

FRANCESCO M. OLIVIERI* – ANNABELLA LATTARULO**

PNRR, autonomia differenziata e divari territoriali: rischi e opportunità per la coesione nazionale***

ABSTRACT (EN): Sustainability is now a crucial issue for territorial development, especially in southern Italian regions, where environmental, social, and economic challenges are more acute. The paper reflects on the inadequacy of traditional redistributive policies and the need for place-based interventions grounded in local specificities. It also examines the relationship between the NRRP and differentiated autonomy, highlighting the strategic role of local authorities and co-governance as tools to reduce territorial disparities and promote sustainable development.

ABSTRACT (IT): La sostenibilità è oggi una questione cruciale per lo sviluppo territoriale, soprattutto nelle regioni meridionali italiane, dove si concentrano criticità ambientali, sociali ed economiche. Il saggio riflette sull'insufficienza delle politiche perequative tradizionali e sull'importanza di interventi differenziati basati sulle specificità locali. Viene inoltre esaminata la relazione tra PNRR e autonomia differenziata, con particolare attenzione al ruolo strategico degli enti locali e alla co-governance come strumenti per ridurre i divari territoriali e promuovere uno sviluppo sostenibile.

SOMMARIO: 1. Divari territoriali in Italia. Profili socio-economici ricostruttivi. – 2. PNRR: La bussola dell'Italia verso un futuro coeso. – 3. Autonomia differenziata: tra efficienza e rischio frammentazione. – 4. PNRR e autonomia differenziata: una possibile contraddizione? – 5. Conclusioni.

1. Divari territoriali in Italia. Profili socio-economici ricostruttivi

Nel contesto italiano, le sfide legate alla sostenibilità assumono sempre di più particolare e urgente rilevanza, soprattutto nelle regioni meridionali italiane, ove si concentrano importanti criticità socio-economiche e ambientali.

I dati forniti dalla Banca d'Italia nel 2022 mostrano un crescente allargamento dei divari territoriali: la fragilità del sistema produttivo del Meridione, le insufficienze nelle infrastrutture e nei servizi pubblici, unitamente alla presenza di attività criminali, impediscono un progresso economico uniforme del territorio (Report Banca d'Italia, n.25/2022)¹. Il territorio è stato abbandonato con riferimento a qualità, caratteristiche, problemi e meccanismi atti a produrre reddito ai livelli locali (Celant, 2016; Magnaghi, 2000)². L'eterogeneità territoriale delle province italiane rappresenta un elemento centrale per comprendere le disuguaglianze e i

* Professore ordinario di Geografia Economica e Politica – Universitas Mercatorum.

** Dottoranda in Sostenibilità e Agenda ESG – Universitas Mercatorum.

*** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ BANCA D'ITALIA. *L'attuazione del PNRR e la capacità amministrativa degli enti locali*, 2022, p. 18.

² A. CELANT. *Frammenti per un discorso sul territorio*, Sapienza Editore, Roma, 2016.

A. MAGNAGHI, *Il progetto locale. Verso una coscienza di luogo*. Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

meccanismi di sviluppo a livello locale, influenzando sia l'analisi degli squilibri esistenti che le dinamiche di crescita³. Crescita economica e sviluppo sociale ed ambientale di un territorio dipendono dalla localizzazione dei fattori strategici. La politica del territorio che si riferisce a un modello di analisi e, successivamente, di intervento, è destinata a un sistema territoriale caratterizzato da elementi che possono essere definiti nodali.⁴

L'eterogeneità dei diversi sistemi territoriali è da tempo osservata nel campo delle politiche pubbliche posto che, «*tradizionalmente, la presenza dello squilibrio motiva l'intervento di politiche di carattere perequativo*» (Olivieri et al. 2015, p.29)⁵. Diviene, pertanto, importante adottare politiche e strategie adeguate a garantire che i benefici della globalizzazione siano equamente distribuiti e che le specificità territoriali siano prese in considerazione nei processi decisionali e di sviluppo.

Una consistente parte dell'Italia è caratterizzata dalla presenza di piccoli comuni, centri minori, di dimensioni ridotte, che non riescono sempre a garantire un accesso adeguato ai servizi essenziali. Si è accentuata la distanza tra le regioni periferiche e le aree che vantano centri urbani in grado di sviluppare forti economie di agglomerazione⁶.

Ruolo determinante spetta ai comparti amministrativi locali ma, paradossalmente, le risorse scarse e la capacità limitata rendono difficile l'erogare servizi efficienti, non fornendo alcun incentivo al relativo rafforzamento di queste competenze. Le capacità delle amministrazioni mostrano una significativa eterogeneità: vi è un tradizionale divario tra Sud (e parte del Centro) e Nord, ove le amministrazioni sono più forti e meno indebitate: le stesse differenze si rilevano fra centri e città: questo divario è rilevante perché non garantisce una copertura uniforme del territorio⁷.

Le politiche generali non sembrano tenere conto delle differenze territoriali e consentire agli enti locali di intervenire nei processi decisionali, poiché rappresentano l'unità amministrativa più vicina alle dinamiche economiche, sociali e culturali che caratterizzano la globalizzazione.

La globalizzazione stessa non è un processo che si verifica solo a livello globale, ma si svolge anche nelle città, che fungono da nodi cruciali nella rete economica e sociale globale⁸.

