



**Memoria SVIMEZ**  
**per le Commissioni bilancio del Senato della Repubblica**  
**e della Camera dei deputati**  
**in vista dell'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato**  
**per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.**

**Roma, 6 dicembre 2022**

## 1. Il quadro macroeconomico

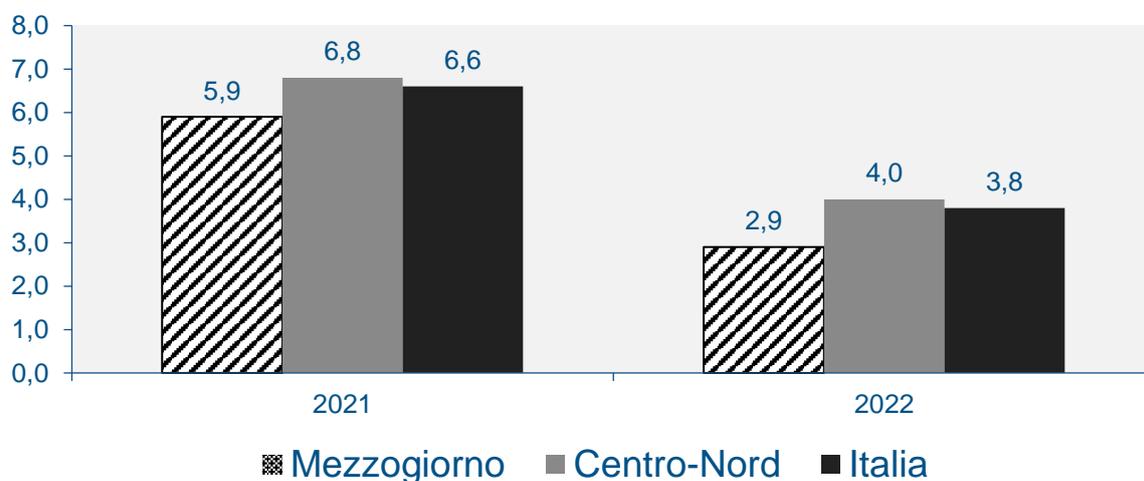
### *La partecipazione del Sud al “rimbalzo” del 2021 e la riapertura del differenziale di crescita Nord-Sud nel 2022*

Dopo lo *shock* della pandemia, l'Italia ha conosciuto una ripartenza pressoché uniforme tra macro-aree. Il “rimbalzo” del PIL nel 2021, +6,6% a livello Paese, è stato sostenuto dalla ripresa degli investimenti, soprattutto quelli in costruzioni, e dalla domanda estera. La ripresa ha interessato tutte le aree del Paese, ma è stata più rapida nel Nord (+7,5% nel Nord-Est; +7% nel Nord-Ovest), dove più pronunciata era stata la recessione del 2020. Il Mezzogiorno ha però partecipato alla ripartenza: il PIL meridionale è cresciuto infatti del 5,9%, superando la media dell'UE-27 (+5,4%).

Oltre che del fisiologico effetto delle riaperture, la ripresa ha beneficiato dell'inedita intonazione espansiva delle politiche a sostegno dei redditi delle famiglie e della liquidità delle imprese che hanno contribuito a sostenere i consumi e a preservare condizioni favorevoli di continuità operativa per le attività economiche.

Il trauma della guerra ha cambiato il segno delle dinamiche in corso a livello globale: rallentamento della ripresa; aumento del costo dell'energia e delle materie prime; comparsa di nuove emergenze sociali; nuovi rischi operativi per le imprese; indeterminatezza delle conseguenze di medio termine dei due “cigni neri” della pandemia e della guerra, il cui irrompere a distanza così ravvicinata, rappresenta di per sé un evento decisamente inconsueto. Questi fatti si sono verificati all'interno di un contesto di *policy* anch'esso in evoluzione per l'avvio della fase di rientro dalle politiche di bilancio e monetarie espansive.

