



UNIVERSITÀ  
degli STUDI  
di CATANIA

Dipartimento di Scienze  
Politiche e Sociali

via Vittorio Emanuele, 49  
95131 - Catania  
dsps.amm@unict.it



**SVIMEZ**

Associazione per lo sviluppo  
dell'industria nel Mezzogiorno

via di Porta Pinciana, 6  
00187 Roma  
Tel. +39 06 478501  
segreteria@svimez.it  
www.svimez.it

In collaborazione con:

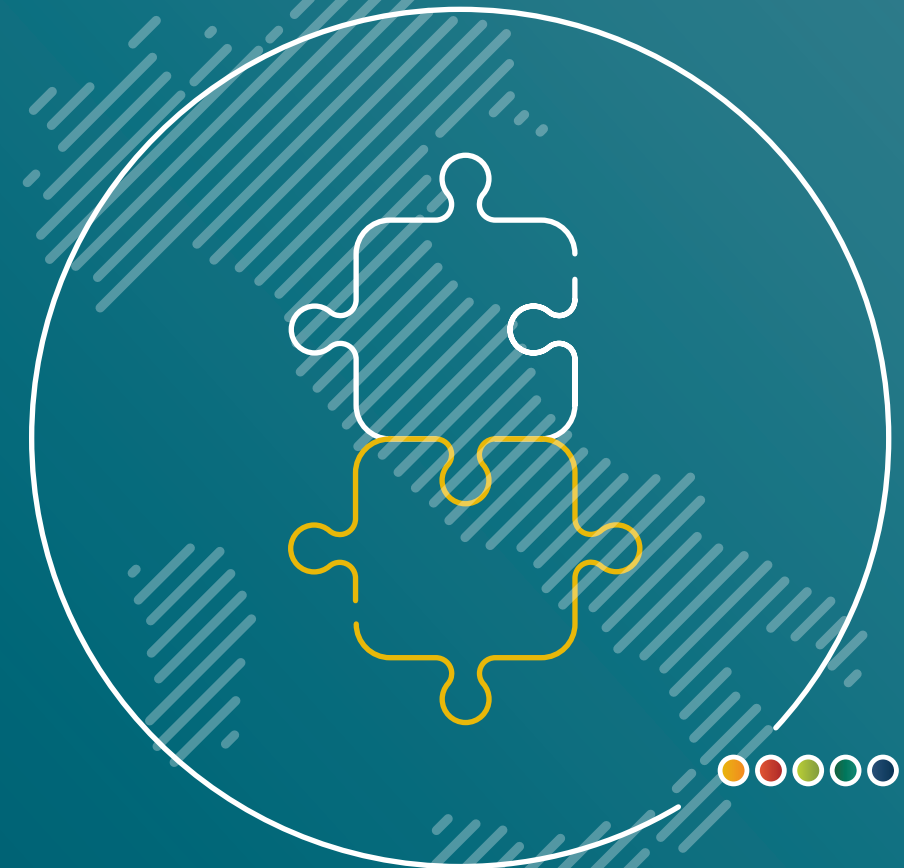


"Questione Meridionale" e debolezze strutturali del sistema produttivo nazionale. Intervento Pubblico e Territori | Adriano Giannola e Armando Castronuovo

Adriano Giannola | S. Armando Castronuovo

# "Questione Meridionale" e debolezze strutturali del sistema produttivo nazionale

INTERVENTO PUBBLICO E TERRITORI



UNIVERSITÀ  
degli STUDI  
di CATANIA



**SVIMEZ**

il Mulino





# “Questione Meridionale” e debolezze strutturali del sistema produttivo nazionale

INTERVENTO PUBBLICO E TERRITORI

Focus di:

**Anna Finocchiaro**

“L'autonomia Differenziata nella riforma del Titolo V e nella Legge 86/2024”

**Salvatore Leocata**

“L'attuale assetto della rete ferroviaria in Sicilia e il nuovo piano di potenziamento”



UNIVERSITÀ  
degli STUDI  
di CATANIA



**SVIMEZ**



UNIVERSITÀ  
degli STUDI  
di CATANIA



**SVIMEZ**

**Punto di Osservazione SVIMEZ sulle Piccole e Medie imprese  
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali Università di Catania**

**DIRETTORE DELL'OSSERVATORIO SULLE PMI E RESPONSABILE DELLA RICERCA  
S. Armando Castronuovo**

**COLLABORAZIONI ORGANIZZATIVE COMITATO TECNICO**

**Daniela Giammanco - DSPS Unict | Santi Maria Cascone - DICAR Unict**

**COLLABORAZIONI**



REGIONE SICILIA

**Assessorato Regionale dell'Economia Dipartimento del Bilancio e del Tesoro  
Ignazio Tozzo *Direttore Generale* | Ruolando Piero *Dirigente* | Nobile Giuseppe *Consulente***



**Prometeia s.p.a. Massimo Guagliini**



**CIAPI Fabio Marino *Direttore***



**EDITING**

**Agnese Claroni SVIMEZ | Fabrizio Greggi SVIMEZ | Giorgio Miotti SVIMEZ | Luisa Mosca *grafica* SVIMEZ**

**RINGRAZIAMENTI**

Si ringrazia per l'attenzione e la disponibilità fornita per l'attuazione del presente studio  
**Ettore Foti *Direttore generale del Dipartimento Regionale del Lavoro.***



	<b>Presentazione</b>	<b>pag. 5</b>
<b>CAPITOLO 1</b>	<b>Sintesi dei risultati dell'impatto al 2030 degli investimenti pubblici in infrastrutture ferroviarie in fase di realizzazione nella Regione Sicilia</b>	<b>pag. 11</b>
	1.1 Metodologia	pag. 12
	1.2 Impatto	pag. 14
	• <b>FOCUS</b> L'attuale assetto della rete ferroviaria in Sicilia e il nuovo piano di potenziamento	pag. 24
<b>CAPITOLO 2</b>	<b>Produttività e crescita, divari interni e asimmetrie internazionali</b>	<b>pag. 31</b>
	2.1 La dinamica interna	pag. 32
	2.2 La scomposizione del Pil	pag. 37
	2.3 Lo scenario europeo: un confronto con i principali <i>partners</i> Ue	pag. 40
	2.4 Dall'economia alla politica: diagnosi infondate e illusorie vie di fuga	pag. 42
<b>CAPITOLO 3</b>	<b>Passato, presente e futuro dell'Autonomia Differenziata - aspetti giuridici ed implicazioni economiche e sociali di sistema</b>	<b>pag. 47</b>
	3.1 Primo tempo	pag. 48
	3.2 Problemi e contraddizioni	pag. 48
	3.3 Possibili conseguenze	pag. 49
	3.4 Secondo tempo	pag. 50
	3.5 Terzo Tempo	pag. 51
	• <b>FOCUS</b> L'autonomia differenziata nella riforma del titolo V e nella L. 86/2024	pag. 53
<b>CAPITOLO 4</b>	<b>La Zes unica del Sud</b>	<b>pag. 61</b>
	4.1 Modelli di zone economiche speciali: il caso italiano	pag. 62
<b>CAPITOLO 5</b>	<b>La crescita del Sud è la vera chiave dello sviluppo del Paese</b>	<b>pag. 69</b>
	5.1 Industria e Mezzogiorno	pag. 70
	<b>Riferimenti bibliografici</b>	<b>pag. 77</b>



## PRESENTAZIONE

Questo studio analizza gli effetti dell'incremento dell'accumulazione di capitale fisso, dovuto all'apporto straordinario di risorse finanziarie per la realizzazione di opere infrastrutturali complesse nelle regioni del Sud, la cui ultimazione è attesa per la fine del decennio.

In altri termini, viene esaminato se e con quale intensità la dimensione della spinta alla crescita del sistema produttivo che la rilevante dotazione di fondi pubblici afferenti dalla Ue, a cui si assommano risorse nazionali, determinerà con gradualità, dall'anno di avvio (2021) sino, in modo cumulativo, alla fine del 2030, in misura tale da legittimare la previsione di una possibile riduzione del divario con le regioni europee più avanzate.

Si parla di un ragguardevole piano di investimenti fissi, nel quale prevale la spesa per la costruzione di opere pubbliche strategiche, concepito per dotare il Mezzogiorno e in particolare la Sicilia, di cui si esamina il caso, di una rete di trasporto ferroviario moderna e sostenibile in grado di annullare il grave deficit di infrastrutture che divide il Paese e persiste ancora oggi nel campo della mobilità e della facilità degli spostamenti interni ed extra regionali, oltre al problema irrisolto della scarsa accessibilità delle aree periferiche.

Nella prima parte, sono descritti i risultati ottenuti dall'applicazione del modello econometrico elaborato da Prometeia<sup>1</sup> per le regioni italiane, conformato all'obiettivo previsionale di valutare l'accelerazione della crescita dovuta agli effetti diretti, indiretti e indotti della spesa per investimenti, stilizzato sul sistema economico della regione Sicilia. Il ricorso al modello ha consentito una verifica ulteriore dell'efficacia del programma e dell'impatto che il flusso di investimenti in capitale tangibile possono avere nella riduzione della distanza fra aree del Sud e regioni del Centro-Nord e anche rispetto alla media Ue.

Si è scelto di operare considerando l'impatto che la tipologia di investimenti presi in considerazione è il sistema di trasporto ferroviario per l'evidenza che lo fa emergere come quello più carente in tutte le regioni del Sud. La concentrazione sul "prototipo" della Regione Siciliana e non sull'intero Mezzogiorno ha una motivazione di fatto connessa all'analiticità delle informazioni riferite a tempi, mezzi tecnici e risorse umane, rese disponibili dagli investitori per i diversi progetti in agenda nell'isola; informazioni che consentono di mettere a fuoco molteplici aspetti che determinano e condizionano i diversi tipi di effetti nell'arco di tempo che il programma di intervento prevede.

Nel caso specifico, in merito alla spesa per le infrastrutture ferroviarie e ai previsti tempi di ultimazione, il Mezzogiorno nel suo complesso non presenta grandi diversità rispetto ai progetti in corso di attuazio-

---

<sup>1</sup> Prometeia, Modello econometrico I - O RESUT

ne in Sicilia. L'impatto della spesa pubblica per investimenti nella regione può considerarsi di riferimento anche nel resto del Sud se oltre al rapporto di incidenza delle infrastrutture materiali sul totale della spesa, i tempi di realizzazione sono simili e ciò vale anche per gli standard qualitativi delle opere in costruzione.

Guardando alla Sicilia, i risultati mostrano che i livelli di crescita aggiuntiva non appaiono sufficienti a modificare in modo strutturale il differenziale di sviluppo dell'isola rispetto alle dinamiche aree continentali. Gli investimenti fissi produrranno i loro effetti nel medio - lungo periodo e la realizzazione della nuova rete ferroviaria richiederà lavori per almeno 10 anni (per un'analisi dettagliata si rinvia al Focus). Le fonti di spesa per il suo completamento, sfiorando la data del 2026, sono state in parte stornate dal Pnrr alla programmazione europea e nazionale.

I dati analizzati mettono, inoltre, in evidenza che il moltiplicatore della spesa produrrà un miglioramento dei livelli di reddito e di occupazione su base regionale che, se non alimentato - anche rafforzando la spesa sociale - da ulteriori interventi per sostenere imprese, capacità di innovazione e qualità del capitale umano, andrà ad esaurirsi.

Ciò detto, l'analisi dell'impatto degli investimenti fissi sul sistema economico della regione indica un significativo effetto di crescita generale, più marcato sul piano della produzione e del valore aggiunto, meno per quanto riguarda il mercato del lavoro e l'occupazione.

I motivi sono riconducibili a un apporto di *output* delle aziende locali alla costruzione delle opere parziale - circa il 50% come effetto sul moltiplicatore della spesa autonoma - e alla necessità delle imprese direttamente coinvolte nei lavori di disporre di maestranze qualificate, non sempre reperibili in ambito locale.

Lo scopo del piano d'investimenti fissi è quello di determinare un balzo in avanti della domanda effettiva, la cui crescita abbia effetto trainante per il sistema economico e la domanda di lavoro non episodico ma tale da provocare, in sequenza, aumenti produttivi, occupazionali e retributivi e un risultato finale atteso di stabile innalzamento del reddito pro capite.

Uno degli aspetti più interessanti che derivano dall'attuazione del programma infrastrutturale riguarda la possibilità di dare vita ad un effetto *catching-up* nel sistema produttivo dell'isola e in generale anche del Mezzogiorno, che renda concreta la prospettiva di determinare una convergenza dei tassi di sviluppo con il Centro-Nord e delle regioni più ricche d'Europa. Un tema strategico questo da vagliare e riconsiderare alla luce dei dati esaminati (Eurostat) che certificano il ritardo accumulato anche dalle regioni del Nord in tema di competitività. Non solo il Mezzogiorno, ma è l'intero Paese che stenta a reggere il confronto, anche nelle aree considerate avanzate, con le più dinamiche regioni mitteleuropee e dell'emergente Europa Orientale.

Per condurre uno studio approfondito della perdita di competitività del Mezzogiorno e del Paese negli ultimi vent'anni, rispetto ai diretti *competitors*, si sono analizzati le variazioni annuali del tasso di crescita di lungo periodo (dal 1995 al 2023) della produttività del lavoro a prezzi costanti, la dinamica occupazionale e il *trend* stagnante della attuale domanda effettiva. Inoltre, sono riportati gli indicatori della produttività oraria, del tasso di occupazione negli ultimi 20 anni e del numero di ore lavorate per occupato.

Lo scenario che se ne trae accanto alle potenzialità mette in evidenza alcune fragilità del quadro programmatico emerse nella fase di attuazione del piano di rilancio previsto dal Pnrr.

In questo ambito s'inserisce l'incognita dell'attuazione dell'autonomia differenziata che aggiunge ulteriori dubbi sulle effettive possibilità del territorio meridionale di restringere lo svantaggio con il resto del Paese (Focus). Nel caso specifico, la minore disponibilità di risorse pubbliche dovuta in prospettiva alla prevedibile contrazione delle entrate fiscali a disposizione dello Stato a causa delle possibili "intese" tra Stato e Regioni inciderà in misura territorialmente differenziata proprio sulla spesa in c/capitale e sugli investimenti sociali. Lungi dal ridursi si consoliderebbe la legittima domanda insoddisfatta di perequazione di chi vive nel Mezzogiorno condizionata dal rischio di vedere vanificati gli effetti positivi degli investimenti pubblici sul reddito e sull'offerta di servizi pubblici, efficienti e equamente distribuiti nel territorio (sanità, scuola, asili nido, trasporti).

Su queste premesse diventa arduo pensare di contrastare lo spopolamento "selettivo" del Sud che vede ormai indiscussi protagonisti i giovani, in possesso di titoli di studio e professionali ai massimi livelli, ingrossare i flussi migratori in uscita verso le regioni più sviluppate interne ed estere; flussi destinati a persistere e accentuarsi se non si rendono accessibili i servizi essenziali che motivano ad una scelta di permanenza.

La dimostrazione della necessità di un ulteriore piano d'investimenti pubblici che segua quello della realizzazione delle grandi opere infrastrutturali, indirizzato quasi esclusivamente, al sostegno dell'innovazione e alla creazione di capitale umano ad alto potenziale formativo, viene trattato in linea con considerazioni che rinviano al filone degli studi sullo sviluppo endogeno.

Altro aspetto oggetto di valutazione è la recente introduzione della Zes Unica per tutto il mezzogiorno, che merita un approfondimento sul piano normativo e tecnico per capire se essa può rappresentare un effettivo strumento di sostegno alla crescita del sud o se invece rischia di condurre ad un declassamento delle funzioni delle preesistenti Zes del Mezzogiorno (continentale e insulare) alimentata da una fase di incertezza che vanifica le opportunità sino ad oggi create - e non colte - rappresentate dalle originali finalità strategiche affidate alle singole Zes e - soprattutto - le prospettive di interconnessione fra le stesse (vedi il report *Politiche attive e Sistema delle imprese* di Adriano Giannola e Armando Castronuovo - il Mulino 2022).

Su queste tematiche, si ritiene importante argomentare precisando aspetti e caratteri essenziali del Pnrr - la traduzione nostrana del NGEU - che ci vede i massimi beneficiari dell'intervento straordinario dell'Unione.

Altrettanto importante è osservare che l'esperienza delle politiche di contrasto al dualismo successive al 1993 (anno di chiusura dell'Intervento Straordinario) ci consegna un risultato che anno dopo anno vede il fenomeno tornare a livelli di intensità simile quella degli anni '50. E ciò tenendo conto del fatto che dal 1998 ha operato un "intenso" intervento dell'Unione sotto l'egida della cosiddetta politica di coesione della Ue. Da un simile consuntivo non sembra azzardato trarre una valutazione di base dalla quale muovere: il Mezzogiorno non si potrà affrancare né tantomeno riuscirà a correggere e governare dinamicamente il superamento della condizione di svantaggio (obiettivo formalmente fatto proprio dal Pnrr) se a livello di scelte pubbliche non si adottano politiche "nuove" rispetto a quelle della cosiddetta "coesione" succeduta alla fine dell'intervento straordinario "storico" che, di fatto, ha progressivamente delegato il problema dello squilibrio territoriale alle variegate e mutanti forme "territorializzate" delle Politiche di coesione dell'Unione; mentre il Paese - contributore netto - progressivamente dal 1998 ad oggi interpreta l'intervento europeo come sostitutivo dell'intervento "nazionale".

Da allora, potremmo etichettare tutte le svariate versioni di interventi come "politiche" non solo volte allo sviluppo ma, semmai, sono politiche di controllo di uno "sviluppo senza qualità" posto a presidio, salvaguardia e di contrasto possibile del (rapidamente crescente) dualismo, con l'intento di minimizzare l'impegno di risorse "nazionali" (per definizione trasferimenti dal Nord al Sud, ovvero i famosi residui fiscali che tanto animano dal 2001 le pulsioni per l'attuazione del 116 comma 3). A ben vedere la salvaguardia di un "dualismo sostenibile" è l'obiettivo di una strategia attenta non a regolare e favorire l'integrazione delle economie regionali quanto, piuttosto, a consentire una dinamica politicamente accettabile di un consolidato equilibrio (quella che l'intervento straordinario storico si proponeva di superare).