La crisi post pandemica ha segnato quello che, sulla carta, rappresenta un cambio di rotta: il Sud si è reso protagonista e destinatario di manovre a sostegno dei redditi delle famiglie meno abbienti, nonché ingenti investimenti pubblici: secondo il rapporto Svimez del 2023, rispetto al periodo antecedente gli investimenti pubblici sono raddoppiati nella media delle regioni del Mezzogiorno e si valuta che, nel solo 2023, poco meno del 40% della crescita complessiva dell'area meridionale sia da attribuire a questa specifica componente (rapporto Svimez, 2023, p.42)⁹.

³ F.M. OLIVIERI, S. ANDREANO, R. BENEDETTI, *La competitività delle province italiane: un'analisi spaziale delle variabili di rottura*, in *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, Vol.1 (2016), Franco Angeli, Milano, 2015.

⁴ A. CELANT, *Frammenti per un discorso sul territorio*, cit.

⁵ F.M. OLIVIERI, S. ANDREANO, R. BENEDETTI, *La competitività delle province italiane...*, cit.

⁶ A. ACCETTAURO et al., *Il divario nord-sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, in *Questioni di economia e finanza. Eurosystema Banca d'Italia*, n. 25, giugno 2022.

⁷ G. Viesti, *Un piano per rilanciare l'Italia?*, in *Il Mulino*, n. 2, aprile-giugno 2022.

⁸ S. SASSEN, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Revised Edition, 2001, ISBN-13 978-0691070636.

⁹ SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, 2023, p. 49.

Tali tendenze devono essere valutate con cautela. Pur costituendo indice di un possibile miglioramento della capacità competitiva dell'economia meridionale, potrebbero però avere natura episodica e con effetti unicamente temporanei e, in ogni caso, sarebbero insufficiente a colmare i profondi divari territoriali.

Al tempo stesso, essi non possono essere trascurati, in quanto denotano la sussistenza di notevoli potenzialità latenti nel Mezzogiorno, in grado di venire alla luce con politiche appropriate.

Dal 1° gennaio 2024 le politiche territoriali possono altresì far leva sulla Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica), che può contribuire a rafforzare il coordinamento tra diversi livelli di governo e con le altre politiche nazionali e ad attrarre finanziamenti dall'esterno. Il pieno successo della ZES unica dipenderà dalle modalità con cui essa verrà attuata in concreto, in particolare rispetto alla variabile chiave macroeconomica dell'investimento che dovrà trovare un'offerta di un contesto amministrativo semplice, un insieme di incentivi e un quadro regolamentare stabili e certi nel tempo, volti a orientare gli investimenti unicamente sulla base dei vantaggi comparati di ciascun territorio¹⁰.

Il Sud Italia ha il potenziale per dare un significativo apporto alla crescita sostenibile del Paese e dell'Europa, sfruttando la sua posizione strategica di collegamento tra diverse culture e regioni, nonché le sue risorse fisiche e immateriali.¹¹ Tuttavia, questo obiettivo non potrà essere raggiunto senza un sostanziale rafforzamento del sistema produttivo locale, un potenziamento delle strutture amministrative e l'adozione di politiche adeguate.

«Nessun strumento, per quanto ben concepito, può dare risultati utili se non è affidato a mani sapienti ed a coscienze rette» (Panetta, 2024, p.8)¹².

2. PNRR: la bussola dell'Italia verso un futuro coeso

Il PNRR italiano, approvato nel 2021 nell'ambito del programma Next Generation EU, prevede investimenti complessivi per circa 191,5 miliardi di euro, suddivisi in sei missioni che spaziano dalla digitalizzazione alla transizione ecologica, dalle infrastrutture alla coesione sociale¹³.

Il Piano Next Generation EU (NGEU) non si limita a sostenere la ripresa economica degli Stati Membri, ma persegue anche l'obiettivo strategico di attenuare le disparità strutturali tra di essi. A tal fine, le risorse non vengono distribuite proporzionalmente alla popolazione, bensì sulla base di indicatori che riflettono le specifiche fragilità dei diversi Paesi – come il tasso di disoccupazione – e le esigenze di rilancio post-pandemico. Le disuguaglianze tra Paesi e territori rappresentano, infatti, un ostacolo cruciale alla coesione economica e sociale dell'Unione Europea¹⁴. Per cui un'Unione Europea incapace di assicurare benefici concreti e diffusi ai

¹⁰ F. PANETTA, *Eppur si muove: l'economia del Mezzogiorno dopo la crisi – In viaggio con la Banca d'Italia*. Il polso dell'economia – il Mezzogiorno, Euroistema Banca d'Italia, 19 settembre 2024., p.8

¹¹ L. POMPI, *Il Mezzogiorno d'Italia come cerniera sostenibile tra Europa e Mediterraneo*. Editoriale AsVis, 2022.

¹² F. PANETTA (2024). *Eppur si muove...*, cit., p.8.

¹³ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2021, p. 8.

¹⁴ G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il Pnrr e i divari territoriali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, marzo 2024.

propri cittadini, indipendentemente dal luogo in cui risiedono, vede messo in discussione l'intero impianto del suo progetto politico. Tale questione è ben evidenziata nel recente Rapporto di un gruppo di esperti di alto livello sul futuro della politica di coesione europea¹⁵.

Parimenti, rilevante è l'urgenza di contrastare le disuguaglianze interne agli Stati membri, richiedendo che questi indirizzino una quota consistente delle risorse del NGEU verso le aree più economicamente svantaggiate.

