, in vista di un ritorno all'applicazione del *Fiscal Compact*. Ciò è comprovato, tra l'altro, dalle

<sup>74</sup> Ci si riferisce al sistema detto *Finanzausgleich*. Per maggiori dettagli, si rinvia a J.C.M. OLIVA, *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, in Banca d'Italia (a cura di), *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional papers, 2009, 51, p. 8 ss.

<sup>75</sup> H.W. SINN e F. WESTERMANN, *Two Mezzogiornos*, in *CESifo Working Paper*, 2000, 378, in particolare, p. 9 ss.

<sup>76</sup> ID., *Due "Mezzogiorni"*, in *L'industria*, 2006, 1, p. 51.

<sup>77</sup> G. FORGES DAVANZATI, *Le debolezze del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Moneta e Credito*, 2021, 75, p. 297.

difficoltà di implementazione di un meccanismo capace di realizzare il c.d. tetto al prezzo del gas a livello europeo in seguito ai rincari dovuti alla guerra in Ucraina<sup>78</sup>. Dunque, se la posizione dei Paesi frugali dovesse prevalere, nei prossimi 20 anni l'Italia dovrà adottare politiche di austerità in grado di riportare il rapporto debito/Pil dal 155% del 2020 al 60%.

In conclusione, se il Nord può vantare un vantaggio economico rispetto al Sud, lo deve per lo più al fatto di essere ben integrato nel sistema produttivo europeo, in particolare con quello tedesco. Ma un approccio che marginalizzi il ruolo del Sud nell'economia nazionale non può che rivelarsi miope in un'epoca caratterizzata da grandi cambiamenti, come quelli dettati dalla transizione ecologica. In questo contesto, pesa altresì la scelta del Parlamento europeo di vietare la commercializzazione delle auto diesel e benzina entro il 2035, posto che la filiera automobilistica è quella che maggiormente collega l'economia dell'Italia settentrionale con la Baviera tedesca<sup>79</sup>. Pertanto, i cambiamenti dettati dalla transizione ecologica potrebbero spingere i partner commerciali dell'Italia, Germania *in primis*, a adottare politiche di sviluppo che non tengano conto delle ricadute sulle imprese del Nord. In questo caso la risposta solidale non potrebbe che provenire dal Mezzogiorno, nel contesto di un Paese coeso, sia politicamente che economicamente. Ma se nel frattempo il Sud fosse stato già ridotto a deserto, la catastrofe sarebbe inevitabile.

VINCENTE PIERLUIGI GROSSI

### *Abstract*

Il contributo prova a rispondere a una domanda fondamentale, vale a dire quali prospettive esistono per la «Questione Meridionale» all'esito dell'attuazione del PNRR. A tal proposito, in primo luogo si analizza il contesto normativo e costituzionale entro il quale il Piano si esprime, evidenziandone le caratteristiche e i limiti. In secondo luogo, si esaminano i principali strumenti previsti dal Piano per la coesione territoriale: cioè

<sup>78</sup> G. DE MINICO, *La sovranità europea, le costituzioni e la solidarietà*, in *Il Sole 24 Ore*, 18/10/2022.

<sup>79</sup> Cfr. F. CARLETTI, *Lo stop alle vendite di auto a benzina e diesel dal 2035 mette a rischio l'automotive lombardo*, in *Il Sole 24 Ore*, 10/6/2022.

il completamento del federalismo fiscale e la c.d. «clausola del 40%» di cui al d.l. n. 77/2021. Successivamente, l'attenzione si rivolge all'autonomia differenziata. Infatti, essa, oltre ad aver rappresentato una costante nei programmi degli ultimi cinque Governi che si sono succeduti, ha delle chiare interrelazioni con l'obiettivo della coesione territoriale, pur essendo formalmente (e paradossalmente, come si dirà) estranea al Piano. In conclusione, vengono prospettate delle alternative alle scelte adottate dal decisore politico.

This paper aims to answer a critical question: what are the prospects for the «Southern Question» once the Italian N.R.R.P is implemented? To this end, firstly, the regulatory and constitutional framework is examined, highlighting its characteristics and limitations. Secondly, the main instruments provided by the Plan are discussed with reference to territorial cohesion: the implementation of fiscal federalism and the so-called «40% clause» under Decree Law 77/2021. Then, the focus moves to differentiated autonomy, which in fact not only has become a constant priority of the past governments, but also presents evident connections with the objective of territorial cohesion, despite being formally (and paradoxically) not included in the Plan. Finally, alternatives to the choices adopted by the political decision-maker are proposed.

#### Parole chiave/Keywords

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Coesione territoriale – Federalismo fiscale – Livelli essenziali delle prestazioni – Autonomia differenziata  
*National Recovery and Resilience Plan – Territorial cohesion – Fiscal federalism – Basic level of benefits – Differentiated autonomy*