Da queste premesse non si può sfuggire dal chiedersi se sia possibile prevedere se e a quali condizioni tutto ciò sia incompatibile con l'intento dell'intervento straordinario del NGEU che prevede e raccomanda (di questo trattano le condizionalità) di omologare il Sistema Italia tutto agli obiettivi del NGEU. In sintesi nel contesto da noi ribattezzato Pnrr la doppia transizione scandita dai vincoli temporali del 2030 e del 2050 dovrebbe realizzarsi in parallelo al riequilibrio di natura strutturale tra Nord e Sud, in altri termini realizzando gli obiettivi del "primo" intervento straordinario.

Questo significa fare correttamente sistema, affidando al Sud la missione di divenire quel "secondo motore" che - non da ora - e ancor più in prospettiva è condizione essenziale a garanzia di uno sviluppo sostenibile del Paese coerente alla missione (il *Green Deal*) per la quale la Ue realizza l'intervento straordinario del NGEU. L'intervento, investe l'Italia come principale Paese beneficiario e - con le sue condizionalità - chiede di realizzare un progetto di sistema che veda il concorso attivo del Mezzogiorno e archiviare

definitivamente politiche assistenziali, di sostegno al reddito e alla domanda, che storicamente hanno, in effetti, solo assolto il compito di sostenere un grande mercato dove si distribuiscono beni e servizi prodotti altrove.

Valutare quanto questo sia lo spirito con il quale i governi dal 2021 elaborando il Pnrr in attuazione del mandato dell'Unione hanno interpretato correttamente o non il mandato è necessariamente oggetto di verifica sotto molteplici aspetti.



## Capitolo 1.

# SINTESI DEI RISULTATI D'IMPATTO AL 2030 DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI IN INFRASTRUTTURE FERROVIARIE, IN FASE DI REALIZZAZIONE NELLA REGIONE SICILIA

(dati aggiornati al 2024)

*Modello Econometrico I-O RESUT  
elaborato da Prometeia*



L'aggiornamento dell'analisi di impatto sugli investimenti infrastrutturali in Sicilia<sup>2</sup>, effettuata nel corso del 2024, è stata elaborata verificando la spesa impegnata o già erogata.

Il finanziamento complessivo previsto per la costruzione delle nuove tratte e l'ammodernamento della preesistente rete ferroviaria regionale ammonta a circa 14 miliardi di euro.

Il calcolo dell'effettivo impiego della spesa è avvenuto in base agli stati di avanzamento dei singoli progetti e ha permesso di ripartire la dotazione delle risorse secondo le previsioni di completamento datate al 2026, 2028 e 2030. Il perimetro degli investimenti infrastrutturali analizzato, limitato agli *Investimenti fissi pubblici in mobilità ferroviaria*, costituisce quasi il 73% dell'impegno finanziario pubblico nella regione nel corso del decennio 2021 - 2030. Il valore delle spese per gli investimenti infrastrutturali incorpora l'aumento dei prezzi previsto nel decreto governativo di revisione dei costi dovuto al rialzo dell'indice generale dei prezzi.

## 1.1

## METODOLOGIA

Sul piano metodologico il modello si basa sulla costruzione di due sentieri di crescita alternativi che dipendono dalla diversa portata della spesa per investimenti: il primo, determinato dall'apporto degli investimenti fissi del programma straordinario di spesa per infrastrutture – considerata aggiuntiva – sul quale si elaborano le previsioni di crescita al 2030; il secondo, denominato *tendenziale* si basa sull'andamento della crescita in assenza del piano di investimenti esposto. La differenza fra i due tassi di crescita determina la stima dell'impatto sul sistema economico-produttivo della regione.

La dimensione dell'impatto è calcolata sulla base di parametri tecnici ed economici che rendono il modello flessibile e adattivo alle specificità dei territori e alle fluttuazioni congiunturali. In particolare, si è rilevato che i macchinari e le attrezzature di più avanzata tecnologia e più costosi, necessari per l'esecuzione dei lavori di scavo delle numerose gallerie che si trovano lungo i tracciati delle nuove linee ferroviarie, sono stati acquistati e importati dall'estero; mentre, la restante parte proviene da produzioni industriali extra-regionali. Questo dato modifica l'aspettativa di crescita in riferimento agli effetti indotti derivanti dalla spesa per investimenti in ambito regionale.

Per tenere conto di questa evidenza sono stati modificati i coefficienti di importazione dei prodotti

<sup>2</sup> Prometeia, Modello I-0 Resut aggiornamento al 2024 dell'analisi d'impatto degli investimenti in infrastrutture ferroviarie nella Regione Sicilia.

TABELLA 1.1

**LA DISTRIBUZIONE  
DELL'AMMONTARE  
DELLE RISORSE PER  
INVESTIMENTI FISSI**

Investimenti fissi  
pubblici in mobilità  
ferroviaria, in corso  
di realizzazione  
o finanziati, nella  
regione Sicilia

**AMMONTARE COMPLESSIVO 14,0 MLD DI €  
RIPARTIZIONE DELLA SPESA E STATI DI AVANZAMENTO:**

Tratta CT - ME <b>circa 2,9 MLD</b> Previsione di completamento: 40% entro la fine del 2026; 40% entro il 2028; 20% al 2030
Nodo CT e Augusta: <b>circa 676 MLN</b> Previsione di completamento: 50% entro il 2026; 50% entro il 2028
Adeguamenti e velocizzazione: circa <b>642 MLN</b> Previsione di completamento: 50% 2026; 50% 2028
Tratta CT - PA circa <b>7,34 MLD</b> Previsioni di completamento: 10% entro il 2025; 20% nel 2026; 30% entro il 2028; 30% entro il 2030; 10% nel 2031
Raddoppio delle linee e ammodernamenti vari: circa <b>2,44 MLD</b> Previsioni di completamento: 50% entro il 2026; 50% nel 2028

Fonte: RFI

industriali strumentali (Ateco 26: Prodotti informatici, elettronici ed ottici, 27: Apparecchiature elettriche e 28: Macchine ed apparecchi meccanici n.c.a.) portandoli al 90%.

Inoltre, va considerato che il personale specializzato impiegato nella realizzazione delle opere proviene in parte da altre regioni italiane e in alcuni casi dall'estero, anche se sono stati avviati di recente programmi di formazione per la manodopera locale da inserire nei vari cantieri. Questo aspetto non incide sull'impatto in termini di occupazione<sup>3</sup> ma può comportare, anche in questo caso, un'attenuazione degli effetti indotti che derivano dai consumi. Se una quota significativa di redditi da lavoro è percepita da non residenti, è ragionevole valutare che parte della spesa per consumi indotta avvenga al di fuori dell'isola.

Tenere conto di questo fenomeno ha modificato il risultato complessivo dell'impatto sulla domanda effettiva.

TABELLA 1.2

**INVESTIMENTI  
PUBBLICI  
IN MOBILITÀ  
FERROVIARIA  
IN SICILIA**

Valori in milioni di  
euro, prezzi correnti

	2021-26	2021-28	2021-30	Ripartizione %
Prodotti industriali	1.048,2	2.096,4	2.652,8	20,0
Costruzioni	3.930,8	7.861,5	9.948,0	75,0
Prodotti terziari	262,1	524,1	663,2	5,0
<b>Totale</b>	<b>5.241,0</b>	<b>10.482,0</b>	<b>13.264,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: RFI

<sup>3</sup> Nei conti economici l'occupazione è misurata su base interna, ossia è riferita alle unità produttive (nel nostro caso cantieri) presente sul territorio.

Per semplicità, l'analisi di impatto è stata impostata come un'analisi **ex ante** anche se in realtà una parte delle spese è stata probabilmente già realizzata e quindi il suo effetto è già incorporato nei dati del 2021-2023. In assenza di informazioni sullo stato di avanzamento delle spese per il 2023, non è stato possibile sdoppiare l'analisi in una parte *ex post* ed in una parte *ex ante*. Il problema è comunque di modesta rilevanza se, come sembra, le spese completate entro il 2023 costituiscono una quota marginale delle spese totali.

## 1.2

## L'IMPATTO

Secondo i dati aggiornati al 2024, gli investimenti pubblici in mobilità ferroviaria comportano spese per circa 14 miliardi di euro (valore corrente). Le opere programmate hanno previsioni di completamento per il 37% entro il 2026 (5,2 miliardi), per il 75% entro il 2028 (10,5 miliardi) e per il 95% entro il 2030 (13,3 miliardi). Non sono state incluse le spese residue per lavori la cui ultimazione è prevista oltre il 2030.

Per evitare eventuali mutamenti di valore che possono produrre effetti sui risultati dell'analisi si è proceduto a misurare gli aggregati economici a valori concatenati (anno base 2015), in modo da eliminare possibili oscillazioni dei valori per effetto della variazione dei prezzi. Di conseguenza le spese riportate nel piano sono state deflazionate utilizzando i deflatori aggregati degli investimenti fissi lordi forniti dallo scenario tendenziale riferiti agli anni 2021-2026; 2021-2028; e 2021-2030.

La tab. 1.3 fornisce una sintesi dei risultati per il quinquennio 2021-26. A fronte di una spesa per investimenti di 4,6 miliardi di euro (misurata a valori fissi 2015), gli effetti iniziali sulla produzione ammontano a 3,4 miliardi, gli effetti diretti ed indiretti a 6,7 miliardi, e gli effetti totali (comprensivi degli effetti indotti) a 9,1 miliardi di euro. I moltiplicatori della spesa sono significativi anche se non elevatissimi e sono del 143,8% per gli effetti diretti ed indiretti e del **197,2% per gli effetti indotti**. Sul valore dei moltiplicatori della spesa incide la scelta di aumentare i coefficienti di importazione per i beni strumentali e soprattutto la scelta di ridurre gli effetti indotti sui consumi del 50%, a causa di una probabile incidenza di manodopera esterna, che spende i propri redditi fuori regione (vedi introduzione). L'effetto cumulato al 2026 (riferito quindi ad un periodo di 6 anni) sui livelli iniziali di produzione passa dal 2,2% degli effetti iniziali al 4,3% degli effetti diretti ed indiretti per giungere al **5,9% per gli effetti totali**.

Per quanto riguarda il valore aggiunto gli effetti totali ammontano a **4,1 miliardi di euro**. I moltiplicatori della spesa sono significativi e sono **dell'89,0%** per gli effetti indotti. L'effetto cumulato al 2026 (riferito quindi ad un periodo di 6 anni) sui livelli iniziali di produzione passa dal **1,6%** degli effetti iniziali per giungere **al 5,1% degli effetti totali**.

Gli effetti iniziali sull'occupazione ammontano a **30.800 unità di lavoro** e gli effetti totali a **85.800 unità**.

I moltiplicatori della spesa (occupati per milione di euro di spesa) sono di 18,5 unità per gli effetti indotti. L'effetto cumulato al 2026 (riferito quindi ad un periodo di 6 anni) sui livelli iniziali di **occupazione** passa dal 2,1% degli effetti iniziali per giungere al 5,8% degli effetti totali.

La tab. 1.6 presenta gli effetti degli investimenti in infrastrutture ferroviari sulla dinamica dell'economia regionale calcolando gli scostamenti rispetto allo scenario tendenziale<sup>4</sup>. **Il livello degli investimenti fissi lordi aumenta nel 2026 del 28,1% rispetto allo scenario tendenziale<sup>5</sup>; in termini di dinamica il tasso di variazione medio annuo passa dal 5,3% al 9,8%**. Tenendo conto degli effetti totali il **valore aggiunto passerebbe da una crescita media annua del 2,1% al 2,9% e l'occupazione dal 2,3% al 3,2%**.

Concentrando l'attenzione sullo scenario al 2030 (tab.17) si segnala in primo luogo che le dimensioni degli investimenti infrastrutturali rimangono di tutto rispetto in quanto comportano nel 2030, per gli inve

TABELLA 1.3		Effetti iniziali	Effetti diretti e indiretti	Effetti diretti, indiretti e indotti
<b>GLI INVESTIMENTI FISSI PUBBLICI IN MOBILITÀ FERROVIARIA 2021-2026: L'ANALISI DI IMPATTO</b>  Milioni di euro a valori concatenati base 2015; migliaia di unità di lavoro; valori %		<b>Valori assoluti</b>		
	Investimenti fissi lordi	4.633	4.633	4.633
	Consumi delle famiglie (indotti)	0	0	2.400
	<b>Impieghi totali</b>	<b>3.810</b>	<b>8.443</b>	<b>11.721</b>
	Importazioni dall'estero	85	489	678
	Importazioni dalle altre regioni	348	1.293	1.907
	Produzione	3.376	6.662	9.135
	Valore aggiunto	1.289	2.734	4.125
	Unità di lavoro (migliaia)	30,8	60,6	85,8
		<b>Moltiplicatori effetti / spesa</b>		
	Produzione (%)	72,9	143,8	197,2
	Valore aggiunto (%)	27,8	59,0	89,0
	Unità di lavoro (occupati per milione di euro)	6,6	13,1	18,5
		<b>Effetto cumulato % sull'anno base (2019)</b>		
	Produzione	2,2	4,3	5,9
	Valore aggiunto	1,6	3,4	5,1
	Unità di lavoro	2,1	4,1	5,8

Fonte: Prometeia, Modello RSUT Sicilia

<sup>4</sup> Si segnala che i tassi di variazione particolarmente elevati dello scenario tendenziale derivano dall'aver utilizzato come anno iniziale del periodo il 2020, un anno in cui l'attività economica è stata particolarmente depressa come conseguenza della pandemia del COVID-19.

<sup>5</sup> Lo scenario tendenziale descrive l'andamento economico regionale senza i previsti investimenti in infrastrutture ferroviarie.

stimenti fissi lordi, uno scostamento del 70% rispetto allo scenario tendenziale. I moltiplicatori della spesa sono quasi immutati rispetto allo scenario al 2026 in quanto dipendono dalla struttura del modello e dalla composizione delle spese che non subiscono modifiche. L'effetto cumulato sull'anno base è più elevato, in parte in quanto è riferito ad un periodo di tempo più lungo (10 vs. 6 anni) ed in parte per l'accelerazione della spesa per infrastrutture, che passa dai 4,6 miliardi di euro del 2021-2026 agli 11,0 miliardi di euro del 2021-2030, con un valore medio annuale che si incrementa dai 772 milioni di euro del 2021-2026 ai 1.670 milioni di euro del 2027-2030 (tabb. 1.3, 1.4 e 1.5). Di conseguenza l'effetto sulla dinamica dell'economia siciliana aumenta passando dallo scenario al 2026 a quello al 2030. Non è utile confrontare i tassi medi di crescita riferiti a periodi diversi, mentre è opportuno analizzare i differenziali rispetto ai tassi di crescita medi annui riferiti allo scenario tendenziale che passano per il **valore aggiunto da 0,9 ad 1,2 pp** (effetti totali). L'effetto sulla dinamica dell'occupazione è del tutto simile (tabb. 1.6 e 1.7).

In conclusione, gli effetti già positivi del piano di investimenti ferroviari sugli anni 2021-2026 sarebbero solo un preludio agli effetti ancora più sostenuti che si avrebbero negli anni che vanno al 2030, ovviamente nell'ipotesi che i progetti di investimento siano completati nei tempi previsti.

**TABELLA 1.4**

**GLI INVESTIMENTI  
FISSI PUBBLICI  
IN MOBILITÀ  
FERROVIARIA  
2021-2028:  
L'ANALISI DI IMPATTO**

Milioni di euro a valori concatenati base 2015; migliaia di unità di lavoro; valori %

	Effetti iniziali	Effetti diretti e indiretti	Effetti diretti, indiretti e indotti
	<b>Valori assoluti</b>		
Investimenti fissi lordi	9.100	9.100	9.100
Consumi delle famiglie (indotti)	0	0	4.714
Impieghi totali	7.483	16.583	23.021
Importazioni dall'estero	167	960	1.332
Importazioni dalle altre regioni	684	2.539	3.746
Produzione	6.631	13.085	17.943
Valore aggiunto	2.531	5.370	8.102
Unità di lavoro (migliaia)	60,4	119,0	168,4
	<b>Moltiplicatori effetti / spesa</b>		
Produzione (%)	72,9	143,8	197,2
Valore aggiunto (%)	27,8	59,0	89,0
Unità di lavoro (occupati per milione di euro)	6,6	13,1	18,5
	<b>Effetto cumulato % sull'anno base (2019)</b>		
Produzione	4,3	8,5	11,6
Valore aggiunto	3,2	6,7	10,1
Unità di lavoro	4,1	8,0	11,3

Fonte: Prometeia,  
Modello RSUT Sicilia

TABELLA 1.5

**GLI INVESTIMENTI  
FISSI PUBBLICI  
IN MOBILITÀ  
FERROVIARIA  
2021-2030:  
L'ANALISI DI IMPATTO**

Milioni di euro a valori concatenati base 2015; migliaia di unità di lavoro; valori %

	Effetti iniziali	Effetti diretti e indiretti	Effetti diretti, indiretti e indotti
	<b>Valori assoluti</b>		
Investimenti fissi lordi	11.300	11.300	11.300
Consumi delle famiglie (indotti)	0	0	5.853
Impieghi totali	9.291	20.591	28.585
Importazioni dall'estero	207	1.192	1.654
Importazioni dalle altre regioni	850	3.152	4.651
Produzione	8.234	16.247	22.279
Valore aggiunto	3.143	6.667	10.061
Unità di lavoro (migliaia)	75,0	147,7	209,2
	<b>Moltiplicatori effetti / spesa</b>		
Produzione (%)	72,9	143,8	197,2
Valore aggiunto (%)	27,8	59,0	89,0
Unità di lavoro (occupati per milione di euro)	6,6	13,1	18,5
	<b>Effetto cumulato % sull'anno base (2019)</b>		
Produzione	5,3	10,5	14,5
Valore aggiunto	3,9	8,3	12,5
Unità di lavoro	5,0	9,9	14,0

Fonte: Prometeia,  
Modello RSUT Sicilia

Dall'analisi d'impatto nei 3 periodi analizzati: (2021-2026; 2021-2028 e 2021-2030), si evidenzia la progressione di crescita della spesa per investimenti, del valore aggiunto prodotto e dell'occupazione. In particolare, la tab. 1.5 riporta l'effetto di crescita complessivo cumulato al 2030 della produzione che raggiunge il 14,5%, del Valore Aggiunto 12,5% e delle Unità di Lavoro 14%, in valore reale rispetto al 2019.