Oltre alle disuguaglianze di carattere generazionale e di genere, quelle di natura spaziale rappresentano una delle principali fonti di disuguaglianza complessiva tra i cittadini, sia a livello nazionale che sovranazionale. Non può sorprendere, dunque, che la riduzione dei divari territoriali costituisca uno degli assi trasversali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano.

Tuttavia, il raggiungimento di tale obiettivo appare incerto, data l'assenza di una esplicita e sistematica dimensione territoriale: mancano criteri omogenei che orientino la distribuzione geografica delle risorse in funzione del livello di sviluppo delle diverse aree, della gravità delle criticità occupazionali o della dotazione infrastrutturale e dei servizi pubblici locali. Gli obiettivi vengono prevalentemente formulati su scala nazionale, mentre prevale un'impostazione settoriale che si traduce nella frammentazione delle misure. Solo in pochi casi si individuano esplicitamente le destinazioni territoriali degli investimenti¹⁶.

Un generico riferimento alla dimensione territoriale è riscontrabile unicamente nella norma che prevede l'allocatione di almeno il 40% delle risorse territorializzabili alle regioni meridionali, disposizione estesa a tutte le misure del Piano dal DL 77/2021¹⁷. Si tratta di una soglia fissata in modo arbitrario, sicuramente rilevante, ma comunque inadeguata rispetto all'ampiezza dei divari da colmare. Inoltre, tale criterio aggregato ignora le profonde differenze presenti non solo tra le regioni del Sud ma anche all'interno del Centro-Nord.

L'effettiva distribuzione territoriale è stata determinata dai criteri, spesso disomogenei, adottati dai singoli Ministeri a partire dal giugno 2021. Questo processo è avvenuto in assenza di una regia politica unitaria, lasciando margini di discrezionalità significativi alle singole amministrazioni. Come documentato in diversi studi¹⁸, parte delle risorse è stata assegnata a progetti già individuati nel PNRR (investimenti nelle reti ferroviarie), una quota è stata gestita direttamente dalle Amministrazioni centrali (interventi per la digitalizzazione della PA o per la giustizia), mentre un'altra è stata assegnata a soggetti privati o cittadini attraverso meccanismi a sportello (come per le misure Transizione 4.0 o i bonus edilizi)¹⁹. Un'ulteriore parte ha seguito procedure di riparto verso attuatori pubblici (Regioni, Enti locali, ASL), e infine una quota consistente è stata destinata tramite bandi competitivi rivolti a enti territoriali o partenariati

¹⁵ L. BIANCHI, F. FERRARA, *Presente e futuro delle Politiche Europee per la Coesione*, in *Quaderno Svimez*, n.70, 2024 pp.6-68.

¹⁶ G. VIESTI, *La questione territoriale nell'Italia contemporanea*, Laterza, pp. 152-164

¹⁷ Tale previsione, originariamente contenuta nel testo del PNRR approvato dal Governo italiano nel 2021, è stata successivamente rafforzata e resa cogente attraverso l'articolo 2, comma 6-bis, del Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77 (cosiddetto Decreto Governance e Semplificazioni), convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁸ M. BALDI, *Superare le incertezze in un 2024 all'insegna del rilancio*, in *La Nazione*, 28.12.2023.

¹⁹ PNRR Giustizia, aggiornamento 3 marzo 2025, in *giustizia.it*.

pubblico-privati²⁰. In quest'ultimo caso, la scelta politica si è orientata a favore della rapidità esecutiva, piuttosto che alla correzione dei divari territoriali.

Il Dipartimento per le Politiche di Coesione che detiene la responsabilità di monitorare il rispetto della clausola del 40% destinato al Mezzogiorno, produce a tal fine relazioni periodiche. Tuttavia, dall'insediamento dell'attuale governo tali documenti non risultano più pubblicati: l'ultima relazione risale al settembre 2022, con dati riferiti a giugno dello stesso anno. Essa indicava che, almeno formalmente, il raggiungimento dell'obiettivo del 40% risultava possibile, ma non certo. La terza relazione, pubblicata nel giugno 2023, conferma questa valutazione, pur senza aggiornamenti rilevanti. Per circa due terzi delle risorse risultavano già definiti i progetti meridionali, mentre per la parte restante si disponeva solo di proiezioni e stime basate su criteri ministeriali. Da quel momento, non sono stati forniti ulteriori dettagli: emblematicamente, la quarta relazione approvata nel febbraio 2024 non dedica attenzione alla questione.

L'analisi dei dati a fine 2022²¹ evidenzia marcate differenze tra i vari Ministeri nell'allocazione delle risorse al Mezzogiorno. Particolarmente critiche risultano le percentuali attribuite dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (24,6%) e per il comparto turistico. È importante sottolineare come le misure di incentivo alle imprese abbiano un peso rilevante nel PNRR (38 miliardi di euro), metà dei quali destinati alla misura Transizione 4.0. Questa, prevedendo crediti d'imposta senza vincoli territoriali, tende a favorire le regioni economicamente più solide, aggravando il rischio di una polarizzazione industriale a favore del Nord. Senza un adeguato rafforzamento del tessuto produttivo meridionale, l'impatto di lungo periodo del PNRR rischia di essere marginale, poiché la domanda indotta finirebbe per orientarsi verso produzioni esterne, senza stimolare significativamente la capacità produttiva locale²².