Fig. 1. *Variazioni % del PIL reale, 2021-2022*



Fonte: ISTAT per il 2021; stime SVIMEZ per il 2022

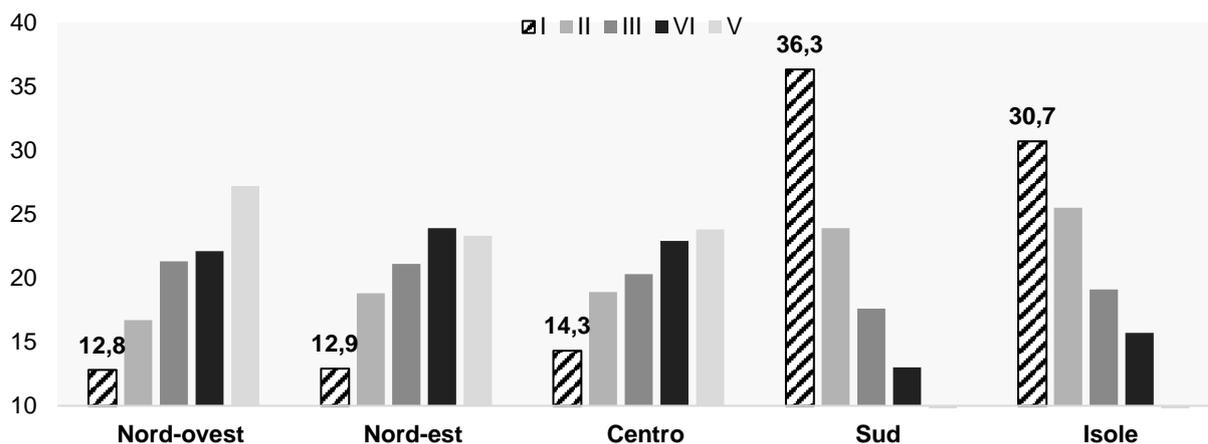
In media d'anno, nel 2022 la SVIMEZ stima che il PIL italiano aumenti del 3,8%. A scala territoriale questa variazione si declina in un incremento del 4,0% nelle regioni centro-settentrionali, e del 2,9% in quelle del Mezzogiorno. Tali dati, se confermati, indicherebbero che nel biennio 2021-2022 verrebbe pienamente recuperata la perdita di prodotto sperimentata nel 2020 (-9,3% nel Centro-Nord e -8,0% nel Sud) in entrambe le ripartizioni.

***Gli impatti territoriali asimmetrici dello shock energetico su famiglie e imprese che penalizzano il Mezzogiorno***

La crisi inflazionistica presenta rischi concreti per la sostenibilità dei bilanci di famiglie e imprese, con effetti più allarmanti nel Mezzogiorno.

Con riferimento alle famiglie, a subire maggiormente le conseguenze dei rincari della bolletta energetica e dei beni di prima necessità sono i nuclei a reddito più basso, per i quali l'incidenza dei costi "incomprimibili" arriva a coprire circa il 70% dei consumi totali. Queste famiglie sono maggiormente concentrate nel Sud. Una famiglia su tre residente nel Mezzogiorno si colloca nel primo quintile di spesa equivalente (presenta una spesa media mensile minore o uguale alla spesa media del 20% più povero di tutte le famiglie italiane). Nelle restanti aree del Paese, la medesima percentuale è nettamente inferiore: le famiglie collocate nel primo quintile di spesa sono circa il 13% nel Nord e poco più del 14% nel Centro.

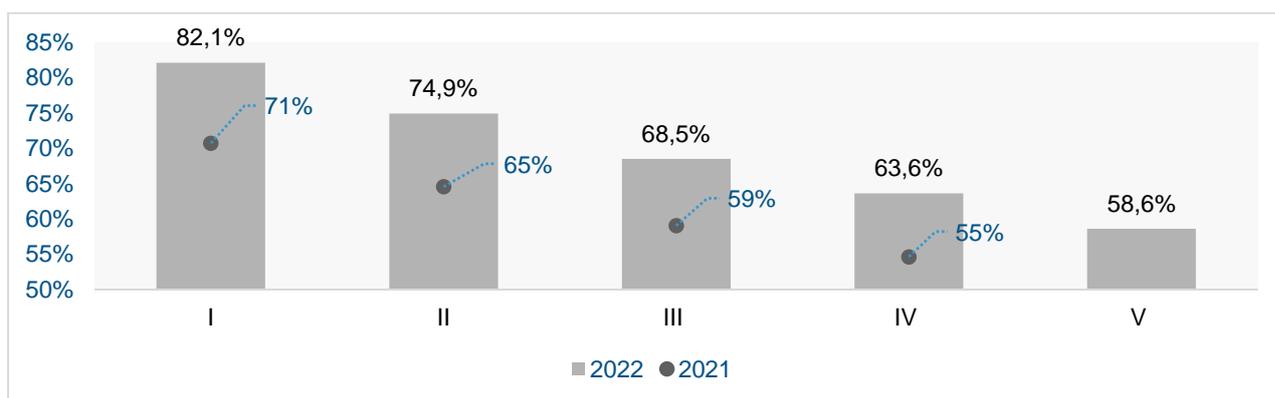
Fig. 2. *Scomposizione per quinti di spesa familiare mensile equivalente nelle ripartizioni, 2021*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

I rincari si traducono in un aumento diretto delle spese incompressibili sul totale dei consumi familiari per tutti i livelli (quinti) di spesa, ma con un incremento più pronunciato per i nuclei meno abbienti che, nel corso del 2022, dovranno destinare circa l'82,1% dei propri esborsi all'acquisto dei beni strettamente necessari, oltre 11 punti percentuali rispetto a quanto osservato nel 2021.