Le tabb. 1.6, 1.7 e 1.8, riportano la dinamica di crescita sempre in relazione agli investimenti effettuati con l'aggiunta del confronto con lo scenario tendenziale che indica l'andamento dei fondamentali economici in assenza del piano d'investimenti straordinario: gli investimenti fissi aumentano nel primo quinquennio (2021 - 2026) del 4,4%; i consumi delle famiglie dello 0,6% e il valore aggiunto dello 0,9% allo stesso modo delle U.L. al netto del tendenziale. Con l'aggiunta del successivo quinquennio (2021 - 2030) la dinamica di crescita tende ad ampliarsi (tab. 1.7) e gli investimenti fissi aumentano m.a. del 5,4%; i consumi delle famiglie dello 0,8%; il valore aggiunto dello 1,2% e le unità di lavoro dello 1,3% sempre media annua al netto dell'andamento tendenziale.

TABELLA 1.6

**GLI INVESTIMENTI  
FISSI PUBBLICI  
IN MOBILITÀ  
FERROVIARIA  
2021-2026: L'IMPATTO  
SULLA DINAMICA**

Milioni di € a valori concatenati base 2015; migliaia di unità di lavoro; var. % medie annue

	2020	2026	var. % ma 2021-2026	diff. rispetto al tendenziale (%)
	<b>Scenario tendenziale</b>			
Investimenti fissi lordi	12.062	16.486	5,3	-
Consumi delle famiglie	60.844	69.119	2,1	-
Valore aggiunto	71.342	80.786	2,1	-
Unità di lavoro	1.365	1.567	2,3	-
	<b>Scenario con gli effetti diretti e indiretti</b>			
Investimenti fissi lordi	12.062	21.119	9,8	4,4
Consumi delle famiglie	60.844	69.119	2,1	-
Valore aggiunto	71.342	83.520	2,7	0,6
Unità di lavoro	1.365	1.628	3,0	0,6
	<b>Scenario con gli effetti diretti, indiretti e indotti</b>			
Investimenti fissi lordi	12.062	21.119	9,8	4,4
Consumi delle famiglie	60.844	71.518	2,7	0,6
Valore aggiunto	71.342	84.911	2,9	0,9
Unità di lavoro	1.365	1.653	3,2	0,9

Fonte: Prometeia,  
Modello RSUT Sicilia

TABELLA 1.7

**GLI INVESTIMENTI  
FISSI PUBBLICI  
IN MOBILITÀ  
FERROVIARIA  
2021-2030: L'IMPATTO  
SULLA DINAMICA**

Milioni di € a valori concatenati base 2015; migliaia di unità di lavoro; var. % medie annue

	2020	2030	var. % m.a. 2021-2030	diff. rispetto al tendenziale (%)
	<b>Scenario tendenziale</b>			
Investimenti fissi lordi	12.062	16.872	3,4	-
Consumi delle famiglie	60.844	71.256	1,6	-
Valore aggiunto	71.342	81.504	1,3	-
Unità di lavoro	1.365	1.595	1,6	-
	<b>Scenario con gli effetti diretti e indiretti</b>			
Investimenti fissi lordi	12.062	28.172	8,9	5,4
Consumi delle famiglie	60.844	71.256	1,6	-
Valore aggiunto	71.342	88.171	2,1	0,8
Unità di lavoro	1.365	1.742	2,5	0,9
	<b>Scenario con gli effetti diretti, indiretti e indotti</b>			
Investimenti fissi lordi	12.062	28.172	8,9	5,4
Consumi delle famiglie	60.844	77.109	2,4	0,8
Valore aggiunto	71.342	91.565	2,5	1,2
Unità di lavoro	1.365	1.804	2,8	1,3

Fonte: Prometeia,  
Modello RSUT Sicilia

La tab. 1.8 riassume l'impatto sull'occupazione del piano d'investimenti in corso di attuazione. Per l'effetto diretto, indiretto e indotto della costruzione di nuove infrastrutture di trasporto, l'aspettativa di crescita delle unità di lavoro al 2026, rispetto al 2019, è del 5,8% con un rapporto numero di occupati per milione di spesa di 18,5. Molto più rilevanti i risultati incrementali dell'occupazione al 2030: la crescita cumulata arriva al 14%, il rapporto occupati per milione di euro speso resta immutato, mentre l'occupazione in valore assoluto e dunque aggiuntiva prevista è di 209,2 mila nuovi addetti.

**TABELLA 1.8**

**GLI INVESTIMENTI FISSI PUBBLICI IN MOBILITÀ FERROVIARIA: GLI EFFETTI SULL'OCCUPAZIONE**

Migliaia di unità di lavoro; valori %

Fonte: Prometeia, Modello RSUT Sicilia

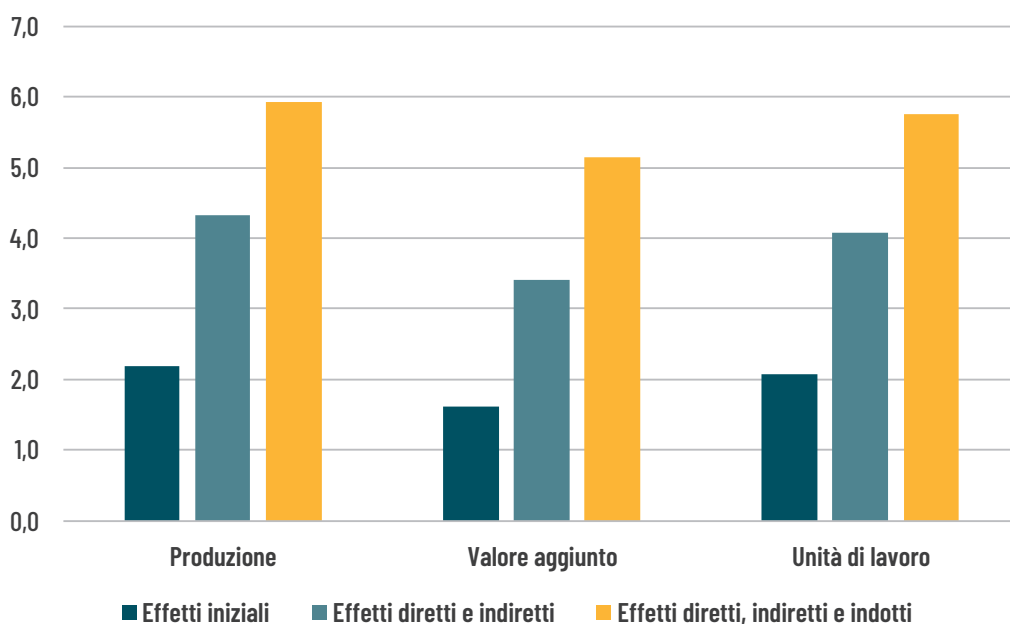
	Effetti iniziali	Effetti diretti e indiretti	Effetti diretti, indiretti e indotti
<b>2021-2026</b>			
Valori assoluti (migliaia)	30,8	60,6	85,8
Moltiplicatore della spesa (occupati per milione di euro)	6,6	13,1	18,5
Effetto cumulato % sull'anno base (2019)	2,1	4,1	5,8
<b>2021-2030</b>			
Valori assoluti (migliaia)	75,0	147,7	209,2
Moltiplicatore della spesa (occupati per milione di euro)	6,6	13,1	18,5
Effetto cumulato % sull'anno base (2019)	5,0	9,9	14,0

**FIGURA 1.1A**

**GLI INVESTIMENTI FISSI PUBBLICI IN MOBILITÀ FERROVIARIA 2021-2026: L'ANALISI DI IMPATTO**

Effetto cumulato % sull'anno base (2019)

Fonte: Prometeia, Modello RSUT Sicilia

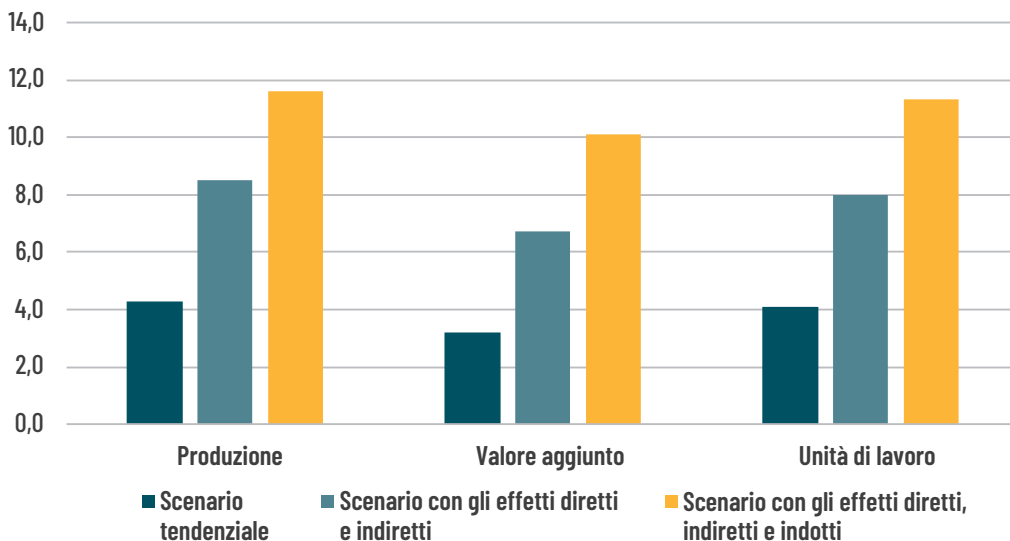


**FIGURA 1.1B**

**GLI INVESTIMENTI FISSI PUBBLICI IN MOBILITÀ FERROVIARIA 2021-2028: L'ANALISI DI IMPATTO**

Effetto cumulato % sull'anno base (2019)

Fonte: Prometeia, Modello RSUT Sicilia

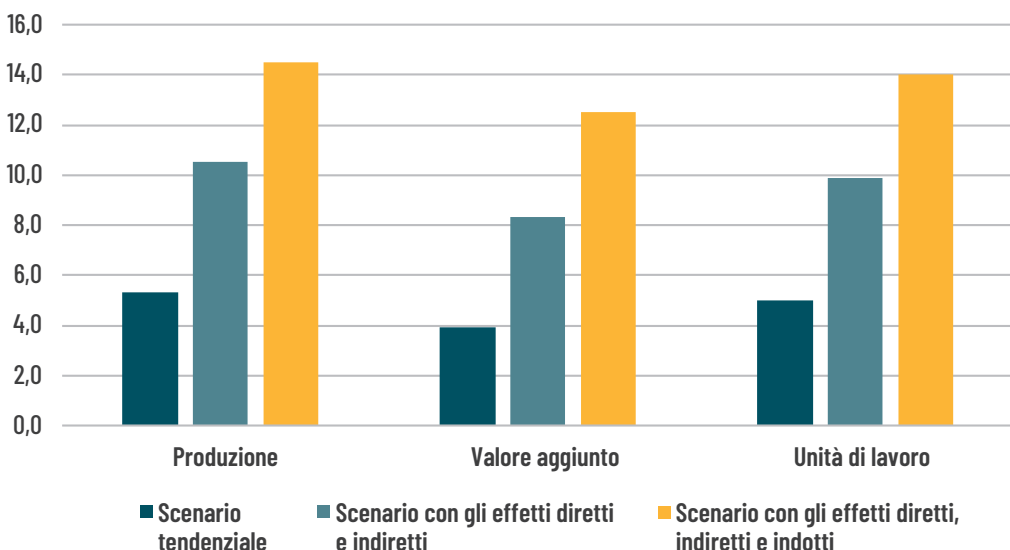


**FIGURA 1.1C**

**GLI INVESTIMENTI FISSI PUBBLICI IN MOBILITÀ FERROVIARIA 2021-2030: L'ANALISI DI IMPATTO**

Effetto cumulato % sull'anno base (2019)

Fonte: Prometeia, Modello RSUT Sicilia

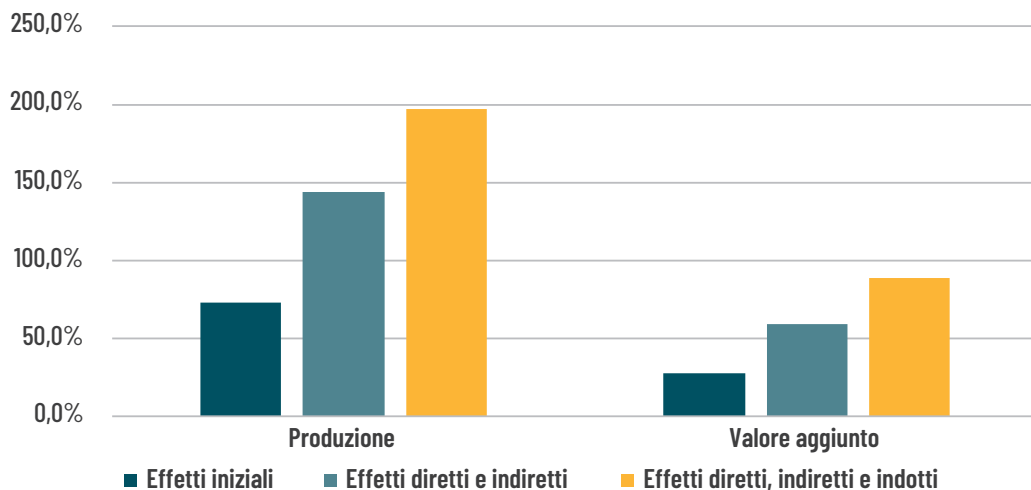


**FIGURA 1.2**

**GLI INVESTIMENTI FISSI PUBBLICI IN MOBILITÀ FERROVIARIA 2021-2030: L'ANALISI DI IMPATTO**

Moltiplicatori effetto / spesa.

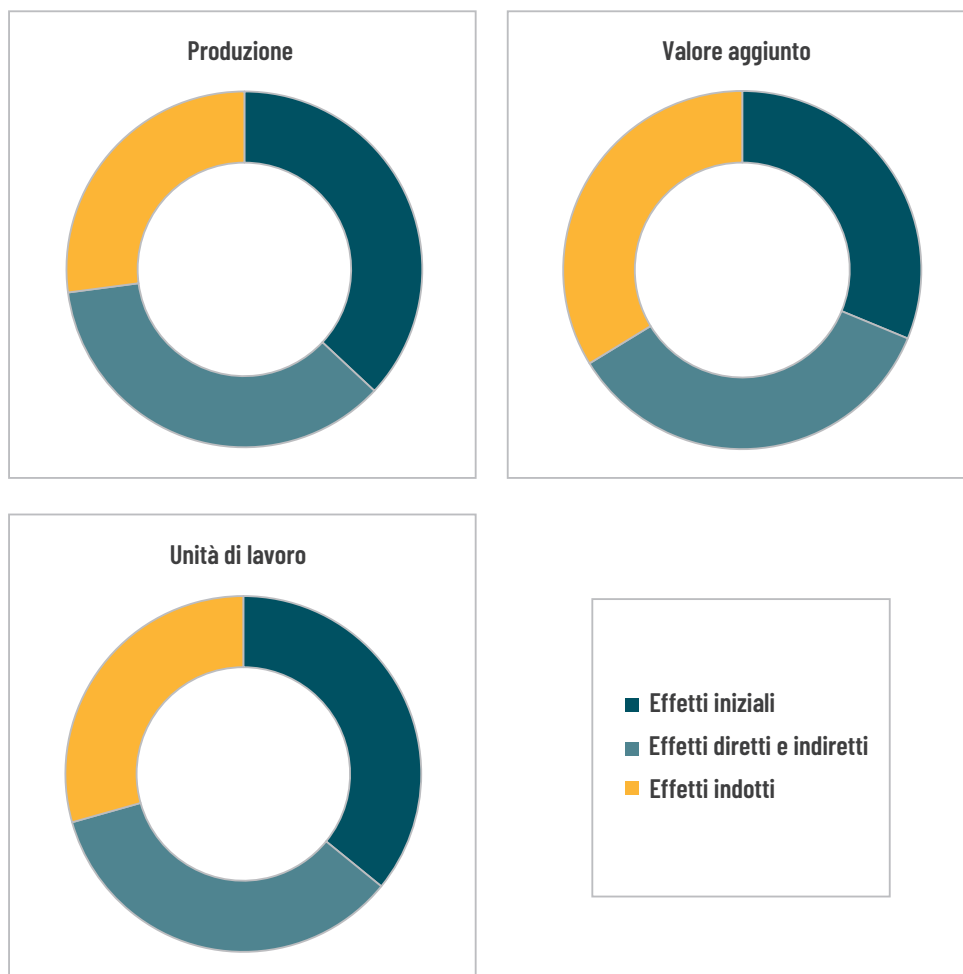
Fonte: Prometeia, Modello RSUT Sicilia



**FIGURA 1.3**

**GLI INVESTIMENTI FISSI PUBBLICI IN MOBILITÀ FERROVIARIA 2021-2026: L'ANALISI DI IMPATTO**

Moltiplicatori effetto/spesa.



Fonte: Prometeia, Modello RSUT Sicilia

**FIGURA 1.4 A**

**GLI INVESTIMENTI FISSI PUBBLICI IN MOBILITÀ FERROVIARIA 2021-2026: L'ANALISI DINAMICA**

Var. % medie annue 2021-2026.