Un ulteriore aspetto riguarda le differenze nell'allocazione delle risorse non solo tra macro-aree ma anche all'interno del Sud stesso e del Centro-Nord. La mancanza di analisi ufficiali puntuali e le criticità della piattaforma ReGis²³ ostacolano la possibilità di disporre di un quadro informativo preciso. Tuttavia, dati elaborati dalla Banca d'Italia (novembre 2023)²⁴ sottolineano la permanenza di squilibri territoriali.

Le disparità tra aree centrali e periferiche non si esauriscono in chiave macroregionale, ma si manifestano anche su scala più disaggregata. I comuni di dimensioni ridotte, inoltre, faticano maggiormente a partecipare ai bandi competitivi, aggravando ulteriormente le disuguaglianze²⁵.

A tutto ciò si aggiunge l'incognita legata alla concreta capacità di attuazione dei progetti. Le informazioni disponibili sono frammentarie e parziali: le migliori analisi finora fornite dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, evidenziano un quadro ancora provvisorio. Si riscontra

²⁰ DOCUMENTAZIONE PARLAMENTARE, aggiornamento 2024.

²¹ V. *qui*.

²² A. FRASCHILLA, *Pnrr, il Sud rischia di non avere i soldi promessi. I ministeri più avari? Quelli in mano alla LEGA*, in *L'Espresso*, Aprile 2022.

²³ ReGis è la piattaforma unica attraverso cui le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, gli Enti Locali ed i soggetti attuatori, possono compiere tutta una serie di operazioni per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal Piano Nazionale di Riprese e Resilienza PNRR.

²⁴ BANCA D'ITALIA, *L'attuazione del PNRR e la capacità amministrativa degli enti locali*, 2022, p. 18.

²⁵ V. *qui*.

una velocità d'attuazione inferiore nei comuni del Centro-Sud rispetto a quelli settentrionali, in linea con le note differenze nelle capacità amministrative²⁶.

Diversi studi, tra cui si può citare quello della Banca d'Italia (2022), segnalano come Regioni e Comuni del Sud spesso siano carenti delle strutture tecniche necessarie per partecipare efficacemente ai bandi e gestire i progetti, rischiando così di non utilizzare appieno le risorse disponibili.

Questo fenomeno potrebbe innescare il cosiddetto effetto Matthew, secondo cui *"a chi ha sarà dato e sarà nell'abbondanza"* (Merton, 1968)²⁷: le aree già forti sono più capaci di attrarre e gestire fondi, mentre quelle in difficoltà restano indietro.

Uno scenario risulta ulteriormente aggravato dalla recente revisione del PNRR. Il principale effetto della revisione è stato il trasferimento di risorse consistenti – circa 16 miliardi – dagli investimenti pubblici verso sussidi diretti alle imprese, con un chiaro orientamento politico. Le analisi disponibili²⁸ evidenziano come tale operazione comprometta ulteriormente il conseguimento dell'obiettivo del 40% destinato al Sud, sia perché le risorse sottratte al Piano presentavano una quota meridionale significativa (intorno al 52%), sia per l'introduzione di nuovi crediti d'imposta (oltre 6 miliardi) che replicano le criticità già osservate con Transizione 4.0. È comprensibile, pertanto, l'assenza di dati specifici nella Quarta Relazione.

A completare il quadro, occorre considerare il decreto approvato dal Consiglio dei ministri il 27 febbraio scorso, che rfinanzia parte dei progetti esclusi dal PNRR mediante risorse prelevate dal Fondo Complementare (2,2 miliardi), dal Fondo Sviluppo e Coesione (5 miliardi, di cui l'80% destinati al Sud), e da fondi per investimenti futuri (3,8 miliardi)²⁹.

Valutare l'impatto territoriale complessivo di questo complesso intreccio di fondi e verificare il rispetto della quota del 40%, appare nel quadro attuale un compito imprescindibile quanto complesso, aggravato dall'inefficienza della piattaforma Regis.

Si rende, pertanto, necessaria una decisa iniziativa parlamentare volta a sollecitare il governo a fornire, nelle sedi istituzionali e in adempimento degli obblighi normativi, informazioni aggiornate e dettagliate sull'allocazione territoriale delle risorse del PNRR, al fine di verificare non solo il rispetto della clausola del 40%, ma anche di affrontare le profonde disuguaglianze territoriali che caratterizzano l'Italia.

3. Autonomia differenziata: tra efficienza e rischio frammentazione

La richiesta di autonomia differenziata, avanzata dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, trova fondamento giuridico nell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, introdotto dalla riforma del 2001. Essa permette alle Regioni di ottenere ulteriori competenze legislative e amministrative su materie specifiche.

²⁶ SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, cit.

²⁷ R.K. MERTON, *The Matthew Effect in Science*, in *Science*, Vol. 159, n. 3810, 1968.

²⁸ G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il Pnrr e i divari territoriali*, cit.

²⁹ C. BRUSINI, *Decreto Pnrr, 9,5 miliardi di coperture da Fondo sviluppo e coesione, Piano complementare e tagli a ministeri e Comuni*, Osservatorio recovery. *Il Fatto Quotidiano* 11.03.2024.