Fig. 3. Incidenza % spesa beni incompressibili (alimentari, abitazioni, energia elettrica, gas e altri combustibili) sui consumi totali delle famiglie per quinti di spesa equivalente



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Dall'incrocio di queste informazioni con la distribuzione territoriale delle famiglie per quintili di spesa, risulta un quadro particolarmente sfavorevole al Mezzogiorno. In particolare, la quota di spesa incompressibile potrebbe aumentare mediamente di 9,9 punti percentuali raggiungendo oltre il 69% per tutte le famiglie meridionali, contro un incremento di 9,3 punti percentuali nel Nord-Ovest e di 9,4 al Centro e nel Nord-Est.

Le regioni del Mezzogiorno mostrano le maggiori fragilità anche con riferimento al mondo delle imprese industriali, per le quali i potenziali rischi di *default* sono considerevolmente superiori rispetto all'industria localizzata nel resto del Paese. Dalle stime della SVIMEZ risulta che le imprese industriali localizzate nel Mezzogiorno presentano i consumi energetici maggiori, con un valore medio di intensità energetica doppio rispetto al Nord e triplo se comparato con l'industria insediata nel Centro. Il maggior consumo energetico dell'industria del Sud è spiegato, in parte, dalla peculiarità del *mix* settoriale, che vede una maggiore concentrazione proprio nelle regioni meridionali delle produzioni più energivore; ma è anche ascrivibile alla maggiore incidenza, al Sud, di micro e piccole imprese che, in ragione di un livello di *output* prodotto comparativamente inferiore alle medio-grandi, consumano relativamente più energia. A ciò si aggiungono, i differenziali di spesa aggiuntivi relativi ai costi diretti (dovuti a condizioni di mercato tipicamente meno favorevoli per imprese di piccole dimensioni) e indiretti, *in primis*, per il trasporto (nettamente superiori per aziende del Mezzogiorno

in ragione delle maggiori distanze che devono essere percorse per l'approvvigionamento degli *input* produttivi, inclusi quelli energetici). Non da meno, le imprese meridionali sono meno propense all'introduzione di buone pratiche di innovazione *green*.

### ***Il rischio di recessione al Sud nel 2023 e la ripresa del 2024 a ritmi dimezzati al Sud***

La SVIMEZ stima che nel 2023 il tasso di inflazione dovrebbe ripiegare su valori più contenuti rispetto al 2022, al +5,7% al Sud e al +4,5% al Centro-Nord; ma è in quest'anno che dovrebbero dispiegarsi pienamente le conseguenze sulle decisioni di consumo del picco dei rincari. A ciò si aggiunge il fatto che è al Sud, dove il reddito medio pro capite è appena il 54% di quello del Centro-Nord, che si attende l'impatto più profondo: la spesa in beni di consumo dovrebbe contrarsi del -2,2% nel Centro-Nord e di quasi il doppio (-4,2%) al Sud. Su quest'ultimo dato pesa anche il progressivo e significativo inasprimento della politica monetaria messo in atto dalla BCE, che ha incrementato il tasso di riferimento, da luglio, di due punti percentuali. La stretta monetaria, spingendo verso l'alto anche il livello degli interessi a breve, si riverbera sfavorevolmente sulla spesa in beni di consumo durevoli, parzialmente influenzata dal costo del credito alla clientela finale. La spesa in servizi si ipotizza invece che, pur rallentamento decisamente rispetto al 2022, continui a crescere in entrambe le macro-aree (+2,2% nel Sud e +3,4% nel resto del Paese). A sintesi di questi andamenti, la spesa delle famiglie è prevista lievemente positiva nel Centro-Nord (+0,6%) e decisamente negativa nelle regioni meridionali (-1,4%).

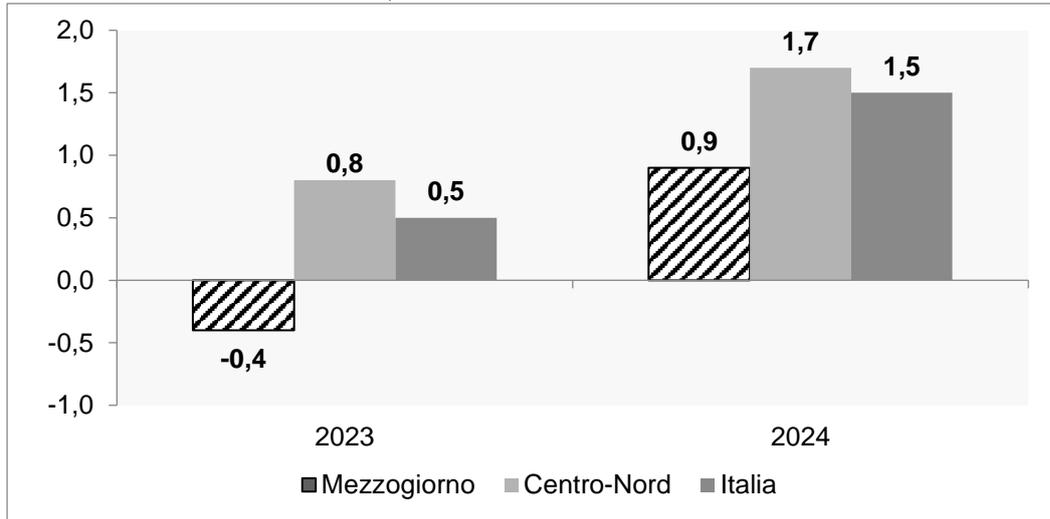
Sempre in riferimento al 2023, le altre componenti della domanda dovrebbero essere interessate da una dinamica positiva, ma in forte decelerazione rispetto al 2022. L'*export*, sulla scia dell'ampio e diffuso peggioramento delle prospettive nel commercio mondiale, si ipotizza rallenti visibilmente, rispetto al 2022, in entrambe le ripartizioni (+2,6% nel Mezzogiorno e +2,5% al Centro-Nord). Il tasso di crescita degli investimenti dovrebbe più che dimezzarsi: +4,4% nel Sud e +3,4% nel Centro-Nord.