Fonte: Prometeia, Modello RSUT Sicilia

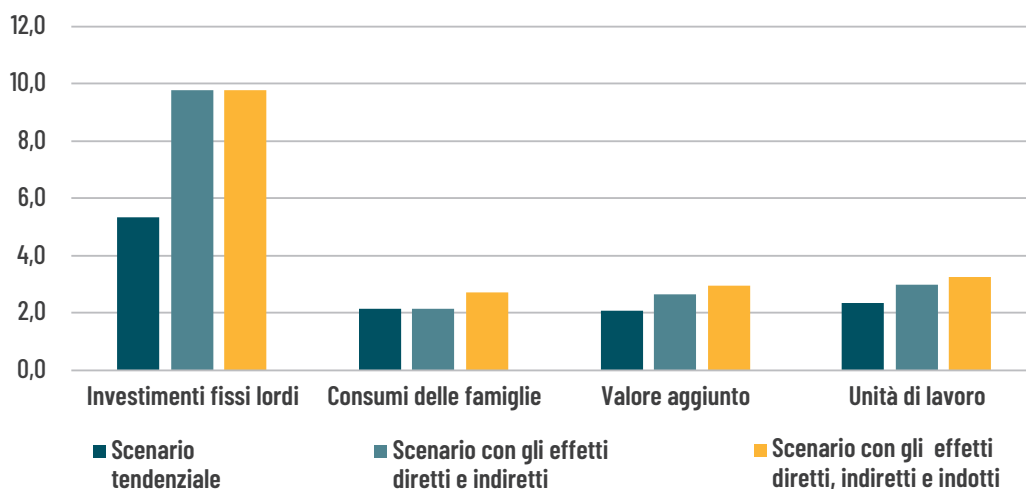
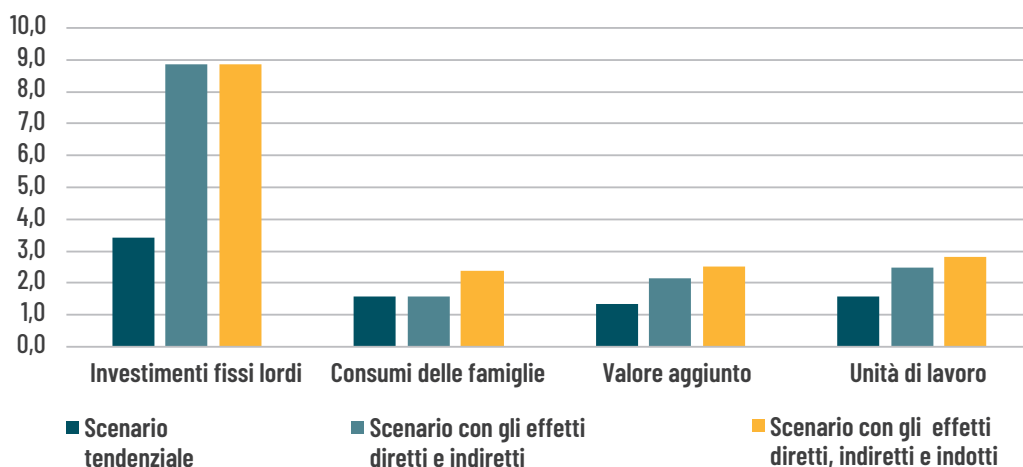


FIGURA 1.4 B

**GLI INVESTIMENTI  
FISSI PUBBLICI  
IN MOBILITÀ  
FERROVIARIA  
2021-2030:  
L'ANALISI DINAMICA**

Var. % medie annue  
2021-2026.



Fonte: Prometeia,  
Modello RSUT Sicilia

Riepilogando sul piano degli effetti diretti, indiretti e indotti, il moltiplicatore della spesa autonoma, determina un incremento di prodotto/reddito pari a 1,97 per ogni unità di spesa pubblica per investimenti effettuata e di 0,89 per il valore aggiunto.

Per quanto riguarda la nuova occupazione generata dagli investimenti in corso, si prevede una crescita significativa di 85.800 unità di lavoro nel quinquennio 2021-26; mentre, alla fine del decennio l'incremento complessivo dovrebbe arrivare a oltre 200.000 nuovi addetti (2021-2030). Da rilevare che dal punto di vista della dinamica occupazionale la media annua di crescita al netto dello scenario tendenziale, anche se apprezzabile, è di 1,3%; a fronte di un aumento del 5,4% della spesa per investimenti e di un incremento medio del valore aggiunto previsto di 1,2% annuo (tab 1.7).

L'applicazione del modello previsionale di Prometeia, adeguato ai tempi di costruzione delle opere e adattato alle peculiarità del sistema economico locale, consente una puntuale valutazione degli effetti di crescita che potranno realizzarsi nel medio-lungo periodo:

- 1) L'impatto complessivo al 2030 della spesa pubblica aggiuntiva provocherà un incremento del valore aggiunto prodotto nell'isola del 12,5% e del 14,0% per le unità di lavoro (valori cumulati); rispetto all'andamento tendenziale la variazione effettiva sarà - media annua - di 1,2% per il valore aggiunto e di 1,3% per le U.L. (2021- 2030). Questo risultato, anche se non pienamente in linea con le aspettative, permette di raggiungere e superare di **quasi 4 Mld di euro (91.565 mln) il valore aggiunto prodotto nella regione nel 2008 (87.718 mln)**, apice rimasto insuperato negli anni successivi a causa dei gravi effetti recessivi dovuti alla crisi finanziaria internazionale e alle successive manovre restrittive di politica fiscale messe in atto in quel periodo dal governo nazionale. **Ancora oggi il valore aggiunto della Sicilia è al di sotto del livello raggiunto nel 2008 di circa il 12%<sup>6</sup>.**

<sup>6</sup> Svimez, Rapporto sull'Economia e la Società del Mezzogiorno 2023.

- 2) I consumi delle famiglie sono previsti in ascesa del 2,4% annuo nel periodo 2021 – 30; al netto del dato tendenziale, l'aumento si stima non supererà lo 0,8%. A fronte di una dinamica degli investimenti del 5,4% annuo, la spesa delle famiglie può sembrare modesta, eppure, come messo in evidenza nella parte dedicata all'aspetto metodologico del modello econometrico, il minore impatto sui consumi è spiegato con un attenuato effetto indotto sui livelli di reddito, dipeso sia dalla fetta di reddito da lavoro distribuita al di fuori della regione; sia all'acquisto all'estero di macchinari e attrezzature. Inoltre, diventa utile evidenziare che l'impiego di lavoratori extra-regionali riguarderà le mansioni tecniche con qualifiche e specializzazioni e quindi con retribuzioni elevate.
- 3) Un ultimo punto da esaminare riguarda i settori che avranno maggiori benefici dal piano di investimenti (tab. 1.2): oltre il 75% dei fondi è destinato al settore delle costruzioni che verrà impegnato in modo diretto nella realizzazione delle opere; il 20% è indirizzato al settore manifatturiero e circa il 5% andrà appannaggio dell'area dei servizi. La crescita settoriale complessiva – effetti diretti, indiretti e indotti – in termini di valore aggiunto e occupazione, oltre alle imprese di costruzione, coinvolgerà i servizi informatici, architettura e ingegneria, attività immobiliari, attività legali e contabilità, vigilanza; e poi commercio all'ingrosso e di autoveicoli. I settori manifatturieri che avanzano in misura maggiore riguardano le attività connesse all'edilizia, in quanto trainate dal settore delle costruzioni e la produzione di apparecchi meccanici ed elettrici.

In sintesi, il programma di investimenti fissi lordi sarà senza dubbio consistente rispetto ai numeri del passato e potrà contribuire a ridurre il divario infrastrutturale meridionale, ormai divenuto insostenibile se messo a confronto con la dotazione delle aree del Centro-Nord e dell'Europa continentale. Nondimeno è da annotare che per quanto riguarda la Sicilia le coperture finanziarie saranno prelevate dai fondi strutturali della programmazione europea e dalla spesa pubblica ordinaria. Il Pnrr sarà marginale nella realizzazione delle grandi opere per la mobilità ferroviaria, si stima circa l'8% della spesa complessiva, per il fatto che, per buona parte di esse, non è prevedibile una ultimazione dei lavori entro il 2026. Dal lato dell'impatto l'allungarsi dei tempi di completamento influisce sui potenziali risultati di crescita, poiché l'aspetto temporale incide positivamente sulla diffusione degli effetti indotti se i tempi di realizzazione si abbreviano o quanto meno sono contenuti nel quadro programmatico. Il valore del moltiplicatore della spesa autonoma<sup>7</sup> cresce, infatti, in riferimento alla quantità di risorse investite ma anche in relazione alla durata dell'esecuzione dei lavori. Per il Sud rispettare i termini di messa in esercizio delle opere significa dare certezza agli operatori e alle imprese, oltre che alle persone che vivono in quei territori, di avere in funzione un sistema di trasporto pubblico moderno ed efficiente che vada a regime in tempi definiti. L'attuazione del principio di perequazione infrastrutturale e l'accessibilità alle aree periferiche, costituiscono l'indispensabile premessa per un cambiamento strutturale che possa realmente incidere sui costi sociali ed economici dei territori in condizioni di svantaggio.

<sup>7</sup> The Marginal Propensity to Consume and the Multiplier in J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*.



## FOCUS

### L'ATTUALE ASSETTO DELLA RETE FERROVIARIA IN SICILIA E IL NUOVO PIANO DI POTENZIAMENTO

*Ing. S. Leocata | già dirigente Rete Ferroviaria Italiana*

L'attuale rete ferroviaria in esercizio in Sicilia è per buona parte il risultato degli investimenti iniziati con le prime ferrovie commerciali merci per lo zolfo, i collegamenti locali per Palermo e Catania e, a fine '800 prima della nazionalizzazione delle FS (1905), la realizzazione degli assi principali: Messina - Palermo (1895), Messina - Catania - Siracusa (1871) e Palermo - Catania (1885). Una importante successiva fase riguardò la realizzazione delle linee secondarie iniziata negli anni '20 e conclusasi negli anni '50 con un parziale abbandono di interventi anche avviati. I decenni successivi hanno visto il raddoppio di alcune tratte afferenti le città di Palermo, Catania e Messina e la chiusura di numerose linee secondarie. Solo a metà anni 1980 ebbero inizio i primi interventi di rilancio del trasporto ferroviario con gli interventi del nodo Palermo e l'avvio dei lavori di raddoppio della tratta Messina - Patti (galleria dei Peloritani iniziata 1986 e conclusasi 2001), interventi effettuati in un contesto di declino del servizio ferroviario accentuato dalla realizzazione di una articolata rete autostradale regionale.

I dati tecnici fondamentali commerciali dell'attuale rete sono: velocità massime di tracciato limitate (per lo più inferiori ai 100 km/h, salvo tratti già raddoppiati) e tempi non competitivi di collegamento tra i centri della Sicilia (PA - CT, 3 ore circa contro i 2h30' bus, Me - CT 1h30'rispetto ad 1h del gommato autostradale), rottura di carico dello stretto di Messina, non elevata affidabilità in termini di guasti soprattutto per la presenza di passaggi a livelli, sagome del trasporto ferroviario per carri merci non compatibili con le sagome per trasporti intermodali necessarie per i collegamenti tra grandi scali intermodali, basso peso assiale sostenibile dai ponti (8 - 20 tonn/asse) rispetto agli standard delle linee dei corridoi europei per treni intermodali (22 tonn/asse), lunghezza dei treni limitata dalle forti pendenze delle linee, bassa capacità (max 60 treni al giorno rispetto a fino 200 treni per giorno nelle linee a doppio binario o anche 80 per linee a semplice binario con tracciato e tecnologie aggiornate) per la generalizzata presenza di linee a semplice binario a tracciato e tecnologie obsolete. Tali condizioni non rendono possibile un servizio competitivo sia per i treni passeggeri che per i treni merci (oggi rimane solo la Stazione di Bicocca come unico scalo merci attivo con operatori di trasporto) con il gommato e ora anche con i voli aerei per i collegamenti con il Continente prima esclusivo appannaggio del trasporto ferroviario nei lunghi anni dell'emigrazione '50 e '60. Allo stato attuale solo in alcune linee gli interventi già effettuati consentono un parziale recupero in termini commerciali (la Messina Catania e in parte della PA - ME) rimanendo in ogni caso criticità, tratti intermedi anche con gallerie e tracciati obsoleti, che non consentono lo sviluppo del sistema nel suo complesso.

#### **Piano di Sviluppo della rete ferroviaria in Sicilia**

Solo a partire dal primo decennio degli anni 2000 è stato avviato un programma per la realizzazione di

nuove linee e in particolare: l'asse Messina - Catania - Palermo per il collegamento in serie dei tre centri principali dell'isola che prevede il completamento del doppio binario Giampillieri - Fiumefreddo (43 km) sulla ME - CT con tracciato in variante e una nuova linea ferroviaria tra Bicocca - Fiumetorto (190 km) sulla Catania - Palermo, in tutto 8 lotti funzionali già appaltati e avviati. Oltre a tale intervento, asse portante delle nuove assetto ferroviario Siciliano, nella città di Catania, nodo tra le due linee ME - CT e CT - PA, è stato avviato il fondamentale intervento di interrimento della linea di fronte alla pista dell'aeroporto, con spostamento della stazione merci di Bicocca, per consentirne il prolungamento della pista necessario per lo sviluppo del 5° aeroporto italiano per traffico passeggeri, nella Palermo - Messina è in corso di completamento il raddoppio da Termini Imerese a Cefalù - Castelbuono. Il tratto intermedio Castelbuono - Patti della PA - ME di circa 70 km, inserito nel contratto di programma MIT - RFI, non è finanziato e si sta avviando un primo studio di fattibilità, ma non possono prevedersi tempi per il relativo completamento. Altri interventi riguardano la velocizzazione della Catania - Siracusa con il cosiddetto bypass di Augusta (in gara), il collegamento ferroviario con il porto di Augusta ancora con progettazione completata e prossima gara, interventi di riqualificazione per la riapertura delle linee Caltagirone - Gela e Alcamo- Milo. In tale contesto di rilancio del trasporto ferroviario, fondamentali sono gli interventi di penetrazione urbana (non realizzabili di certo con le autostrade) che vedono: per la città di Palermo la realizzazione di un passante sotterraneo e anello ferroviario con 25 stazioni di cui 20 già in esercizio compresa fermata aeroporto Punta Raisi; per la città di Catania un passante sotterraneo, coordinato con gli interventi della Circumetnea con 18 stazioni, in fase di progettazione con 5 nuove fermate e la stazione aeroporto già realizzata, mentre per Messina i nuovi interventi sono correlati con l'attraversamento stabile dello stretto il cui progetto è in corso di approvazione. Altri interventi minori riguardano la realizzazione di nuove fermate: Acireale, Agrigento ospedale, Metroferrovia Ragusa, Aeroporto di Birgi, riqualificazione stazioni diffuse.

FIGURA A

**NUOVE LINEE  
FERROVIARIE  
IN REALIZZAZIONE  
E INTERVENTI DIFFUSI  
IN AZZURRO LE LINEE  
ATTUALI**



FIGURA B

**IL CORRIDOIO TEN - T 5  
HELSINKY - LA VALLETTA  
CHE COMPRENDE  
L'ITINERARIO  
ME - CT - PA**



### Focus sugli interventi del nuovo itinerario ME - CT - PA.

Il nuovo itinerario ME - CT - PA è caratterizzato da un nuovo tracciato con caratteristiche tecniche - commerciali del corridoio TEN T 5 Helsinki - La Valletta nel quale è inserito (Fig. B) che consentirà una omogenea circolazione dei treni nel corridoio (peso assiale 22 tonn/asse, velocità 120 - 200 km/h, sagome gallerie PC/80 per intermodali, lunghezza binari per treni merci min 600 ml, lunghezza marciapiedi per treni passeggeri 350 ml o 250 ml se lunga percorrenza o regionale, massa trainabile 1300 tonn, capacità 80 treni/giorno per tratte a singolo binario e 180 treni/giorno per tratte a doppio binario). Tali caratteristiche consentiranno di far rientrare il trasporto ferroviario in origine / arrivo in Sicilia nel sistema ferroviario nazionale ed europeo e renderlo competitivo con altre modalità di trasporto passeggeri anche a livello regionale in quanto saranno assicurati tempi di percorrenza tra PA e CT di 1h45min e tra CT e ME di 45 min competitivi con gli analoghi tempi di trasporto su gomma.

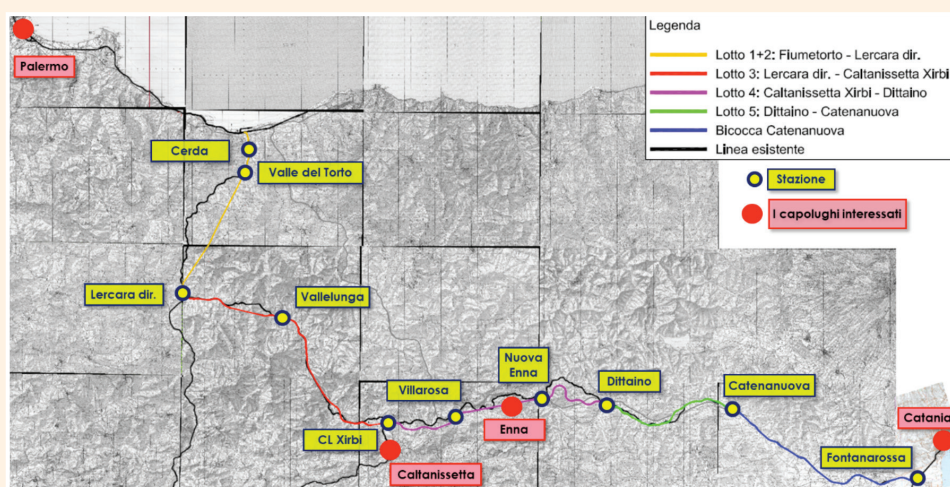
Per quanto riguarda gli aspetti realizzativi della nuova linea PA - CT, i lavori dei 6 lotti funzionali nei quali è stata suddivisa la realizzazione della nuova linea (fig. C) sono stati consegnati e tutti i cantieri sono già attivi, di seguito una tabella con il valore di investimento dei singoli lotti funzionali.

LOTTI FUNZIONALI	COSTO COMPLESSIVO (Miliardi di euro)
1+2 Fiumetorto - Lercara	1,85
3 Lercara - CaltanissettaX.bi	2,1
4a CaltanissettaX.bi - Nuova Enna	1,6
4b Nuova Enna - Dittaino	0,8
5 Dittaino - Catenanuova	0,75
6 Catenanuova - Bicocca	0,5

FIGURA C

**LOTTI FUNZIONALI DELLA NUOVA LINEA FIUMETORTO - BICOCCA DELLA PA CT**

**NUOVO COLLEGAMENTO PALERNO - CATANIA: COROGRAFIA DEI LOTTI FUNZIONALI FIUMETORTO - BICOCCA**



I lotti in costruzione sono caratterizzati tutti da linea in variante di tracciato con alcuni tratti a doppio binario in prossimità delle città di Catania e Palermo (con derivazione verso Agrigento) e una serie di nuovi tratti a singolo binario nella parte centrale dell'isola, differenza da correlare con la capacità dell'offerta ferroviaria che vede i tratti a singolo binario capacità non inferiori a 80 treni/giorno e nei tratti a doppio binario capacità non inferiori a 180 treni/giorni, correlate con la domanda di trasporto per territorio e con l'offerta di trasporto ferroviario nel corridoio PA - CT prevista nello sviluppo del Contratto di Servizio della Regione Siciliana. La previsione commerciale di aumentare gli attuale 26 treni/giorno a 80 treni/giorno nei tratti a doppio binario afferenti PA e CT (compresi i collegamenti diretti PA - CT) e 55 treni/giorno nei tratti a singolo binario, la velocità massima dell'attuale progettazione è di 200 km/h, risulta che è in studio un modifica per aumentare la velocità massima fino a 250 km/h .