I sostenitori dell'autonomia ne sottolineano i benefici in termini di maggiore efficienza e vicinanza ai cittadini. Tuttavia, molti osservatori segnalano anche i potenziali rischi per l'equità territoriale. Una delle questioni centrali riguarda i LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni): prima di attribuire maggiori competenze, lo Stato deve garantire che i diritti civili e sociali siano uniformemente garantiti su tutto il territorio nazionale (Corte Costituzionale, sentenza n. 118/2022)³⁰.

La evidente debolezza, senza un'attenta definizione e finanziamento dei LEP, risiede nel fatto che le Regioni più ricche possono consolidare un vantaggio competitivo, mentre quelle in difficoltà rimangono prive di servizi adeguati, cristallizzando la frattura territoriale³¹.

Le criticità insite nel progetto di autonomia differenziata non riguardano esclusivamente la sua architettura procedurale, basata su un impianto di matrice pattizia e bilaterale, ma investono anche la sostanza e la portata dell'intervento³². L'ambito della devoluzione delineato dal disegno di legge è estremamente esteso, comprendendo fino a ventitré materie. Esso non si limita alle materie di legislazione concorrente – che spaziano dall'istruzione alla sanità, dal lavoro all'ordinamento sportivo, dalle reti di trasporto all'alimentazione – ambiti nei quali, peraltro, alla competenza statale è riservata unicamente la definizione dei principi fondamentali. La devoluzione coinvolge anche settori di competenza esclusiva dello Stato, incidendo su ambiti delicati quali la giustizia, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Tale vastità, frutto di una previsione costituzionale ampia e non razionalizzata, non può essere agevolmente circoscritta attraverso strumenti di legislazione ordinaria. Eventuali restrizioni all'ambito materiale della devoluzione richiederebbero infatti un intervento di revisione costituzionale, condizione che rende inefficaci i tentativi di contenimento operati dal disegno di legge Calderoli³³.

Quest'ultimo introduce alcuni correttivi, come la possibilità di devolvere non l'intera materia, bensì specifici "ambiti di materia" e funzioni selezionate (art. 4). Tuttavia, tali limiti si configurano come meri aggiustamenti, privi di reale forza vincolante, poiché subordinati non solo al dettato costituzionale, ma anche alle successive leggi di approvazione delle intese, le quali detengono – in virtù del principio di competenza normativa – l'effettiva attribuzione delle materie. In questo quadro, la titolarità decisionale resta saldamente concentrata nelle mani del governo e delle singole Regioni, senza un effettivo coinvolgimento del Parlamento nella fase sostanziale del negoziato³⁴.

Un ulteriore nodo critico, affrontato ma non risolto dall'attuale disciplina (né, si sottolinea, risolvibile in assenza di modifica costituzionale), concerne l'assenza, nel Titolo V della Costituzione, di una clausola di supremazia che permetta allo Stato non solo di esercitare poteri

³⁰ C. Cost., sentenza n. 118/2022.

³¹ M. BORDIGNON, *Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere*, in *LaVoce.info* – Stato e Istituzioni, 2023.

³² G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il Pnrr e i divari territoriali*, cit.

³³ R. ARCANO, A. CAPACCI, G. GALLI, *Cosa prevede davvero la legge sull'autonomia differenziata e perché è tanto controversa*, in *Pubblica Amministrazione. Osservatorio CPI*, Università del Sacro Cuore, Milano.

³⁴ F. ASCENZI, *Autonomia differenziata: quale ruolo per Parlamento e Consigli regionali nella legge Calderoli?*, in *Lentepubblica.it. Il quotidiano partecipativo della P.A.*, 7.11.2024.

sostitutivi in caso di inadempienze regionali (come previsto dall'art. 120 Cost.), ma anche di revocare integralmente o parzialmente le competenze già devolute, qualora emerga la persistente violazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da parte delle Regioni³⁵. Il disegno di legge riconosce un potere in tal senso al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 7), demandando al Parlamento una mera funzione di ratifica con maggioranza assoluta, a conferma di un impianto fortemente accentrato.

Tale accentramento si manifesta con particolare evidenza in relazione a quelle materie che, per loro natura, risultano intrinsecamente non negoziabili: si pensi alle norme generali sull'istruzione, alla gestione delle grandi reti di trasporto e di navigazione, alla distribuzione nazionale dell'energia o alla tutela dell'ecosistema. In tali casi, la procedura prevista dal disegno di legge prevede che il Presidente del Consiglio possa circoscrivere unilateralmente l'oggetto del negoziato (art. 2, comma 5), con l'obiettivo di salvaguardare l'unità giuridica ed economica della Repubblica, marginalizzando ulteriormente il ruolo parlamentare³⁶.

Ancora più problematica appare la totale assenza di criteri sostanziali che regolino l'accesso delle Regioni ordinarie all'autonomia differenziata. Non viene richiesto, infatti, alcun requisito oggettivo o giustificazione specifica per l'attribuzione di competenze: le Regioni possono avanzare richiesta per l'intero novero delle materie, anche in assenza di particolari esigenze legate alle condizioni territoriali, demografiche o socio-economiche, né sono tenute a esplicitare gli obiettivi strategici che intendono perseguire mediante il decentramento. Tale impostazione segna una netta discontinuità rispetto alle Regioni a statuto speciale, la cui autonomia trovava legittimazione in fattori storici, geografici e culturali specifici³⁷.