Per effetto di queste dinamiche, il PIL meridionale si contrarrebbe nel 2023 (-0,4%), mentre quello del Centro-Nord, pur rimanendo positivo (+0,8%), segnerebbe un forte rallentamento rispetto al 2022. Complessivamente, il dato medio italiano dovrebbe attestarsi al +0,5%.

Nelle previsioni SVIMEZ, il 2024 dovrebbe essere un anno di ripresa sulla scia del generale miglioramento della congiuntura internazionale, unitamente alla continuazione del rientro dall'inflazione (+2,5% e +3,2% nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno). Si stima che il PIL aumenti dell'1,5% a livello nazionale, per effetto del +1,7% nel Centro-Nord e dello +0,9% al Sud. La dinamica del PIL meridionale, di per sé apprezzabile per il ritorno del segno positivo dopo il calo del 2023, sarebbe comunque sensibilmente inferiore a quella del resto del Paese. Un aspetto strutturale

che contribuisce a spiegare la debole ripartenza meridionale è riconducibile al lato dell'offerta: a seguito dei continui restringimenti di base produttiva sofferti dal Sud dal 2008, si è sensibilmente ridimensionata la capacità del sistema produttivo dell'area di agganciare le fasi espansive del ciclo economico.

Fig. 4. *Variazioni % del PIL reale, 2023-2024*



Fonte: Previsioni SVIMEZ (modello econometrico NMods)

Tab. 1. Previsioni per alcune variabili macroeconomiche, circoscrizioni e Italia, variazioni %

Variabile	Ripartizione	2021	2022	2023	2024
PIL	Mezzogiorno	5,9	2,9	-0,4	0,9
	Centro-Nord	6,8	4,0	0,8	1,7
	Italia	6,6	3,8	0,5	1,5
Consumi della P.A.	Mezzogiorno	0,6	0,6	0,5	0,2
	Centro-Nord	0,7	0,8	0,6	0,1
	Italia	0,7	0,7	0,5	0,2
Consumi delle famiglie	Mezzogiorno	5,0	3,9	-1,4	0,9
	Centro-Nord	5,5	4,3	0,6	1,8
	Italia	5,4	4,2	0,1	1,5
- di cui: beni	Mezzogiorno	5,3	2,5	-4,2	-1,5
	Centro-Nord	6,6	3,0	-2,2	-1,0
	Italia	6,2	2,9	-2,8	-1,1
- di cui: servizi	Mezzogiorno	4,5	5,9	2,2	4,0
	Centro-Nord	4,6	5,6	3,4	4,5
	Italia	4,6	5,7	3,1	4,4
Investimenti fissi lordi	Mezzogiorno	16,8	9,0	4,4	3,6
	Centro-Nord	17,0	8,5	3,4	4,1
	Italia	17,0	8,6	3,6	4,0
- di cui: macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	Mezzogiorno	8,0	6,2	3,9	2,7
	Centro-Nord	13,4	8,9	3,6	5,6
	Italia	12,6	8,4	3,8	5,0
- di cui: costruzioni	Mezzogiorno	23,6	10,8	4,7	4,1
	Centro-Nord	21,8	8,2	3,1	2,3
	Italia	22,3	8,9	3,5	2,8
Esportazioni (a)	Mezzogiorno	6,3	13,5	2,6	5,5
	Centro-Nord	17,4	12,0	2,5	6,9
	Italia	16,4	12,2	2,5	6,8
Occupazione totale (b)	Mezzogiorno	1,4	1,9	0,1	0,6
	Centro-Nord	0,3	1,7	0,7	1,0
	Italia	0,6	1,7	0,5	0,9

(a) Al netto dei prodotti petroliferi, a prezzi correnti.

(b) Occupati di Contabilità

Fonte: 2021, Italia ISTAT, Centro-Nord e Mezzogiorno valutazioni SVIMEZ; 2022-2024 modello NMODS.