Per quanto riguarda la nuova linea ME - CT (che vede già realizzati e in esercizio i tratti a doppio binario Catania- Fiumefreddo e Messina - Giampilieri) il progetto in corso di realizzazione con cantieri già avviati prevede il completamento con doppio binario in nuovo tracciato nella tratta Fiumefreddo - Giampilieri per circa 43 km. Di seguito una tabella costi complessivi (ante decreto aiuti) e una corografia dell'intervento (fig D).

LOTTE FUNZIONALI	COSTO COMPLESSIVO (Miliardi di euro)
1 Fiumefreddo - Taormina/Letojanni	0,9
3 Taormina - Giampilieri	1,4

FIGURA D

**NUOVA LINEA  
FERROVIARIA ME - CT,  
COMPLETAMENTO TRATTA  
FIUMEFREDDO - GIAMPILIERI**



Sotto un profilo commerciale il corridoio è omogeneo, fortemente antropizzato, con elevata domanda di trasporto passeggeri e anche merci correlata con l'attraversamento dello stretto di Messina, necessaria per lo sviluppo del trasporto ferroviario verso l'aeroporto di Catania, l'interporto di Bicocca e il porto commerciale di Augusta di cui è completata la progettazione del collegamento con la rete ferroviaria ed è prossimo l'avvio dell'appalto dei lavori. La previsione commerciale è di aumentare gli attuali 69 treni/giorno del 1° lotto a 117 treni/giorno e gli attuali 60 treni/giorno del 2° lotto a 100 treni/giorno, la velocità massima è di 180 km/h.

**Le risorse finanziarie e il programma temporale di realizzazione.**

Tale vasto programma di nuove linee, di adeguate risorse finanziarie che sono state appostate con vari fonti di finanziamento: fondi statali contratto MIT - RFI, PON, fondi del Fondo Sviluppo e Coesione, quota Fondi del Pnrr, per il nuovo itinerario PA - CT di altri interventi minori, FSC e FESR per interventi linee afferenti. Inoltre l'itinerario PA - CT rientra nei programmi garantiti da BEI.

Come è noto in generale i fondi Europei presentano delle scadenze per la realizzazione delle opere che

per i fondi Pnrr è fortemente sfidante: 30 giugno 2026, scadenza che ha obbligato ad un diverso assetto finanziario i lotti della PA - CT di maggiore estensione non più inseriti nel Pnrr, circostanza che rischia di replicarsi in generale (non solo in Sicilia) per le opere infrastrutturali di grande dimensioni sia ferroviarie che stradali che presentano significativi hazard realizzativi, criticità che andrebbe gestita per tempo ricordando che in ogni caso le risorse dovranno essere garantite per opere appaltate e in corso di realizzazione.

Le risorse finanziarie per la realizzazione di tale programma sono complessivamente circa 12 miliardi di euro con il riconoscimento del decreto aiuti che ha sostenuto i costi successivamente all'aumento costi del 2021, per l'esame delle ricadute occupazionali sono state verificate le scadenze ufficiali rimodulando nel caso di slittamento dei programmi già in atto: per la ME - CT (lavori già avviati in modo significativo) è stato previsto il completamento dal 2028 al 2030, per l'interramento linea di fronte aeroporto di Catania (lavori appaltati ma da avviare) è stato previsto uno slittamento dal 2026 al 2028, per la PA -CT (lavori in parte avviati nei vari lotti) è stato previsto il completamento dal 2029 al 2031 e gli interventi per le opere minori previste da completare entro il 2026 è stato spostato al 2028.



**Capitolo 2.**

**PRODUTTIVITÀ E CRESCITA:  
DIVARI INTERNI E ASIMMETRIE  
INTERNAZIONALI**



**2.1****LA DINAMICA INTERNA**

L'impegno pubblico per lo sviluppo del Mezzogiorno, con alterne vicende dal dopoguerra, si può considerare una costante della politica economica nazionale e le politiche attive messe in campo per sostenere l'occupazione, o meglio tentare di ridurre l'alto tasso di disoccupazione strutturale, una priorità per il funzionamento del mercato del lavoro delle regioni del Sud. Gli investimenti dovuti all'attuazione del Pnrr e le aspettative di crescita correlate al deciso incremento della spesa pubblica nel territorio dove sono stati avviati i lavori per le grandi infrastrutture, disegnano uno scenario inedito e articolato con prospettive di sviluppo impensabili, per ampiezza e diffusione, sino alla fine dello scorso decennio quando dominavano politiche di bilancio restrittive. Si rafforzano dunque le potenzialità di attrazione dell'area meridionale di nuovi flussi d'investimento privati nazionali ed esteri (IDE) e si prevede in crescita il prodotto e l'occupazione, come si deduce dallo studio previsionale formalizzato nel modello econometrico esposto. Permangono nondimeno alcuni interrogativi sugli effetti che la spinta all'accumulazione di capitale fisico potrà avere nell'invertire la tendenza stagnante se non in calo della produttività, fenomeno che nel concreto accomuna sia le zone svantaggiate del Sud che le regioni più avanzate del Paese.

La dinamica della produttività del lavoro è un indicatore fondamentale per capire l'andamento della crescita e riflette il grado di avanzamento tecnologico (tecnico e organizzativo) di propensione all'innovazione e di capacità competitiva di un sistema economico; inoltre, costituisce uno dei parametri di riferimento per la contrattazione e la determinazione dei livelli retributivi e salariali. La produttività è anche una variabile che misura l'efficienza e spiega il miglioramento della qualità della produzione, e anche della quantità, in termini di accresciute competenze e abilità accumulate dal capitale umano impiegato nella lavorazione, oltre che per l'effetto congiunto degli investimenti fissi e immateriali nel campo della ricerca, dell'innovazione e dell'integrazione di processi produttivi in ottica di riduzione dei costi.

La fig. 2.1 mostra il *trend* della produttività del lavoro, nel lungo periodo in Italia, dal 1995 al 2023, rilevata in base al rapporto valore aggiunto/occupato. Sono messi a confronto il dato nazionale con quello di Centro-Nord, Mezzogiorno e Sicilia. Come si può vedere l'andamento del dato nazionale e del Centro-Nord risultano quasi sovrapponibili e le fluttuazioni seguono in buona parte l'andamento ciclico dell'economia: in crescita tra il 1995 e il 2001; di fatto stazionarie tra il 2003 e il 2008; in netto calo tra il 2008 e il 2012, a causa della grave crisi recessiva di quegli anni, e ancora con una tendenza prossima allo zero per i successivi anni sino al forte decremento del 2020 - crisi pandemica - e l'effetto rimbalzo del 2021. Si distinguono il Mezzogiorno e la Sicilia solo per una più accentuata tendenza negativa a partire dal 2002 che si è protratta sino al 2020.

La fig. 2.2 riporta la stessa serie storica calcolata però, in base al rapporto valore aggiunto/unità di lavoro. Le modeste differenze nella pendenza delle curve delle serie storiche messe a confronto sono dovute al

diverso metodo adottato per definire il denominatore e al peso attribuito alle prestazioni di lavoro flessibili<sup>8</sup>.

Il differenziale di produttività fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, a partire dal 1995, si attesta a circa il 35% - rapporto valore aggiunto su occupato-; e al 32,4% se calcolato in termini di valore aggiunto su unità di lavoro.

Nel 2010 la forbice Nord-Sud del valore aggiunto per occupato si riduce, di circa 7 punti, al 28%; mentre il dato è rimasto sostanzialmente stabile (33,3%), se ricavato come rapporto valore aggiunto su unità di lavoro. Nel 2023 il divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord si conferma in allargamento con ambedue i metodi di rilevamento: 30,7% - valore aggiunto su occupato - e 36,3% - rapporto valore aggiunto su unità di lavoro.

Il dato regionale della Sicilia non si discosta da quello relativo al Mezzogiorno. Infatti, se nel 1995 il differenziale di produttività rispetto al Centro-Nord è sensibilmente più favorevole rispetto al dato complessivo del Mezzogiorno, 24,6% - v.a./occ.- e 26,8% (v.a./U.L.); nel 2010 aumenta al 26% per il primo e al 31,3% per il secondo; per arrivare nel 2023 ad un divario del 30,7% - rapporto v.a. per occupato - e del 39% - rapporto v.a. per unità di lavoro. Il persistere del divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord conferma lo squilibrio territoriale e il dualismo strutturale del sistema economico italiano che in quasi tre decenni non è stato mai colmato o quanto meno ridotto. L'analisi di lungo periodo conferma quindi il dato strutturale relativo all'andamento della produttività del lavoro suddivisa per area geografica di riferimento. Il tasso di crescita di lungo periodo, ricavato dalla media geometrica dei tassi di variazione annuali, è rappresentato nella fig 2.4. Risulta evidente l'andamento stagnante della produttività con variazioni medie che restano confinate a qualche decimale di crescita, quando non sono di costante segno negativo.

I tassi di variazioni strutturali prossimi allo zero riguardano anche la misura dell'incremento riscontrato nel settore manifatturiero: il dato nazionale è mediamente aumentato nei quasi 3 decenni analizzati dello 0,5%; Centro-Nord 0,6% e Mezzogiorno -0,2%. La Sicilia nello stesso periodo ha segnato un tasso medio di lungo periodo negativo di -1,7%.

La mancata crescita degli indicatori di produttività coincide non casualmente con il ristagno della dinamica salariale a lungo compressa sia per le politiche fiscali restrittive messe in atto per il contenimento del debito pubblico, su indicazione della Commissione Ue, sia per contrastare la perdita di competitività del sistema economico nazionale imputabile - in regime di moneta unica - alla impossibilità di azionare, come avveniva in passato, la leva del tasso di cambio a sostegno dell'*export* nazionale.

<sup>8</sup> **Unità di lavoro:** Negli schemi di contabilità nazionale le unità di lavoro rappresentano le posizioni lavorative ricondotte ad unità equivalenti a tempo pieno e forniscono una misura del volume di lavoro che partecipa al processo di produzione del reddito in un determinato periodo di tempo. Le unità di lavoro sono calcolate come quoziente tra il totale delle ore effettivamente lavorate ed un numero standard di ore lavorate in media da una posizione a tempo pieno.

Per **occupati interni** si intendono tutte le persone, dipendenti o autonomi, che esercitano un'attività di produzione a tempo pieno o parziale sul territorio economico del paese.

Nel concetto di occupato sono incluse le persone temporaneamente non al lavoro, che mantengono un legame formale con la loro posizione lavorativa, ad esempio, la garanzia di riprendere il lavoro o l'accordo circa la data di una sua ripresa. I lavoratori in cassa integrazione guadagni rientrano in questa tipologia di occupati.

In alternativa il contenimento dei costi e dei salari danno corpo alla cosiddetta strategia della svalutazione interna<sup>9</sup>. In questa prospettiva, per superare la rigidità dei salari alla riduzione, si sono adottate misure deflattive, di contenimento dei costi e dei salari e si sono allungati i tempi per i rinnovi contrattuali, promuovendo, inoltre, un largo uso di contratti atipici, a tempo determinato o parziale.

Il *trend* strutturalmente stagnante della produttività del lavoro è alla base dell'insufficiente crescita delle regioni italiane e - di conseguenza - del Paese. In particolare, quelle del Sud pagano lo scotto della fragilità specifica del contesto socio economico nel quale operano. Ma l'andamento stagnante della produttività investe anche le regioni della parte più sviluppata del Paese, e ne condiziona la loro competitività. Queste dinamiche si accompagnano con una evoluzione strutturale che, dal modello di distretti industriali articolati in sistemi di piccole e medie imprese dinamiche e flessibili, approda all'attuale prevalenza delle "catene del valore" nelle quali si collocano come produttori in veste di subfornitori specializzati e di qualità di grandi imprese e gruppi industriali esteri, localizzati nell'Europa continentale.

La mancata crescita della produttività coincide con un ristagno anche nella dinamica salariale che in Italia è stata a lungo compressa sia per le politiche fiscali restrittive messe in atto per il contenimento del debito pubblico, su indicazione della Commissione Ue, sia per operare un contrasto efficace alla perdita di competitività del sistema economico nazionale imputabile allo svantaggio strutturale accumulato e all'ormai impossibilità di usare, nell'area della moneta unica, strumenti correttivi di riallineamento dei prezzi, come la leva del tasso di cambio sperimentata in passato nei periodi di rallentamento dell'*export* nazionale per pilotare svalutazioni competitive. In alternativa; di fatto si è applicata la strategia della svalutazione interna<sup>10</sup>. Per limitare l'effetto della rigidità dei salari alla riduzione, si sono allungati i tempi per i rinnovi contrattuali e si è fatto largo uso di contratti atipici, a tempo determinato o parziale.

Il strutturalmente stagnante della produttività del lavoro è alla base dell'insufficiente crescita delle regioni italiane e - di conseguenza - del Paese. In particolare, quelle del Sud pagano lo scotto della fragilità specifica del contesto socio economico nel quale operano. Ma l'andamento stagnante della produttività investe anche le regioni della parte più sviluppata del Paese, e ne condiziona la loro competitività. Queste dinamiche si accompagnano con una evoluzione strutturale che, dal modello di distretti industriali articolati in sistemi di piccole e medie imprese dinamiche e flessibili, approda all'attuale prevalenza delle "catene del valore" nelle quali si collocano produttori in veste di subfornitori specializzati e di qualità di grandi imprese e gruppi industriali dell'Europa continentale. La transizione dal distretto alla catena comporta una perdita di centralità e di autonomia strategica delle imprese coinvolte e uno spostamento dei centri decisionali.

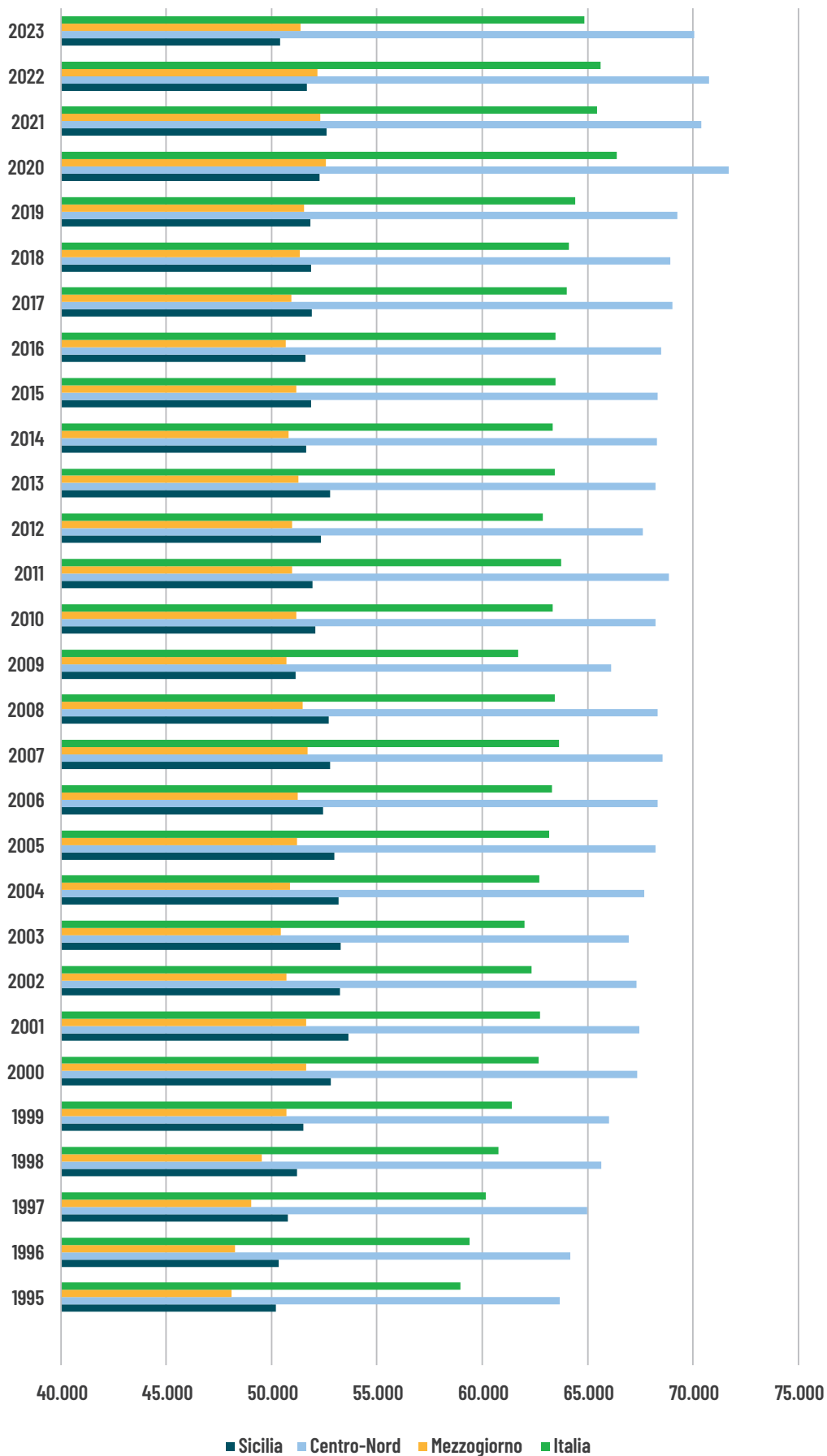
<sup>9</sup> L'efficacia del processo di svalutazione interna viene favorita dalle tre principali iniziative legislative (legge 206 del 2003: legge Biagi; legge 92 del 2012; legge 186 del 2014 - *jobs Act che norma il contratto a tutele crescenti*). Questi inerenti sono essenzialmente mirati a regolare e riformare il mercato del lavoro puntando a eliminare rigidità e a flessibilizzarne i processi di ingresso e di uscita, individuati come ingrediente essenziale per aumentare significativamente l'occupazione.