Nel caso delle Regioni ordinarie, la ratio sottesa alla devoluzione sembra invece fondarsi su un presupposto generico di sussidiarietà, che assume aprioristicamente l'esistenza di un nesso tra prossimità territoriale e maggiore efficacia amministrativa³⁸. Tuttavia, tale presunzione risulta debole se non supportata da indicatori verificabili che attestino, anche caso per caso, la capacità delle singole Regioni di gestire le funzioni trasferite con maggiore efficienza rispetto allo Stato. Su questo punto, si inserisce una delle osservazioni più rilevanti sollevate dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, che ha evidenziato la totale assenza di meccanismi di valutazione oggettiva atti a misurare ex ante le potenzialità delle Regioni richiedenti.

In tale prospettiva, risulta particolarmente pertinente la raccomandazione avanzata dalla Banca d'Italia nella memoria presentata al Senato il 13 giugno 2023, che sottolinea l'opportunità di prevedere, per ciascuna materia o funzione, un'istruttoria analitica basata su metodologie condivise, trasparenti e validate scientificamente, al fine di valutare ex ante i

³⁵ D. SIMEOLI, *L'art. 120 della Costituzione*, in *La Magistratura. Rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati*, 31.01.2024.

³⁶ A. D'AMATO, *Autonomia differenziata: quali sono i punti chiave del Ddl Calderoli*, in *Quotidiano Nazionale. Politica*, 2024.

³⁷ V. *qui*.

³⁸ ODG IN ASSEMBLEA SU P.D.L.: 9/01665/050, presentata da Riccardo Ricciardi il 18/06/2024 nella seduta numero 309, p.3.

benefici e i costi del decentramento, sia per la Regione interessata sia per l'intero Sistema Paese³⁹.

In assenza di un simile apparato valutativo, la richiesta di maggiore autonomia rischia di configurarsi come un mero strumento per l'espansione di potere regionale, disancorato da reali esigenze funzionali e potenzialmente pregiudizievole per l'equilibrio tra i diversi territori dello Stato.

4. PNRR e autonomia differenziata: una possibile contraddizione?

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il processo di autonomia differenziata, ad un'analisi più approfondita, sembrano configurarsi come traiettorie istituzionali potenzialmente divergenti. Il primo, infatti, si inserisce nel solco delle politiche di coesione, ponendo quale obiettivo prioritario la riduzione dei divari territoriali e sociali; il secondo, invece, se attuato senza adeguati correttivi, rischia di acuire tali divari, favorendo dinamiche di frammentazione istituzionale e gestionale.

Come opportunamente osservato da Viesti (2023)⁴⁰, il coordinamento tra questi due processi appare imprescindibile: una regionalizzazione avanzata, infatti, priva di una preventiva compensazione dei divari infrastrutturali, digitali e sociali, potrebbe vanificare gli sforzi redistributivi promossi dal PNRR. A ciò si aggiunga il rischio che l'attribuzione di ulteriori competenze legislative e amministrative alle Regioni possa incidere negativamente sulla gestione e sull'allocatione delle risorse afferenti al Piano, generando potenziali conflitti di competenza e rallentamenti attuativi.

In tale contesto, si profila la possibilità che PNRR e autonomia differenziata si muovano su binari istituzionalmente disallineati: mentre il primo si configura come strumento finalizzato alla riduzione delle disuguaglianze territoriali, la seconda potrebbe, in assenza di adeguate politiche perequative, amplificarle. La relazione tra i due processi si inserisce dunque in un quadro complesso, in cui la maggiore autonomia regionale potrebbe, da un lato, favorire l'adattamento delle politiche alle specificità locali, ma, dall'altro, compromettere l'efficacia complessiva del PNRR, soprattutto in quelle Regioni caratterizzate da una minore capacità amministrativa e gestionale⁴¹.

In questo senso, il coordinamento istituzionale si configura come elemento imprescindibile. Come rilevato dal Rapporto SVIMEZ (2023)⁴², un'efficace governance multilivello risulta essenziale per evitare fenomeni di frammentazione decisionale, derivanti da una sovrapposizione o mal distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. L'intersezione tra autonomia differenziata e PNRR solleva, infatti, non solo questioni di natura amministrativa, ma anche rilevanti problematiche di ordine costituzionale e politico, potenzialmente generatrici di tensioni sistemiche all'interno dell'assetto istituzionale italiano.

³⁹ C. TAGLIENTI, *L'autonomia differenziata-Alcune criticità del disegno di legge*, in *Ratio Iuris*, Anno XIX – Numero 220 – Serie 3/25.

⁴⁰ G. VIESTI, *La questione territoriale nell'Italia contemporanea*, cit., pp. 152-164.

⁴¹ F. PANETTA, *Eppur si muove...*, p.8.

⁴² SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, cit., p. 49.

Il PNRR, approvato nel 2021 nell'ambito del programma europeo Next Generation EU, si configura quale strumento finalizzato alla crescita economica e sociale del Paese, con un esplicito obiettivo di riduzione dei divari territoriali, in coerenza con il principio di coesione sancito dall'articolo 119 della Costituzione⁴³. A tal fine, il Piano prevede che almeno il 40% degli investimenti territorializzati sia destinato alle Regioni del Mezzogiorno⁴⁴. Tuttavia, la concreta realizzazione di tale finalità presuppone una solida capacità amministrativa degli enti territoriali, che si presenta, tuttavia, fortemente disomogenea lungo la penisola⁴⁵.