## **2. La Legge di Bilancio 2023 e il Mezzogiorno**

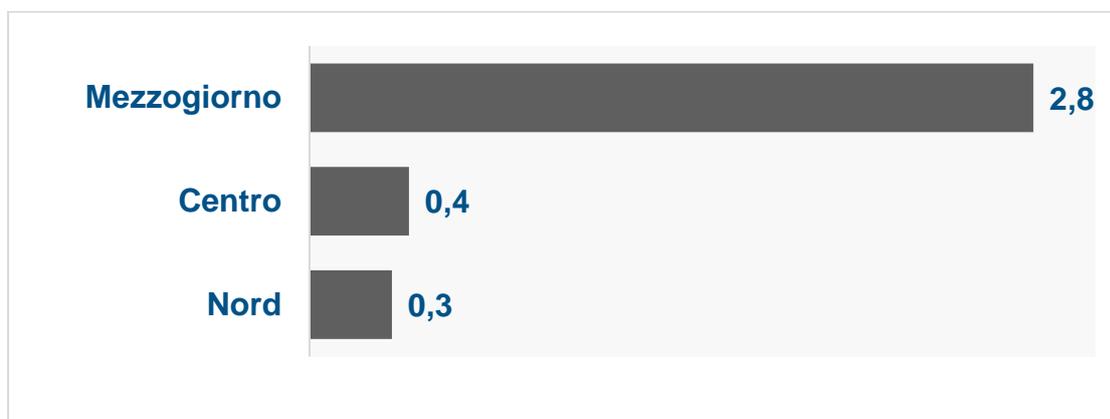
Il quadro previsivo sintetizzato nel paragrafo precedente pone una duplice sfida alle politiche nazionali. Da un lato va assicurata continuità alle misure contro il caro energia: per mitigare l'impatto sui bilanci delle famiglie, soprattutto le più fragili per le quali i rischi di una nuova "povertà energetica" sono più concreti; a favore delle imprese, per salvaguardarne l'operatività, salvaguardare i livelli occupazionali, e accompagnarle nella crescita della capacità produttiva, rinnovando lo sforzo profuso durante l'emergenza Covid. Dall'altro, è essenziale accelerare sul fronte delle misure di rilancio degli investimenti pubblici e privati dando priorità alla politica industriale attiva per ampliare e ammodernare la base produttiva soprattutto meridionale, condizione imprescindibile per la creazione di buona occupazione.

Come ha ricordato il Ministro Giorgetti di fronte a questa Commissione lo scorso 2 dicembre, la manovra di bilancio per il 2023 dedica al contrasto del caro energia risorse di bilancio aggiuntive, in confronto al quadro tendenziale a legislazione vigente pari a circa 21 miliardi di euro, coniugando interventi di mitigazione del costo dell'energia a favore di cittadini e imprese. Si tratta di misure che assicurano continuità all'azione in questo ambito del Governo Draghi, che con una lunga serie di decreti, e risorse consistenti, ha mitigato l'impatto dello *shock* energetico. D'altra parte, il Governo finanzia misure "temporanee", che coprono le politiche di contrasto al caro energia limitatamente al primo trimestre dell'anno prossimo. È intento del Governo, infatti, monitorare l'evoluzione dello scenario macro al fine di valutare "se ridurre o addirittura eliminare le misure eccezionali adottate non appena i prezzi del gas naturale, dell'energia e dei carburanti rientreranno verso livelli in linea con il periodo pre-crisi".

### ***Inflazione e i rischi di nuove povertà***

La maggiore esposizione delle regioni meridionali allo *shock* inflazionistico emerge dalle stime SVIMEZ sul numero dei nuclei familiari a rischio povertà assoluta, basate su un modello predittivo che utilizza i micro-dati dell'Indagine ISTAT 2021 sui consumi delle famiglie (rischio di povertà assoluta predetto a partire dal livello dei consumi osservato nel 2021 e condizionato alla struttura, alla composizione e alla localizzazione dei nuclei familiare). La SVIMEZ stima un bacino potenziale di 287 mila nuove famiglie (e 764 mila individui) in povertà assoluta. Un incremento che, declinato territorialmente, corrisponderebbe a un aumento dell'incidenza della povertà assoluta di 2,8 punti percentuali nel Mezzogiorno (500.000 individui aggiuntivi in povertà assoluta) contro lo 0,4 del Nord e lo 0,5 del Centro. Il risultato stimato per il Sud è spiegato essenzialmente dalla maggiore diffusione nelle regioni meridionali di famiglie più numerose (numero di componenti maggiore di 3) e con minori a carico, per le quali il rischio povertà è più elevato.