<sup>10</sup> P. Krugman. *End this depression now*. N.Y. USA: w.w. Norton&Company. 2012.

**FIGURA 2.1**

**RAPPORTO  
VALORE AGGIUNTO  
PER UNITÀ DI LAVORO  
IN VALORE MONETARIO,  
DAL 1995 AL 2023,  
PER RIPARTIZIONE  
GEOGRAFICA**

Valore aggiunto  
per occupato

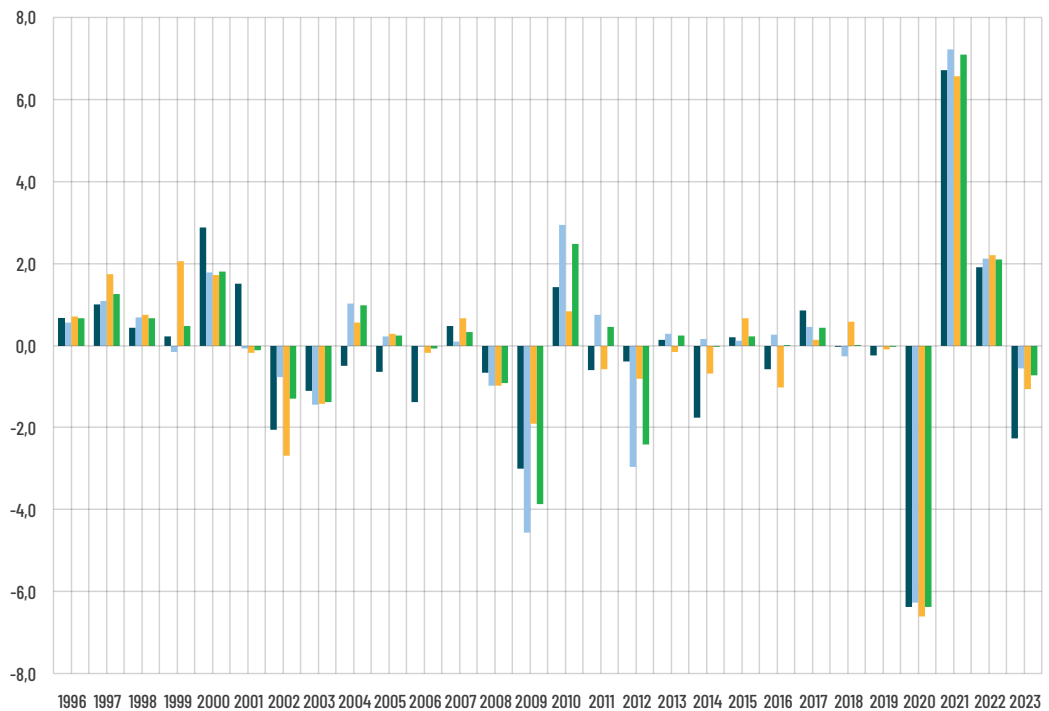


Fonte: elaborazioni su dati Svimez e Istat

**FIGURA 2.2**

**ANDAMENTO  
DEL TASSO  
DI CRESCITA  
DELLA  
PRODUTTIVITÀ  
TOTALE  
(1996 - 2023)**

Valore aggiunto  
per occupato



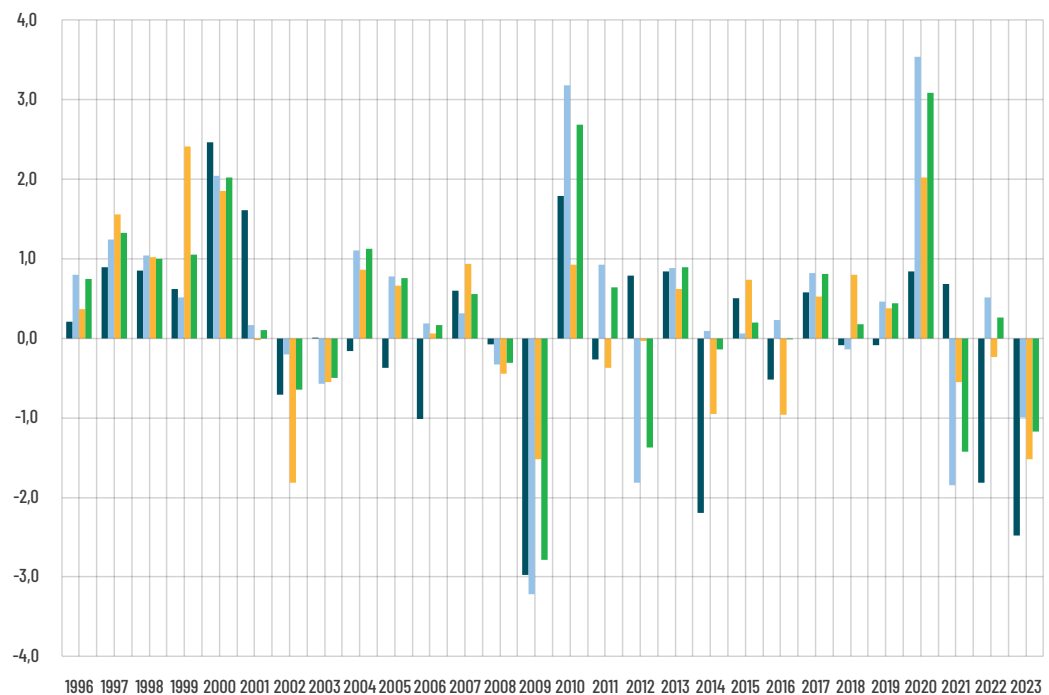
Fonte: elaborazioni su dati Svimez e Istat

■ Sicilia ■ Centro-Nord ■ Mezzogiorno ■ Italia

**FIGURA 2.3**

**ANDAMENTO  
DEL TASSO  
DI CRESCITA  
DELLA  
PRODUTTIVITÀ  
TOTALE**

Valore aggiunto  
per unità di lavoro



Fonte: elaborazioni su dati Svimez e Istat

■ Sicilia ■ Centro-Nord ■ Mezzogiorno ■ Italia

TABELLA 2.1

**TASSO MEDIO  
DI CRESCITA DELLA  
PRODUTTIVITÀ  
DEL LAVORO PER  
OCCUPATO E PER U.L.  
NEL LUNGO PERIODO**

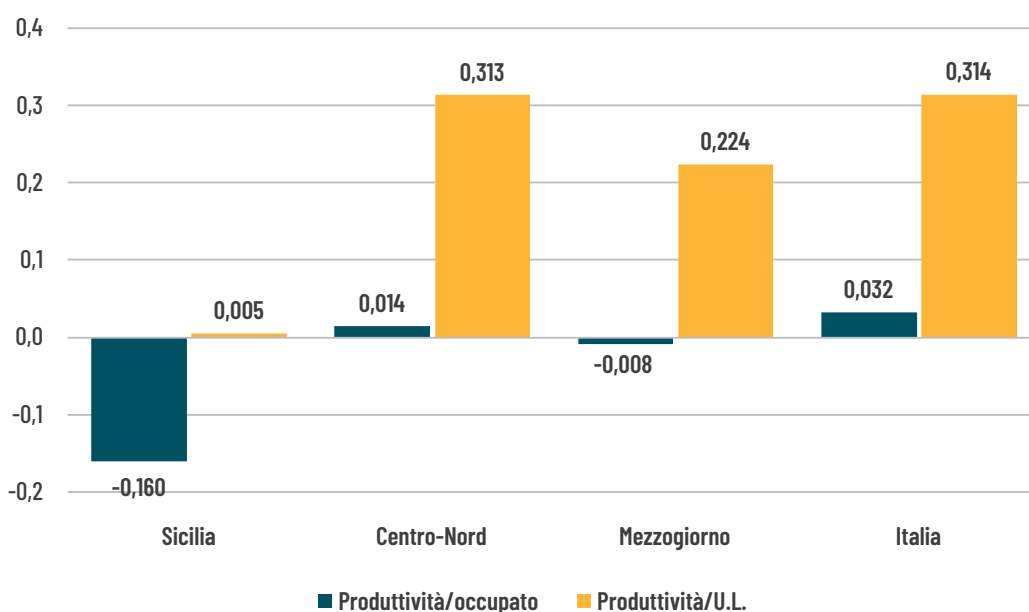
Fonte: ns. elaborazione  
dati ISTAT e Svimez

	Produttività/occupato	Produttività/U.L.
Sicilia	-0,160	0,005
Centro-Nord	0,014	0,313
Mezzogiorno	-0,008	0,224
Italia	0,032	0,314

FIGURA 2.4

**TASSO STRUTTURALE  
DI CRESCITA DELLA  
PRODUTTIVITÀ  
DEL LAVORO  
DISTRIBUITO  
PER TERRITORIO**

Fonte: elaborazioni su  
dati Svimez e Istat



## 2.2

### LA SCOMPOSIZIONE DEL PIL

La tab. 2.2 analizza la scomposizione del tasso di crescita del Pil pro capite ripartito su base nazionale e per aree geografiche: Centro-Nord, Mezzogiorno e regione Sicilia.

Il commento che suggerisce quanto emerge dal confronto statistico è che la notevole diversità dei risultati implica una valutazione articolata. Il primo elemento è la decisa tendenza negativa del tasso di variazione assunta nel periodo 2007-2019 che coinvolge sia le aree deboli del Mezzogiorno -8,7, con la Sicilia a -12,7, che il Centro-Nord con valori più contenuti, ma in ogni caso significativi -5,3. La scomposizione evidenzia, in effetti, che il Pil per ora di lavoro è cresciuto - nel Mezzogiorno in misura maggiore che nel Centro-Nord - mentre le

ore di lavoro in rapporto alla popolazione attiva (colonna C) sono diminuite ed il dato ricavato dal quoziente si può interpretare come una variazione negativa dell'occupazione, a cui si aggiunge la parte del Pil che deriva dalla popolazione attiva in rapporto alla popolazione totale, e anche in questo caso, la tendenza è negativa.

In effetti, il dato riportato nella colonna E sembra smentire quanto sopra affermato, poiché la quota di occupati in rapporto alla popolazione attiva è positiva nel Centro-Nord (+ 3,0), mentre al Sud diminuisce (-1,4).

Una prima dinamica per così dire fisiologica è quella del Centro-Nord dove il massiccio contenimento delle ore lavorate dà un risultato decisamente positivo in termini di produttività oraria per addetto plausibilmente riconducibile al significativo concorso di un fattore "tecnologico" quale fattore esplicativo latente della riduzione dell'input di lavoro come calcolato. Una significativa intensificazione tecnologica che va in parallelo all'aumento del tasso di occupazione.

Per contro, non ha avuto effetti simili sulla produttività oraria la riduzione dell'input di lavoro nel Mezzogiorno che, al contrario, suggerisce l'effetto debole se non del tutto assente del processo di adeguamento tecnologico (e qui la diversità nella composizione settoriale per grandi comparti produttivi potrebbe spiegare molto).

La dinamica che emerge in qualche modo suggerisce una prima risposta agli annunciati incrementi occupazionali, senza mai qualificarli con il *trend* delle ore lavorate. Di per se il meccanismo è lo stesso di quello che funziona con la "svalutazione interna", che raggiunge gli stessi risultati manovrando la variabile salariale, una variabile divenuta difficilmente comprimibile ormai in Italia. Sarebbe interessante qualificare come e quanto sia manovrabile la variabile ore di lavoro pro capite a seconda dei regimi contrattuali degli occupati. Se la variabile risultasse particolarmente flessibile, avremmo una spiegazione plausibile della anomala crescita dell'occupazione a tempo indeterminato e la contrazione di quella a tempo determinato: con una variabile orario adeguatamente flessibile le due categorie non avrebbero motivo di esistere.

Argomentazioni che non possono essere scisse dagli spazi che offre il versante tecnologico (digitalizzazione *in primis*) sul quale il Pnrr punta fortemente (con "industria 5.0" non senza difficoltà) offrendo risorse erogate "a domanda" assorbite prevalentemente dalle imprese del Centro-Nord tanto più se convinte che conviene - a parità di prodotto - ridurre il tempo di lavoro per unità di lavoro cogliendo di fatto una nuova forma di svalutazione interna frutto di una "esogena" iniezione di competitività alle imprese utile a riallineare "margini", competitività e posizionamento sul mercato.

Lo schema analitico-descrittivo plausibile è quello della mappa degli isoquanti di produzione dove sugli assi si misura il tempo di lavoro (ore) e la quantità di lavoro (unità) e la distanza tra gli isoquanti varia in funzione - per un dato stock di capitale - dell'introduzione di "procedure digitali o altro" esogenamente diffuse a pioggia nel sistema convogliate dall'esternalità degli incentivi che stanno contribuendo alle *performance* italiane.

Un caveat non secondario è il fatto che alla riduzione del tempo di lavoro dovrebbe corrispondere la flessione del salario per giornata, a meno che non si agisca sull' adeguamento dei compensi orari.

Per quanto riguarda in particolare il dato regionale, la Sicilia è un utile campione che mostra un andamento negativo più accentuato, rispetto al Mezzogiorno, -12,7 per il Pil pro capite in rapporto alla popolazione totale e -9,0 per le ore lavorate rispetto alla popolazione attiva, a cui corrisponde l'esito di un valore negativo anche della produttività per ora lavorata. Anomalia, che non smentisce le argomentazioni precedenti. La *performance* dell'isola mostra, non casualmente, una minore riduzione delle ore di lavoro per occupato rispetto al dato nazionale e del Mezzogiorno e di conseguenza non ottiene crescita della produttività il cui declino (-2,0%), evidenzia il ritardo del sistema delle imprese che si desume anche dalla più contenuta domanda -per classi di imprese omogenee - da parte dell'imprenditoria locale delle risorse straordinarie per la transizione digitale.

TABELLA 2.2

**SCOMPOSIZIONE  
DEL TASSO  
DI CRESCITA  
DEL PIL  
PRO CAPITE (\*)**

PIL A PREZZI  
COSTANTI;  
VARIAZIONI  
LOGARITMICHE  
CUMULATE

Territori	(A) PIL pro capite (PILK/POP <sub>TOT</sub> )	(B) PIL per ora lavorata (PILK/ORE)	(C) Ore lavorate per persona in età lavorativa (ORE/POP <sub>15-64</sub> )	(D) di cui: ore lavorate per occupato (ORE/OCC)	(E) di cui: quota occupati su totale delle persone in età lavorativa (OCC/POP <sub>15-64</sub> )	(F) Quota delle persone in età lavorativa sul totale della popolazione (POP <sub>15-64</sub> /POP <sub>TOT</sub> )
2019 vs. 2007						
Sicilia	-12,7	-2,0	-9,0	-3,7	-5,3	-1,7
Italia	-5,4	1,4	-3,8	-5,9	2,1	-3,0
Centro-Nord	-5,3	1,0	-3,0	-6,0	3,0	-3,3
Mezzogiorno	-8,7	1,2	-7,6	-6,2	-1,4	-2,3
2021 vs. 2019						
Sicilia	0,4	2,4	-0,6	-2,8	2,2	-1,4
Italia	-0,4	1,3	-1,2	-1,5	0,2	-0,5
Centro-Nord	-0,7	1,2	-1,8	-1,1	-0,7	-0,1
Mezzogiorno	0,1	1,5	-0,1	-2,4	2,3	-1,3
2023 vs. 2021						
Italia	5,1	-1,7	6,9	3,0	3,9	-0,1

Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat e Svimez

**LEGENDA**

PIL a prezzi costanti (PILK): dati Istat di contabilità nazionale e territoriale fino al 2022; 2023 stime Svimez per i dati regionali  
N. occupati (OCC): dati ISTAT di contabilità nazionale e territoriale fino al 2022; 2023 stime Svimez per i dati regionali  
Totale popolazione (POP<sub>TOT</sub>): dati ISTAT  
Popolazione in età lavorativa (POP<sub>15-64</sub>): dati Istat

(\*) La dinamica del Pil (colonna A) è pari alla somma dei valori delle colonne (B), (C) ed (F); la dinamica delle ore lavorate per persona in età lavorativa (colonna C) è pari alla somma dei valori delle colonne (D) ed (E).

**2.3****LO SCENARIO EUROPEO: UN CONFRONTO CON I PRINCIPALI PARTNERS DELLA UE**

L'analisi, che illustra il generale ritardo, sia pur variegato per intensità a livello regionale sul versante della produttività affronta un aspetto cruciale e con effetti evidenti che condizionano la crescita sostenibile del Sistema Paese. Al Pnrr varato in attuazione del NGEU spetta di rimettere in moto il Paese adempiendo al contempo, anzi cogliendo le opportunità offerte dagli impegnativi obiettivi della doppia transizione (energetica e digitale) per uno sviluppo sostenibile ed in armonia con parametri ed obiettivi definiti dalla Ue.

Rimanendo all'analisi della variabile strategica - la produttività - la sua insufficiente dinamica ben illustra l'ardua impresa che attende il sistema Italia solo che si guardi il panorama delle *performance* della Ue (tab. 2.3).

Una verifica comparata dell'andamento della produttività del lavoro con quanto avvenuto in Europa nel lungo periodo mostra condizioni stabilmente più favorevoli per gli Stati e le regioni dei principali *competitors*<sup>11</sup>.

La Germania ha avuto un incremento della produttività del lavoro negli ultimi venti anni del 16,9; la Spagna del 16,5; la Francia del 9,8; in Polonia, economia emergente dell'Europa, la crescita della produttività ha raggiunto il tasso cumulato del 57,9; mentre, la media dei 27 Paesi aderenti all'unione europea è del 18,6. L'Italia nello stesso periodo ha avuto, cumulando i tassi annuali, una crescita di 2,2.