Parallelamente, l'avanzamento del progetto di autonomia differenziata, promosso da alcune Regioni settentrionali – in particolare Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna – mira ad acquisire ulteriori competenze legislative e amministrative ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione. Se, da un lato, un maggiore livello di autonomia può tradursi in una gestione più efficiente e aderente alle esigenze delle comunità locali, dall'altro pone rilevanti interrogativi circa la capacità dello Stato di garantire l'uniformità dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) su scala nazionale⁴⁶.

Le recenti disposizioni normative, in particolare la Legge 86/2023, ribadiscono la necessità che i LEP siano previamente definiti e adeguatamente finanziati prima del trasferimento delle competenze richieste dalle Regioni⁴⁷. Tuttavia, numerosi osservatori⁴⁸ sottolineano l'incertezza che tuttora grava sia sui tempi di definizione dei LEP sia sulla quantificazione del fabbisogno finanziario necessario alla loro copertura, con il rischio concreto che le aree economicamente più fragili rimangano prive delle adeguate tutele.

Tale criticità risulta particolarmente rilevante se si considera che le materie oggetto delle richieste di autonomia – sanità, istruzione, trasporti – coincidono in larga parte con gli ambiti di intervento prioritari del PNRR. Ne deriva una potenziale sovrapposizione di competenze che rischia di compromettere la coerenza e l'efficacia dell'azione pubblica, determinando conflitti tra livelli di governo e una frammentazione della governance nazionale⁴⁹.

In aggiunta, come segnalato dalla Banca d'Italia e dalla Corte dei conti, il divario nella capacità amministrativa tra Nord e Sud si traduce in una disparità nell'assorbimento dei fondi PNRR, avvantaggiando le Regioni dotate di maggiore autonomia e risorse. Tale dinamica potrebbe innescare un processo di cumulazione vantaggiosa per le aree già forti, cristallizzando le disuguaglianze preesistenti secondo una logica riconducibile al cosiddetto "effetto Matteo" teorizzato, in ambito sociologico, da Merton (1968)⁵⁰.

Alla luce di tali considerazioni, emerge la necessità di un modello di governance multilivello integrato, capace di evitare la disarticolazione delle politiche pubbliche e di garantire una regia

⁴³ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2021, p. 8.

⁴⁴ MEF, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Allocazione territoriale degli investimenti del PNRR*, 2021.

⁴⁵ CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, 2023, pp. 27-32.

⁴⁶ G. VIESTI, *La questione territoriale nell'Italia contemporanea*, cit., pp. 152-164.

⁴⁷ Legge 9 maggio 2023, n. 86, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata, art. 1, comma 2.

⁴⁸ G. BALDINI, *Autonomia differenziata e coesione territoriale: rischi e prospettive*. Il Mulino, Bologna, pp. 101-110.

⁴⁹ SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, cit.

⁵⁰ R.K. MERTON, *The Matthew Effect in Science*, cit.

unitaria degli interventi. Come sottolineato da Barca (2009)⁵¹, la coesione territoriale richiede una governance che sappia coniugare l'autonomia locale con la solidarietà nazionale. In assenza di tali correttivi, l'interazione tra PNRR e autonomia differenziata rischia di configurarsi non come un'opportunità sinergica, bensì come una contraddizione sistemica, lesiva dei principi di equità e coesione sanciti dalla Carta costituzionale.

5. Conclusioni

L'intersezione tra l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il processo di autonomia differenziata rappresenta una delle sfide più complesse e delicate dell'attuale assetto istituzionale italiano. Da un lato, il PNRR si fonda su un impianto fortemente ispirato ai principi di coesione economica, sociale e territoriale, puntando in maniera esplicita alla riduzione dei divari strutturali, con particolare attenzione al Mezzogiorno. Dall'altro, il disegno di legge sull'autonomia differenziata sembra accentuare dinamiche di decentramento che, se non correttamente coordinate e accompagnate da idonei meccanismi perequativi, rischiano di amplificare tali divari anziché colmarli.

Come evidenziato dalla letteratura economica e giuridica⁵², l'efficacia di entrambe le riforme è fortemente subordinata alla capacità del sistema istituzionale di garantire una governance multilivello efficace, in grado di armonizzare il trasferimento di competenze con il rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) su tutto il territorio nazionale. In assenza di criteri oggettivi che regolamentino l'accesso all'autonomia differenziata e di una chiara definizione dei fabbisogni finanziari per la copertura dei LEP, il rischio concreto è quello di indebolire l'unitarietà del sistema, minando la capacità redistributiva dello Stato.

Le problematiche sollevate si inseriscono, inoltre, in una cornice costituzionale che non prevede una clausola di supremazia statale sufficientemente incisiva per correggere eventuali squilibri sistemici derivanti da un'applicazione disomogenea dell'autonomia⁵³. Tale lacuna rischia di creare una tensione strutturale tra i principi di autonomia e solidarietà sanciti dalla Carta, accentuata dalla sovrapposizione tra le materie oggetto di devoluzione e quelle centrali per l'attuazione del PNRR (sanità, istruzione, infrastrutture).