Fig. 5. Potenziale incremento (in punti percentuali) dell'incidenza di famiglie in povertà assoluta nel 2022, per macro-area di residenza



Fonte: Stime SVIMEZ su dati ISTAT

L'articolo 59 del Disegno di Legge di Bilancio 2023 prevede che, nel corso del 2023, il reddito di cittadinanza sia riconosciuto per un massimo di otto mensilità, salvo il caso in cui siano presenti nel nucleo familiare persone con disabilità, minorenni o con almeno sessant'anni di età. Per effetto di questa previsione è stata ridotta di 743 milioni di euro per l'anno 2023 l'autorizzazione di spesa prevista per il finanziamento della misura. Si dispone inoltre l'abrogazione delle norme istitutive del reddito e della pensione di cittadinanza dal 1° gennaio 2024, generando economie per circa 8 miliardi di euro che confluiscono in un capitolo istituito presso lo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali denominato "Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva".

La SVIMEZ rappresenta l'opportunità di considerare il rischio di un potenziale aumento della platea dei beneficiari del reddito e della pensione di cittadinanza indotto dalla crisi energetica, fermo restando le valutazioni dell'Associazione sui correttivi da apportare alla misura con riferimento alla sua scarsa efficacia come politica di avvicinamento al mercato del lavoro dei suoi beneficiari.

### ***Interventi per le imprese del Mezzogiorno e lo shock energetico***

Il Sud ha partecipato alla ripartenza post-Covid, in discontinuità con il passato, ma, come in precedenti fasi di ripresa ciclica, i sistemi produttivi delle regioni meridionali si sono mostrati meno pronti ad agganciare la domanda globale in risalita, registrando un ritmo di crescita dell'*export* più contenuto del resto del Paese nel biennio 2021-2022. Soprattutto, gli investimenti delle imprese orientati all'ampliamento della capacità produttiva, sono stati meno reattivi nel Mezzogiorno.

Il rallentamento della ripresa nel 2022 causato dallo "shock Ucraina" incrocia condizioni strutturali del tessuto produttivo meridionale che si traducono in un'incidenza dei costi energetici sui costi totali particolarmente elevata per l'industria del Mezzogiorno continentale; incidenza che, per effetto dello "shock Ucraina", potrebbe passare dall'1,2% (dato 2019) all'8% nel 2022. Ne risulterebbe, secondo le stime della SVIMEZ, una caduta del Margine Operativo Lordo (MOL) del 6,8%, che metterebbe a serio rischio chiusura un'ampia platea degli attori industriali meridionali. Il calo atteso del MOL per le altre aree è decisamente più contenuto: -4,1% nel Nord-Est, -3% nel Nord-Ovest, -2,7% nel Isole e -2,2% nel Centro.

La crisi energetica rischia perciò di esercitare effetti regionali asimmetrici, arrecando maggiori danni all'industria del Mezzogiorno: l'aumento dei prezzi di energia elettrica e gas si tradurrebbe per le imprese industriali, in un aumento in bolletta annuale di 42,9 miliardi di euro. Di questi, il 20% circa (8,2 miliardi) grava sui sistemi produttivi del Mezzogiorno.

La già più debole dinamica degli investimenti privati in macchine, attrezzature, mezzi di trasporto nel Mezzogiorno (+6,2% al Sud contro il +8,9% nel Centro-Nord nel 2022) rischia di essere ulteriormente depressa dalla mancata proroga dei principali strumenti di agevolazione finanziati con continuità da diversi anni: credito d'imposta Sud, agevolazioni per gli investimenti nelle Zes e credito di imposta per ricerca e sviluppo Sud.

Si ricorda che tra il 2016 e il marzo del 2022 il volume aggregato di circa 8,6 miliardi di euro di crediti di imposta in favore delle imprese che hanno acquistato beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate al Sud ammonta ha finanziato oltre 235 mila progetti di investimento, di cui oltre la metà a favore di micro imprese. Il costo annuo della misura è stato in media di circa un miliardo di euro.

Particolarmente critica sarebbe la mancata proroga delle agevolazioni per gli investimenti nelle Zes che, dopo un lungo e complesso iter attuativo, con la nomina dei Commissari e la previsione di uno sportello unico digitale per le autorizzazioni, cominciavano a diventare strumenti operativi di attrazione per gli investimenti. Si ricorda che il PNRR ha inoltre destinato 630 milioni per interventi infrastrutturali nelle Zes.