La patologia del sistema economico nazionale è messa in evidenza anche nella figura 2.5, nel quale sono riportati le variazioni della produttività negli ultimi 10 anni. Il dato medio è per l'Italia di 1,3 nel 2023 e di -0,2 nel 2024. Si conferma, quindi, fra i principali Paesi europei, il primato italiano dell'aver il segno negativo nell'andamento di medio-lungo periodo della produttività e se il differenziale - in ambito europeo - per il Mezzogiorno è ampiamente imputabile al deficit di accumulazione di capitale fisico, grandi infrastrutture e impianti ad avanzata tecnologia; e capitale immateriale - istruzione, sanità e ricerca -; per le regioni del Nord la bassa dinamica di crescita della produttività non può derivare dagli stessi fattori, in quanto sono territori dove è elevata l'accumulazione di capitale fisico, in beni materiali e infrastrutture, così come la parte immateriale, qualità del capitale umano e rete delle relazioni funzionali alla interazione economica. Sembra plausibile, invece, concludere che le radici delle difficoltà competitive, siano da individuare nei tratti del modello di sviluppo produttivo che si è consolidato e affermato, in particolare nel Centro-Nord caratterizzato in rapida progressione fino dalla fine degli anni '80 da una graduale mutazione strutturale che mentre ha confermato la tradizionale presenza di piccole e medie imprese manifatturiere ha al contempo segnato la scomparsa di larga parte delle grandi aziende, rispetto alla consolidata struttura industriale, delle regioni settentrionali. Le PMI accanto alle indubbie capacità di adattamento agli shock economici hanno, non di meno, mostrato segnali di debolezza sul piano della propensione all'innovazione, dovute sia a una ridotta disponibilità di capitale per finanziare investimenti in ricerca e sperimentazione di nuove tecnologie

---

<sup>11</sup> Eurostat

e prodotti sia per la progressiva carenza di linee guida programmatiche e strategiche: un aspetto strutturale connaturato alla carenza dimensionale delle imprese e - con esso - al processo adattivo al modello evolutivo-inerziale di crescita nazionale, poco indirizzato e perciò condizionato da una inadeguata strategia di politica industriale. Su questo versante - come ripetutamente detto - la "politica industriale" ha inteso avviare non affrontare il deficit di innovazione e il sostegno alle imprese nell'export sui mercati esteri e ha di fatto privilegiato misure di svalutazione (valutaria fino quando possibile) e interna-via reiterati interventi di flessibilizzazione del mercato del lavoro per assicurare un vantaggio competitivo attraverso la concorrenza di prezzo. Sul piano interno una strategia concorrenziale basata sulla convenienza del prezzo implica l'attuazione di politiche deflattive e di contenimento della dinamica dei salari e dei prezzi e - va da se - il razionamento progressivo di politiche nazionali di sviluppo nelle aree svantaggiate surrogate dal crescente ruolo delle politiche di coesione che poco o nulla hanno di mira il mutamento strutturale non delle realtà territoriali bensì della dinamica funzionale all'evoluzione di un modello integrato di crescita di sistema.

TABELLA 2.3

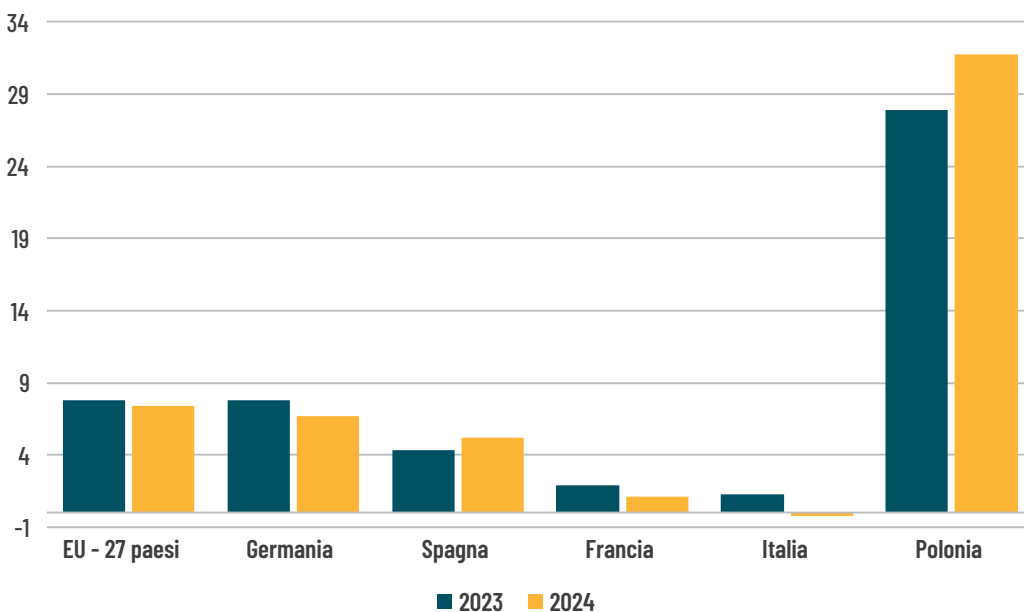
**TASSI DI VARIAZIONE  
- MEDIA ANNUA - E  
CRESCITA CUMULATA  
2003-2023 DELLA  
PRODUTTIVITÀ  
DEL LAVORO NEI  
PRINCIPALI PAESI  
EUROPEI E MEDIA U.E.**

Anni	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2003-2023
EU - 27 paesi	1,4	0,4	1,7	0,7	0,7	1,3	0,6	0,5	-0,6	0,4	18,6
Germania	0,6	1,4	1,9	0,3	0,7	0,9	1,3	0,1	-0,6	-0,1	16,9
Spagna	1,0	0,4	0,7	-0,1	0,2	0,0	-0,5	1,4	0,6	1,3	16,5
Francia	0,8	-0,1	1,9	0,1	0,5	0,2	-1,4	-1,4	0,2	0,2	9,8
Italia	0,1	-0,4	0,5	-0,2	0,4	3,3	-1,2	0,5	-1,8	-1,4	2,2
Polonia	2,5	2,1	4,9	7,1	1,6	-1,3	1,2	4,6	0,7	4,8	57,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat

FIGURA 2.5

**PRODUTTIVITÀ DEL  
LAVORO A 10 ANNI  
NEL 2023 E 2024  
(VARIAZIONI %)**



Fonte: elaborazioni su dati Svimez e Istat

Quanto dimostrato porta a riconsiderare alcune parti della narrazione corrente che vede il Sud imputato del persistere degli squilibri territoriali del Paese, mentre le regioni del Nord, virtuose e avanzate, vittime in quanto rallentate nelle potenzialità di crescita dallo storico dualismo che comporta, rimarca chi propone questa lettura, storno di risorse della spesa pubblica ordinaria e straordinaria verso obiettivi assistenziali o quantomeno una loro allocazione non corretta o efficiente.

La tab. 2.4 mostra la graduatoria delle regioni italiane rispetto alla totalità delle regioni della Ue a 27, in relazione al reddito pro capite, calcolato a parità di potere d'acquisto, dal 2000 al 2022.

Considerando il numero indice 100 come media europea per reddito pro capite, nel 2000, 14 regioni italiane, tutte del Centro-Nord erano ampiamente al di sopra della media, solo le regioni meridionali erano al di sotto, con differenze negative consistenti solo per 5 di queste: Sardegna, Campania, Puglia, Sicilia e Calabria.

Nel 2022 è evidente che tutte le regioni italiane hanno perso posizioni nella graduatoria Ue. In particolare sono arretrate di 42 posti il Lazio, di 32 la Lombardia, 34 l'Emilia Romagna, 32 il Piemonte e 30 il Veneto. In complesso le regioni che attualmente superano la media si sono ridotte a 9; sono quasi nella media 2, mentre tutte le altre sono al di sotto. Anche le regioni del Sud hanno perso posizioni nella graduatoria, in modo meno rilevante rispetto al Centro-Nord ma non c'è da rallegrarsi perché ormai si trovano stabilmente nella parte finale della lista.

Un ultimo aspetto da osservare riguarda l'andamento del Pil pro capite nominale calcolato a parità di potere d'acquisto. Si nota come, dal 2000 al 2022, il valore in euro sia raddoppiato nella media dei 27 Paesi della Ue mentre, le regioni italiane hanno avuto incrementi nominali, per le più dinamiche (Veneto), di circa il 50%; nel Sud, la Sicilia ha avuto un aumento nel Pil pro capite di euro 6.700 in media pari a circa il 46,8%.

Anche in questo caso si dimostra la difficoltà del Paese nel suo complesso a rimanere agganciato alla dinamica di crescita internazionale.

Per quanto riguarda l'attuazione del piano d'investimenti esaminato per la Sicilia, come già rilevato sarà realizzato quasi integralmente con fondi estranei al Pnrr e quindi per il completamento non vincolate alla scadenza del 2026.

## 2.4

### **DALL' ECONOMIA ALLA POLITICA: DIAGNOSI INFONDATE ED ILLUSORIE VIE DI FUGA**

Queste considerazioni evocano l'urgenza di una riflessione che, inevitabilmente, dall'analisi esclusivamente economica passi a confrontarsi con la realtà partendo più articolatamente dal consuntivo della lunga stagione della stagnazione italiana, che conferma in modo inequivocabile l'Italia, fra i Paesi fondatori, come

“il grande malato d’Europa”. È quindi evidente che se il COVID ha portato al varo del NGUE, vero e proprio intervento straordinario, appare del tutto naturale che individui l’Italia come primo beneficiario dell’intervento.

In questa prospettiva il NGEU oltre ad affrontare gli effetti dell’emergenza pandemica calibra nel nostro caso la portata dell’intervento all’urgenza di affrontare la pregressa Questione Italiana. Il Pnrr - con il quale si battezza l’intervento - lungi dal limitarsi ad una manutenzione ordinaria dovrebbe intervenire con una efficace, ben definita visione progettuale di sistema partendo dalla presa d’atto che i territori e le cosiddette politiche di coesione non sono state fin qui in grado di invertire la tendenza.

Da questo punto di vista la comprovata ultratrentennale incapacità italiana di sviluppare e financo di proporre una analisi di sistema, impone di superare, consolidate inerziali illusioni e le connesse scelte che più che alla soluzione, propongono in prospettiva la dissoluzione del Sistema avviando - nella più rosea prospettiva - la confluenza del Paese “a pezzi” e con diversi gradi di autonomia, nel gregge delle regioni europee.

Su questa linea l’ipotesi - autorevolmente proposta nel Paese - è quella di un “gerarchico” rilancio dello sviluppo puntando sul rafforzato protagonismo delle sedicenti regioni locomotive del Nord cui affidare la soluzione della Questione Italiana partendo dalla priorità di “far correre Milano anche a costo di frenare Napoli” (Tabellini 2018). Un viatico autorevole, eredità della “questione settentrionale” che postula l’urgenza dell’autonomia rafforzata (ex art.116 comma 3) che infatti nel giugno del 2024 giunge all’approvazione in Parlamento della legge 86, tempestivamente, ma solo momentaneamente, neutralizzata da un chirurgico intervento della Suprema Corte.

In netto contrasto con il mandato della missione affidata al Pnrr, la soluzione per parti della autonomia incombe ponendosi in alternativa oggettiva a norme, metodi ed obiettivi raccomandati anzitutto dall’analisi logica della situazione oltre che dalle sagge condizionalità che accompagnano l’intervento straordinario offerto dall’Unione.

**TABELLA 2.4**

**GRADUATORIA  
DELLE REGIONI  
ITALIANE TRA  
QUELLE EUROPEE  
(242 NUTS 2)  
IN BASE AL PIL  
PRO-CAPITE  
(IN PARITÀ DI  
POTERE D'ACQUISTO)  
IN % DELL'UE A 27  
ED IN EURO,  
DAL 2000 AL 2022**

Regioni	2000		2007		2009		
	% EU 27	Pil pro capite	% EU 27	Pil pro capite	% EU 27	Pil pro capite	
Provincia Autonoma di Bolzano	176	32.300	153	37.600	158	38.000	
Provincia Autonoma di Trento	165	30.300	140	34.500	141	33.800	
Lombardia	162	29.800	141	34.700	141	33.900	
Valle d'Aosta	162	29.800	145	35.700	145	35.000	
Lazio	152	27.800	139	34.200	138	33.100	
Emilia-Romagna	151	27.700	132	32.400	127	30.500	
Veneto	139	25.600	121	29.800	118	28.300	
Piemonte	133	24.400	117	28.800	111	26.700	
Friuli-Venezia Giulia	132	24.300	118	28.900	112	26.900	
Liguria	130	23.800	119	29.300	118	28.500	
Toscana	130	23.800	115	28.200	115	27.600	
Umbria	121	22.200	105	25.800	100	24.200	
Marche	116	21.300	106	26.100	104	24.900	
Abruzzo	107	19.700	92	22.600	92	22.100	
Molise	95	17.400	88	21.600	86	20.800	
Basilicata	92	16.900	81	20.000	79	19.000	
Sardegna	86	15.800	79	19.300	80	19.300	
Campania	82	15.000	73	18.000	73	17.500	
Puglia	80	14.800	70	17.100	69	16.500	
Sicilia	78	14.300	71	17.400	71	17.100	
Calabria	73	13.400	67	16.400	68	16.400	
<b>Unione Europea - 27 paesi (dal 2020)</b>		<b>18.400</b>		<b>24.600</b>		<b>24.100</b>	

Fonte: elaborazioni  
Svimez su dati Eurostat

2. Produttività e crescita: divari interni e asimmetrie internazionali

	2015		2019		2020		2021		2022		2001 - 2022	
	% EU 27	Pil pro capite	% EU 27	Pil pro capite	% EU 27	Pil pro capite	% EU 27	Pil pro capite	% EU 27	Pil pro capite	diff. % EU 27	diff. Pil pro capite
	154	42.400	155	48.700	151	45.300	152	49.600	161	56.900	-15	24.600
	127	34.900	126	39.600	125	37.400	125	40.800	130	46.100	-35	15.800
	129	35.400	127	39.900	125	37.700	130	42.500	130	46.000	-32	16.200
	129	35.500	124	39.000	120	36.200	121	39.400	129	45.700	-33	15.900
	114	31.400	112	35.200	109	32.700	108	35.400	110	38.800	-42	11.000
	119	32.600	117	36.600	115	34.500	118	38.700	117	41.600	-34	13.900
	109	30.000	109	34.200	105	31.600	108	35.300	109	38.700	-30	13.100
	102	28.100	102	32.000	99	29.800	102	33.300	101	35.700	-32	11.300
	105	28.800	104	32.700	102	30.800	106	34.500	106	37.600	-26	13.300
	107	29.400	105	32.900	100	30.000	102	33.300	105	37.200	-25	13.400
	104	28.600	106	33.100	98	29.500	101	32.900	103	36.500	-27	12.700
	86	23.800	85	26.600	82	24.700	84	27.400	83	29.500	-38	7.300
	92	25.200	91	28.400	88	26.600	91	29.700	91	32.200	-25	10.900
	85	23.400	82	25.700	80	24.000	82	26.700	80	28.300	-27	8.600
	70	19.200	70	21.900	69	20.800	71	23.200	73	25.800	-22	8.400
	77	21.100	74	23.300	71	21.400	76	25.000	83	29.500	-9	12.600
	73	20.000	70	22.000	68	20.600	70	22.900	71	25.000	-15	9.200
	63	17.400	62	19.500	61	18.300	62	20.300	63	22.200	-19	7.200
	63	17.400	62	19.600	62	18.600	63	20.700	65	22.900	-15	8.100
	61	16.700	59	18.400	58	17.500	59	19.400	59	21.000	-19	6.700
	58	16.100	56	17.700	56	16.700	57	18.500	57	20.300	-16	6.900
		27.500		31.300		30.100		32.700		35.400		17.000



## Capitolo 3.

# PASSATO, PRESENTE E FUTURO DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA ASPETTI GIURIDICI E IMPLICAZIONI ECONOMICHE E SOCIALI DI SISTEMA



**3.1****PRIMO TEMPO**

Per inquadrare i temi precedentemente oggetto di analisi nel contesto operativo della politica, ha un grande e problematico rilievo il testo approvato<sup>12</sup> della legge sull'autonomia differenziata di attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione che definisce i principi generali e le procedure per l'attribuzione di nuove forme di autonomia alle Regioni che ne faranno richiesta. Un testo frutto di un faticoso equilibrio fra forze politiche con tradizioni diverse che formano l'attuale coalizione di Governo.

Per sommi capi, la Legge 86/2024 all'**art 1**: *“nel rispetto dell'unità nazionale... definisce i principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme di autonomia”. E il secondo comma dello stesso articolo puntualizzava che “l'attribuzione di funzioni relative a materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione (...) dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.*

Si parla qui dei famosi **Livelli Essenziali di Prestazione (LEP)** previsti dall'art. 117 della Costituzione che dovrebbero garantire a tutti i cittadini italiani la stessa quantità e qualità dei servizi su tutto il territorio nazionale tra cui salute, istruzione, assistenza sociale e trasporti. Fino alla definizione dei LEP in queste materie **non** sarebbe stato possibile alcun trasferimento di competenze ulteriori alle regioni. Per tutte le altre, invece, si sarebbe potuto procedere avviando la complessa procedura per la sottoscrizione di intese tra Stato e le Regioni che ne avrebbero fatto richiesta (art. 4 della legge 86) così da consentire, indipendentemente dai LEP, di avviare le procedure per Autonomia Differenziata. Da ricordare che pre-intese in tal senso erano state firmate nel 2018 tra il governo allora in carica e le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

**3.2****PROBLEMI E CONTRADDIZIONI<sup>14</sup>**

Le intese sono da approvare con “legge rafforzata” cioè a maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto in Parlamento, procedura che - secondo il Governo - non avrebbe consentito emendamenti. Parimenti si poteva avvalere di una non revocabilità della intesa per il periodo per il quale viene stipulata. A seguito delle intese, alla Regione che ne avrebbe fatto richiesta passava la sovranità esclusiva legislativa su materie che, attualmente, sono in regime di legislazione concorrente.

Alle materie trasferibili spettavano le risorse finanziarie a legislazione vigente: cioè un finanziamento basato sul fin qui consolidato criterio della spesa storica che, come è noto, presenta significativi divari

<sup>12</sup> <https://documenti.camera.it/leg19/pdf/pdf/leg.19.pdf.camera.1665.19PDL0072530.pdf>

<sup>13</sup> Ultima audizione SVIMEZ: <https://www.svimez.it/attuazione-e-prospettive-del-federalismo-fiscale/>

territoriali. Una prospettiva destinata quindi a cristallizzare il divario esistente.

La legge 86 opera una strumentale inversione della prassi rispetto alla logica sequenza rispettosa di quanto prescrive la Costituzione con la riforma del Titolo V del 2001 e - nello specifico - con il dettato della legge di attuazione dell'articolo 119" (legge 42 del 2009).