Pertanto, si impone la necessità di un ripensamento complessivo delle modalità di coordinamento tra Stato e Regioni, che superi la logica negoziale bilaterale e riconosca un ruolo centrale al Parlamento e agli organi di controllo, garantendo trasparenza, equità e coerenza con gli obiettivi di coesione delineati a livello europeo e costituzionale. Solo attraverso una governance integrata⁵⁴, fondata su principi di responsabilità condivisa e sulla verifica continua delle capacità amministrative locali, sarà possibile evitare che l'autonomia differenziata si

⁵¹ F. BARCA, *Un'agenda per una politica di coesione territoriale: un approccio place-based per l'Unione Europea*, Commissione Europea, Bruxelles, 2009.

⁵² G. VIESTI, *La questione territoriale nell'Italia contemporanea*, cit. pp. 152-164. SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, cit. F. PANETTA, *Eppur si muove...*, cit., p.8.

⁵³ F. CERNIGLIA, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione*. Fondazione M. Bellissario, 2024.

⁵⁴ L. D'AMICO, *La politica locale non crea crescita: per il Sud meno regioni e più stato*, in *Res Publica. Econopoly*. Il Sole24Ore, 16 dicembre 2022, p.2-3.

traduca in un fattore di disgregazione e assicurare che le risorse straordinarie del PNRR producano un effettivo beneficio per l'intero Paese.

L'approccio adottato dal governo in merito all'autonomia differenziata solleva preoccupazioni significative riguardo all'assenza di criteri espliciti che orientino la delega delle funzioni alle Regioni. Il disegno di legge delega attuale attribuisce la decisione sulle funzioni da trasferire principalmente alla mediazione politica tra gli esecutivi nazionale e regionale, con un ruolo marginale del Parlamento, limitato alla ratifica dell'accordo finale senza possibilità di intervento durante il processo decisionale. Tale impostazione è stata oggetto di critiche da parte di oltre duecento costituzionalisti italiani, i quali hanno sottolineato come la legge Calderoli trasformi in regola ciò che la Costituzione prevede come eccezione, incentivando le Regioni a richiedere un'ampia autonomia senza una valutazione approfondita delle specifiche esigenze territoriali⁵⁵.

Un aspetto problematico riguarda la lista delle materie elencate nel comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione, redatta in un contesto storico differente, che include funzioni come energia, banche, porti e aeroporti, la cui devoluzione alle Regioni potrebbe risultare inappropriata nell'attuale scenario socio-economico. Inoltre, la mancanza di criteri che colleghino la devoluzione delle funzioni alla capacità gestionale effettiva o potenziale delle Regioni solleva il rischio che competenze vengano trasferite anche a enti con comprovate carenze amministrative, come evidenziato da situazioni di commissariamento protratto nel settore sanitario⁵⁶.

La questione relativa alla possibile esistenza di un'alternativa può avere una risposta parzialmente e potenzialmente affermativa. Diversi studiosi⁵⁷ propongono l'adozione di una legge delega in cui il Parlamento conferisca al governo il mandato di negoziare con le Regioni, stabilendo al contempo criteri chiari e vincolanti che delimitino il perimetro della contrattazione. Tale approccio rispetterebbe maggiormente le prerogative parlamentari e garantirebbe una maggiore coerenza con il principio di sussidiarietà, assicurando che l'attribuzione di competenze sia basata su valutazioni oggettive delle capacità amministrative regionali e sulle effettive esigenze territoriali. Questo orientamento è stato sostenuto da numerosi costituzionalisti, che hanno espresso preoccupazione per le potenziali distorsioni rispetto al dettato costituzionale derivanti dall'attuale formulazione della legge sull'autonomia differenziata (Rossi, Zanardi, 2024)⁵⁸.

Pertanto, è necessario introdurre meccanismi di co-governance, consentendo alle regioni una partecipazione attiva ma sempre *“sotto osservazione e guida del governo centrale, che ha una visione d'insieme e non è soggetto alle pressioni politiche locali. Il rischio è che localismi esasperati e frammentazioni possano frenare del tutto la crescita sociale ed economica del Paese; l'opportunità invece è*

⁵⁵ AUTONOMIE LOCALI ITALIANE, *Autonomia differenziata: “una legge contro la Costituzione”*. Il documento dei costituzionalisti italiani, in *Attualità ed Enti Locali*, 6.09.2024.

⁵⁶ C. TAGLIENTI, *L'autonomia differenziata...*, cit.

⁵⁷ M. BORDIGNON, *Autonomia differenziata...*, cit.

⁵⁸ I. ROSSI, A. ZANARDI, *Autonomia differenziata a rischio incostituzionalità*, in *Stato e Istituzioni. LaVoce.it*, 1.10.2024.



trovare un modo nuovo di unire l'Italia, mettendo assieme le migliori energie produttive del nord, del centro e del sud" (D'Amico, 2022, p.3)⁵⁹.

"Le politiche generali dovrebbe tenere conto delle differenze territoriali, utilizzare se necessario strumenti differenti e intervenire con diversa intensità" (Cannari et Al., 2009, p.62)⁶⁰, senza demandare alle autorità locali compiti che non sarebbero in grado di portare a termine.

Un eccessivo decentramento provocherebbe, infatti, difficoltà di coordinamento e conseguenti inefficienze nella *programmazione* e realizzazione degli obiettivi prefissati.

⁵⁹ L. D'AMICO, *La politica locale...*, cit.

⁶⁰ L. CANNARI, M. MAGNANI., G. PELLEGRINI, *Quali politiche per il sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in *Questioni di economia e finanza (occasional papers)*, Eurosystem Banca d'Italia, n.50, 2009, p.62.