Infine, con riferimento alle politiche per le imprese, appare utile sensibilizzare il Governo riguardo l'esigenza di dare continuità al più importante intervento a sostegno dell'occupazione la c.d. "decontribuzione Sud", introdotta dal decreto-legge c.d. di "Agosto". Essa ha previsto sgravi del 30% sui contributivi previdenziali dovuti dai datori di lavoro per i dipendenti privati, con sede di lavoro nel Sud. Secondo dati recenti dell'INPS, nel 2021, la decontribuzione Sud ha agevolato 1.220.127 assunzioni, rispetto alle 213.704 di ottobre-dicembre 2020. Nei primi tre mesi del 2022 le assunzioni agevolate sono state 301.334, per circa i 3/4 concentrate in sole tre regioni, Campania (con 86.281 unità, pari al 28,6% di quelle totali), Sicilia (66.996 e 22,2%) e Puglia (63.868 e 21,2%). La Legge di Bilancio 2021 ha esteso la misura sino al 2029, con un importo a calare per il 2026-2027, pari al 20%, e per il 2028-2029, pari al 10%. La misura è comunque condizionata all'autorizzazione europea. Al momento essa è stata autorizzata sulla base del *temporary framework* Ucraina sino al 31 dicembre 2022. La proroga del dispositivo europeo potrebbe consentire il suo mantenimento anche nel 2023. In merito alla prosecuzione della "decontribuzione Sud", andrebbe però chiarita la copertura dell'onere finanziario (React-Eu, FSC o fondi nazionali) che potrebbe aggirarsi, considerando i massimali previsti, intorno ai due miliardi di euro per il 2023. Si pone infine all'attenzione del Governo l'urgenza di avviare la trattativa con la Commissione per rendere la misura strutturale, introducendo elementi di selettività.

Con riferimento al quadro descritto di una sostanziale assenza di interventi specifici per il sistema produttivo del Mezzogiorno, vanno dunque accolte favorevolmente le anticipazioni fornite dal Ministro Giorgetti in audizione riguardo la volontà del Governo di colmare questo vero e proprio "vuoto" nelle politiche per il Sud.

### ***L'impatto territoriale del contrasto allo shock energetico***

Il contrasto alle conseguenze negative dell'eccezionale incremento dei prezzi delle materie prime energetiche è stato il principale motivo ispiratore dell'azione di governo nel corso del 2022. Il problema è stato affrontato dal Governo Draghi con una lunga serie di decreti per un impegno finanziario di circa 58 miliardi di euro. Dando continuità all'azione del precedente Governo, il contrasto al caro energia resta al centro della manovra di bilancio per il 2023.

La Tabella 2 riporta la distribuzione territoriale tra Centro-Nord e Mezzogiorno degli impatti attesi dalla nuova manovra di bilancio in termini di entrate e spese nette, ricostruiti dalla SVIMEZ sulla base delle informazioni ufficiali al momento disponibili.

Tab. 2. *Suddivisione territoriale della manovra. Milioni di euro*

	Italia			Centro-Nord			Mezzogiorno		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
ENTRATE NETTE	-1.644	-8.198	-2.000	-1.227	-6.031	-1.419	-417	-2.166	-581
Ricarico energetico	-1.644	-7.247	0	-1.227	-5.360	0	-417	-1.887	0
Altri interventi	0	-950	-2.000	0	-671	-1.419	0	-279	-581
SPESE NETTE	7.456	12.609	200	6.007	9.808	310	1.450	2.801	-110
Ricarico energetico	7.456	12.509	0	6.007	9.652	0	1.450	2.857	0
- Famiglie	0	3.940	0	0	2.749	0	0	1.191	0
- Imprese	7.456	8.569	0	6.007	6.903	0	1.450	1.666	0
Altri interventi	0	100	200	0	156	310	0	-56	-110
EFFETTO NETTO	-9.100	-20.806	-2.200	-7.234	-15.839	-1.728	-1.866	-4.967	-472

Il contrasto al caro energia assorbe interamente il maggior deficit di quest'anno e gran parte di quello del prossimo<sup>1</sup>. In particolare, per quest'anno, 1,6 miliardi di euro finanziano l'estensione della riduzione delle accise sui carburanti e 7,5 sostengono le misure a favore delle imprese per mitigare l'aumento dei costi energetici. Più articolato è il quadro è il quadro degli interventi previsti per il prossimo anno, contemplando anche la riduzione del costo delle bollette per famiglie e imprese, dal lato delle minori entrate, e ulteriori interventi di sostegno alle famiglie, dal lato delle maggiori spese.

Completano il quadro delle misure previste nella manovra, gli interventi di alleggerimento fiscale per i lavoratori autonomi, la maggiore spesa per il settore pensionistico e, a parziale copertura, la riduzione della spesa per il reddito di cittadinanza (0,6 miliardi di euro nel 2022 e 1,1 l'anno seguente).

Secondo le nostre stime, circa il 76% dell'espansione complessiva di bilancio prevista dalla manovra per quest'anno si concentra nel Centro-Nord. In particolare, il Centro-Nord beneficerebbe delle maggiori spese nette previste per oltre il 78% e di circa il 73% per le minori entrate. La quota Sud sale significativamente per le maggiori spese contro il ricarico energetico dedicate alle famiglie, raggiungendo circa il 30%.

<sup>1</sup> La nostra stima segue le indicazioni ufficiali secondo cui le maggiori risorse messe in campo dalla manovra per quest'anno sarebbero dedicate per intero al contrasto del caro energia, mentre quelle previste per il 2023 sarebbero destinate allo stesso obiettivo per i primi tre-quattro mesi dell'anno. Cfr. MEF, Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 rivista e integrata", p. 17 e 19 e UPB, "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 e della relativa Integrazione", p. 33.

## *L'attuazione dell'autonomia differenziata in legge di Bilancio*

Con l'insediamento del nuovo esecutivo, il cantiere dell'autonomia differenziata è stato formalmente riaperto dal Ministro per gli Affari Regionali Calderoli. Inizialmente, è stata netta l'impressione che si volesse accelerare nella direzione di un'attuazione "integrale" delle proposte di autonomia (una legge di attuazione anziché una legge quadro; la possibilità di richiedere "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in tutte le materie, compresa l'istruzione; l'inemendabilità da parte del Parlamento delle intese Stato-Regioni; il finanziamento delle nuove competenze regionali sulla base del criterio della spesa storica). Un'intenzione che sembrava riportare la discussione al punto di partenza delle molto discusse "pre-intese" firmate da Emilia Romagna, Veneto e Lombardia con il governo Gentiloni nel febbraio del 2018. Riproponendo aspetti respinti da puntuali osservazioni di organismi tecnici nazionali, quali il Dipartimento Affari Legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) che hanno evidenziato, insieme a un lungo elenco di criticità, il conflitto tra le richieste delle Regioni richiedenti e il rispetto dei principi di eguaglianza, perequazione e solidarietà nazionale sanciti dal nuovo Titolo V. Senza neanche recepire le indicazioni della Commissione istituita dalla Ministra Gelmini presieduta dal compianto prof. Beniamino Caravita che aveva chiaramente stigmatizzato il rischio che la devoluzione di tutte le competenze richieste avrebbe determinato non autonomie differenziate, ma vere proprie nuove Regioni "speciali".

Le intenzioni iniziali sembrano essere rientrate lasciando spazio a una prospettiva più ordinata, dai tempi allineati a quelli delle altre riforme istituzionali integrate nel programma del nuovo Governo (la riforma presidenziale dello Stato e il trasferimento dei poteri a Roma Capitale). In questo "nuovo" contesto, si colloca la previsione dell'art. 143 "Determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". Si prevede di istituire, in particolare, una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per accelerare il processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Pur rimarcando la necessità di accelerare un processo in attesa di attuazione da molti anni, la SVIMEZ rimarca che è assai discutibile associare la determinazione dei LEP all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Il processo in questione è, accanto all'attuazione piena dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione, parte integrante del modello di federalismo cooperativo voluto dalla l. 42/2009 sul federalismo fiscale. In sostanza si vorrebbe legare un tassello fondamentale dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali all'obiettivo contingente dell'autonomia

differenziata, indebolendo il percorso organico ed equilibrato di attuazione del federalismo fiscale. Ciò appare ancora più evidente se consideriamo quanto previsto all'art.141 dello stesso ddl di Bilancio sull'*adeguamento dei termini per l'attuazione del federalismo regionale alle scadenze previste dal PNRR*' che vengono prorogati dal 2023 al 2027.

Con riferimento al meccanismo previsto per la fissazione dei LEP la norma appare sostanzialmente ispirata ad una ricognizione dell'attuale distribuzione delle risorse e dell'offerta di servizi, mentre risultano assenti meccanismi di riequilibrio dei divari territoriali. L'assenza di una copertura finanziaria rende impossibile (a meno che non si voglia contrarre la spesa storica per le Regioni con maggiore offerta di servizi) la possibilità di erogare prestazioni dove esse non ci sono o sono sottodimensionate. L'assenza di meccanismi di riequilibrio appare ancora più evidente se confrontiamo con quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2022, nella quale sono state introdotte norme relative alla definizione dei LEP per i servizi di asilo nido e di trasporto scolastico dei disabili. Con riferimento agli asili nido, ad esempio, sono stati definiti il livello minimo da garantire (da raggiungere nel 2027) e gli obiettivi di servizio, che rappresentano tappe intermedie verso quel livello; obiettivi di servizio che invece la proposta attuale non prevede. Soprattutto la Legge di Bilancio 2022, contrariamente al ddl 2023, prevede una copertura finanziaria, crescente negli anni fino ad arrivare a circa 1,1 miliardi di euro nel 2027, per coprire la maggiore spesa nelle Regioni del Mezzogiorno dove attualmente il livello di offerta del servizio è significativamente inferiore.

In sintesi l'attuazione proposta dei LEP non appare in linea con l'obiettivo di medio termine rimuovere i divari di cittadinanza persistenti nel nostro Paese, legando la loro introduzione all'urgenza politica di accelerare l'autonomia differenziata, e ancorando anche la definizione dei LEP all'attuale distribuzione territoriale delle risorse, e conseguentemente dei servizi, sulla base della spesa storica, con il conseguente rischio di cristallizzare i divari territoriali.