La legge 86 incide quindi e depotenzia ulteriormente (rispetto a quanto già avvenuto con la riforma del Titolo V) lo spirito dell'articolo 119 del 1947 con il quale i Padri Costituenti "costituzionalizzano" il Mezzogiorno come "questione nazionale da superare" impegnando lo Stato ad assegnare contributi speciali per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole; nel 2001 la riforma del Titolo V ridimensiona la "questione meridionale" cancellando dall' articolo 119 il riferimento esplicito al Mezzogiorno ridimensionato al rango di un general-generico problema di "aree depresse": ciò non a caso, ma in nome e per conto della ingombrante Questione settentrionale che lievita nel corso degli anni '80.

Nel 2009 per dare attuazione al novellato art. 119, viene approvata la legge 42 di attuazione del 119 il cui intento, come previsto dalla riforma del 2001, avrebbe dovuto ispirarsi e promuovere un modello di federalismo cooperativo liberale. Impegno prioritario di quella legge di attuazione della riforma è il superamento della contestata spesa storica e l'urgente definizione dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dei fondamentali diritti civili e sociali di cittadinanza (art.117 comma 2 lettera m). La legge 42, in vigore dal 2009 è rimasta ancora inattuata e ad essa non si fa riferimento nella legge 86 del 2024.

Che tutto ciò incida sull'art. 116 comma 3 oggetto della legge 86 non pare interessare il legislatore attuale né che la richiesta di ulteriori forme di autonomia nelle materie a legislazione concorrente debba avvenire nel rispetto dei principi dell'articolo 119. Per entrambi i motivi infatti logica (e Costituzione) vorrebbe che l'attuazione del 119 consenta di superare il criterio della spesa storica e a garantire i diritti di cittadinanza. L'attuazione dei principi fondanti scolpiti nella 42/2009 sono pertanto propedeutici al 116 comma 3.

È pertanto legittima la denuncia sugli effetti perversi determinati da "questa" autonomia differenziata che, senza LEP, non solo perpetua ma cristallizza il regime di "spesa storica". Comunque edulcorata, l'autonomia ex lege 86 costituzionalizza i divari garantendo alle Regioni richiedenti i privilegi storicamente consolidati nella ripartizione delle risorse erariali. Inoltre rileva - e non poco - il fatto che con le intese le Regioni acquisiscono la "sovranità" su materie e funzioni trasferite senza assumerne la "responsabilità" che rimane in capo a una Repubblica con sovranità ridimensionata.

### 3.3

## POSSIBILI CONSEGUENZE

Chi ha sempre sostenuto l'autonomia argomenta che essa è un mezzo per rendere lo Stato più efficiente.

Chi si oppone, invece, la considera un modo per esaltare una competizione per la quale le disuguaglianze “non sono più da contrastare e ridurre”, ma l’espressione necessaria della diversità di capacità di impegno e delle abilità. Secondo questa prospettiva nel contesto nazionale “...non sono le aree forti a sfruttare quelle deboli ma al contrario quelle deboli a sfruttare attraverso le politiche redistributive dello Stato nazionale, le aree forti”.<sup>13</sup>

I critici, ritengono che l’Autonomia differenziata non renderà l’uso delle risorse pubbliche più responsabile, al contrario negli anni successivi all’intesa, si potrebbe registrare un finanziamento extra senza adeguati controlli sulla spesa. Le stime Svimez<sup>14</sup> concernenti le pre-intese del 2018, firmate con Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia (stanti le richieste attuali, un primo assaggio di quella che sarebbe l’autonomia ex lege 86), le tre Regioni avrebbero ottenuto un surplus di risorse erariali tra i 6 e i 9 miliardi di euro per anno.

## 3.4

## SECONDO TEMPO

### CORTE COSTITUZIONALE, LEGGE 86/2024, REFERENDUM ABROGATIVO

Il prevedibile ruolo della Corte Costituzionale chiamata in causa dai cittadini e dalle regioni, molto tempestivo e incisivo, con la sentenza del 19 gennaio 2025 ha ridimensionato l’approvazione parlamentare procedendo a identificare l’inapplicabilità della legge laddove ritenuta in contrasto con il dettato Costituzionale.

Se non fossero state immediatamente bloccate le trattative dello Stato con le Regioni per il trasferimento delle materie e delle funzioni a legislazione concorrente, sarebbe stato possibile (articolo 4 comma 2) stipulare intese per tutte quelle funzioni e materie che non richiedono la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP); intese per le quali la legge stabilisce l’assegnazione delle «... *relative risorse.... previste a legislazione vigente*». (art.4 comma 2).

Oggetto di contestazione è anzitutto il “non detto” (drasticamente sollevato dalla Corte) che la legge rafforzata preveda l’approvazione delle intese in Parlamento a maggioranza assoluta degli aventi diritto in regime di inemendabilità e - di fatto - anche di irreversibilità. Si realizzerebbe quindi, come già rilevato, una subdola costituzionalizzazione del criterio della spesa storica il cui superamento è invece l’impegno solennemente esplicitato nell’incipit della vigente e mai applicata legge 42 del 2009 di attuazione dell’articolo 119 del Titolo V.

Contestato anche il fatto che il criterio della spesa storica viene confermato per default (articolo 4 com-

<sup>14</sup> F. CASSANO, *Tre modi di vedere il Sud*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 16.

<sup>15</sup> <https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2023/05/AUDIZIONE-SVIMEZ-AUTONOMIA-25-MAGGIO-20232049.pdf>

ma 1) anche per le funzioni che non possono essere oggetto di intese in carenza della definizione dei LEP o - qualora definiti - in assenza del loro finanziamento.

La legge consentirebbe cioè alle Regioni delle Intese di sottrarsi a prossime o future misure perequative previste nel 2009 come compito prioritario dalla legge 42, in vigore da allora e da allora in sonno. Né passa inosservata la strumentale inversione della prassi (articolo 4 comma 1) con la quale si vuole realizzare il *massimo di autonomia possibile alle condizioni vigenti* escludendo la possibilità di «intese» sulle materie LEP. Guarda caso si tratta delle materie nelle quali è ben noto il consolidato «privilegio storico» delle Regioni richiedenti l'autonomia, materie che investono i diritti fondamentali di cittadinanza (istruzione, salute, mobilità). In definitiva lo spirito e la stesura della legge viene censurato come incompatibile con la corretta attuazione del 116 terzo comma che, a chiusura del testo, ribadisce il vincolo di conformità a quanto previsto per l'attuazione dell'articolo 119 (quello -appunto- oggetto della legge 42/2009).

È noto, infatti, come risulta da atti parlamentari del 2019, che tra il 2001 e il 2019 la quota di risorse medie trasferite alle Regioni del Mezzogiorno non è mai andata oltre il 24,5-25%, dovendo invece garantire il 34% di risorse pubbliche ordinarie in conto capitale. Il Ministro delle Regioni di allora ribadì e certificò che, «...se ci fosse un conto da pagare sulle risorse non stanziato, quel conto sarebbe di 61 miliardi per anno, ...che non ci sono». Il dato è ufficiale, come tale condiviso e induce autorevoli protagonisti a interrogarsi: l'autonomia differenziata è una possibilità; offerta - a ben precise condizioni - dalla Costituzione che allo scopo rinvia preliminarmente al rispetto della 42/2009 attuativa dell'articolo 119 che esplicitamente la subordina al rispetto dei «... principi di cui all'articolo 119»: un vincolo, non un'opzione.

La meccanica della legge 86/2024 impernata nei due commi dell'articolo 4 - il fulcro sul quale fa leva la legge approvata - mirava quindi, con la costituzionalizzazione del criterio della spesa storica, a mettere al riparo le Regioni da rischi di perequazione grazie all'ardita «inversione della prassi». Regioni richiedenti che non ambiscono certo alla secessione e mirano invece alla sovranità offerta dalla potestà di legislazione esclusiva che acquisiscono sulle materie oggetto dell'intesa.

## 3.5

## TERZO TEMPO

### REFERENDUM, AUTONOMIA, PROSPETTIVE

Si è visto come sulla legge 86/2024, la pronuncia della Corte Costituzionale ha costretto il Governo -tuttora silente- alla ricerca di una completa revisione della normativa, rendendo esplicito che il vero intento era trasferire la "sovranità" su tutte le materie "non LEP" finanziate con il criterio della spesa storica che sarebbe stato così reso irreversibile. Eloquente, nelle more, il fatto aggiuntivo dell'inserimento nella legge di bilancio del *bonus emigrazione*, per i giovani che accredita l'interpretazione di un Nord estrattivo che via

demografia agevola la lunga eutanasia del Sud e che fa il paio con il defanziamento del fondo di perequazione infrastrutturale, messo - per la prima volta - in bilancio nel 2022 (4 miliardi di euro per un quinquennio) ridimensionato... a 800 milioni di euro per un decennio.

L'auspicio è dunque che non si vada a una "riscrittura" di quello che la Consulta ha reso un sacco ormai vuoto e, al contrario, si dia corso ad attuare il 119 secondo i principi fin dal 2009 precisamente normati dalla legge 42.

Alla causa dell'autonomia - una opzione offerta "a ben definite condizioni"- non giova l'astuzia e ancor meno la prepotenza. Ammesso che dopo una più o meno lunga quarantena si torni a ragionare di una "corretta attuazione" dell'opzione 116 comma 3, è bene chiarire che il problema rimane perchè non è stato toccato il 116 comma 3 cioè il fondamento costituzionale per chiedere l'autonomia. E dunque, quale che sia l'eventuale percorso è altrettanto urgente vigilare e chiarire quali saranno le conseguenze del "legittimo" trasferimento dallo Stato alla Regione del potere di legislazione esclusiva sulle funzioni oggetto delle intese. Appaiono particolarmente preziosi i chiarimenti "obbligatori" forniti dalla Suprema Corte in margine alla (impropriamente presunta) inemendabilità delle Intese portate in approvazione al Parlamento, così come la richiesta che il trasferimento di sovranità esclusiva di legislazione vada accortamente declinato e motivato escludendo ogni automatismo che investa intere materie e limitandolo a funzioni nell'ambito delle materie escludendo quindi che il trasferimento di sovranità possa assurgere al rango di regola. Un chiarimento non secondario -questo- per disciplinare la promozione di ulteriori Intese tra Regioni.

A questo proposito è bene aver presente quello che appare un inevitabile approdo a quanto previsto dal 117 comma 8 - che consente con leggi regionali, senza ruolo dello Stato - un esito che, a ben vedere, è strettamente complementare al 116 comma 3. Se le preziose messe a punto della suprema Corte hanno impedito che a ciò si arrivasse rapidamente e ineluttabilmente con la legge 86 approvata a giugno dal Parlamento, ciò non garantisce che prevalga in prospettiva l'unica alternativa possibile rappresentata dalla corretta ma fin qui disattesa integrale attuazione della 42/2009.

Nella Repubblica del dualismo storico ed economico, l'applicazione del tutto legittima del 117 comma 8 a conclusione di inattaccabili ulteriori "intese" tra regioni consente il "legittimo" parto del Grande Nord Sovrano, evento che è facile prevedere alimenterebbe per reazione più che per imitazione l'avventura ricostruire un "Grande Sud Sovrano".

Una inquietante prospettiva che pone fatalmente al Paese l'alternativa tra realizzare il federalismo liberale incardinato - nel vago e incompiuto progetto del Titolo V - sul principio di equità (Buchanan) o puntare verso un "provinciale" confederalismo regionale in cui i diritti sono garantiti *in primis* ai cittadini della propria regione.



## FOCUS

### L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA NELLA RIFORMA DEL TITOLO V E NELLA LEGGE 86/2024

*Anna Finocchiaro | Presidente Italiadecide*

La presentazione del ddl "Disposizioni per l'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione" ha rappresentato una iniziativa politica di indubbio valore simbolico, in ragione del tratto identitario fortemente impresso sulla fisionomia politica della Lega Nord dalla questione autonomistica e dalla partecipazione del partito medesimo alla attuale maggioranza di governo.

Ma la questione era già stata affrontata precedentemente alla fine della XVII legislatura (28 febbraio 2018), con la sottoscrizione, da parte del governo Gentiloni, di tre distinti accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

Tali accordi individuavano i principi generale, la metodologia ed un primo elenco di materie in vista della definizione dell'intesa.

Con l'inizio della legislatura successiva (Governo Conte) le Regioni avanzavano richiesta di ampliare "il numero delle materie da trasferire", ed altre Regioni esprimevano l'interesse per un allargamento delle proprie prerogative.

Apertosi un dibattito sulle molte questioni coinvolte nel procedimento di attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione – da quelle istituzionali a quelle di carattere finanziario – si arrivava, nella XIX legislatura (Governo Draghi) alla determinazione di presentare una legge-quadro, incaricando una Commissione con compiti di studio, supporto e competenza sul tema. Alla fine della legislatura, la Commissione forniva al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie una serie di elementi utili per la redazione di un disegno di legge-quadro, che non veniva però presentato.

All'inizio della legislatura in corso il Governo presentava il ddl 1236 di iniziativa del Ministro Calderoli. La discussione parlamentare è stata preceduta da numerose audizioni parlamentari.

Nel corso delle audizioni, al Senato ed alla Camera, ho sostenuto che non era in discussione la questione politica che, con l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione, assecondava l'aspirazione di alcune Regioni e di popolose comunità di cittadini.

Ma essa non poteva avvenire che nel quadro dell'organico impianto costituito dagli artt. 3, 5, 116, 117, 118 e

119 della Costituzione, nel rispetto rigoroso delle prerogative del Parlamento e del sistema delle fonti.

Uno sforzo di particolare, ma ineludibile necessità.

La prima osservazione critica ha avuto riguardo alla interpretazione dell'oggetto del trasferimento di "forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116 della Costituzione.

Il nostro, come è noto, è un sistema duale, che conosce Regioni in cui lo speciale stato di autonomia viene definito dallo Statuto, approvato con legge costituzionale, e le Regioni a statuto ordinario, il cui ambito di autonomia è definito dall'art. 117 della Costituzione, che distingue materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, materie di competenza legislativa concorrente e materie attribuite alla competenza generale residuale delle Regioni.

L'attuazione dell'art. 116 introduce un *tertium genus* in cui, sulla base di un'intesa tra Stato e autonomie e con legge approvata a maggioranza assoluta, possono essere attribuite alle Regioni ordinarie "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui...".

A me è sembrato che tale formula andasse interpretata nel senso di attribuire speciali forme e condizioni particolari di autonomia "nell'ambito" delle materie elencate, e che essa non poteva riferirsi all'integrale trasferimento di qualcuna delle materie elencate dall'art. 116 alla competenza esclusiva delle Regioni.

L'ho sostenuto per due ordini di ragioni (sia pure in presenza di uno scarno dibattito sul punto in sede di discussione della riforma del Titolo V), in quanto, a ritenere diversamente:

- non si comprendeva perché il legislatore del 2001 non avesse fatto riferimento al trasferimento "di materie", ma avesse, appunto, fatto oggetto della possibile attribuzione "forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie...", locuzione pienamente coerente con il trasferimento ad una Regione che lo richieda di specifiche funzioni e compiti legislativi e amministrativi compresi tra quelli che ad oggi rientrano nella competenza concorrente o, limitatamente alle specifiche materie, individuate dall'art. 116 Cost. a quella esclusiva dello Stato, (art. 117 e 118 della Costituzione e delle relative leggi di attuazione);
- alla stregua del testo Calderoli, dunque, sarebbe risultato possibile attribuire ad una Regione competenza esclusiva in materia, ad esempio di energia, o di istruzione. Mi pareva intuitivo e non bisognoso di spiegazione, proprio in questo passaggio di tempo, come questa teorica possibilità potesse entrare in contrasto con le finalità generali tutelate dall'ordinamento co-

stituzionale e sovranazionale.

L'art. 1 secondo comma del disegno di legge in questione faceva invece esplicito riferimento alle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia .....relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.....".

La formula citata riprendeva peraltro testualmente il testo del comma 791 dell'art. 1 della legge di bilancio 2022, che aveva così operato una interpretazione "estensiva" della lettera dell'art. 116 della Costituzione, di fatto modificando la previsione costituzionale. Questa interpretazione era stata adottata successivamente nel testo del disegno di legge.

Sul "precedente" costituito dalla legge citata farò ulteriore riferimento successivamente.

La seconda osservazione aveva riguardo al ruolo del Parlamento nel procedimento di approvazione della legge, da adottarsi a maggioranza assoluta, previa intesa tra Stato e Regione interessata, acquisito il parere degli enti locali coinvolti e nel rispetto dei principi di cui all'art 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria e perequazione.

Lo schema adottato nel disegno di legge governativo, all'art. 2, disciplinava il procedimento secondo un modello squisitamente pattizio, inibendo ogni attività emendativa del Parlamento. Ci trovavamo nella ipotesi che la dottrina qualifica come di "legge formale". Non dirimeva la questione il fatto che il testo modificato dal Senato prevedesse, come pure qualcuno aveva suggerito, "quattro passaggi dinnanzi al Parlamento".

La forma (e la sostanza) dell'art. 72 della Costituzione restavano infatti non esauditi dalla procedura prevista dal testo in esame.

Scendendo nel dettaglio:

- con il primo comma dell'art. 2 veniva previsto che il Presidente del Consiglio, o il Ministro delegato, prima dell'avvio del negoziato, informasse le Camere e la Conferenza permanente Stato Regioni, dell'atto di iniziativa. Ciò non instaurava nessun coinvolgimento o interlocuzione con il Parlamento, risolvendosi in una informazione destinata, con identica modalità, alla Conferenza permanente Stato Regioni;
- nel quarto comma era previsto che, dopo il parere della Conferenza unificata o in assenza di parere decorsi 60 giorni dalla trasmissione, il testo dell'intesa fosse immediatamente tra-

smesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimevano con atti di indirizzo.

Allo stato, sulla scorta dei regolamenti parlamentari vigenti, gli atti di indirizzo non risultavano vincolanti, dunque il ruolo delle Camere su questioni che riguardano il principio costituzionale di unità e di indivisibilità della Repubblica di cui il Parlamento nazionale è garante, l'attuazione dei diritti civili e sociali il contrasto alle disuguaglianze derivanti dall'appartenenza territoriale e la stessa finanza pubblica risultava marginale, perché limitata risultava la sua potestà legislativa.

Non mi pareva soccorresse il fatto che la successiva predisposizione dello schema definitivo di intesa fosse operata "sulla base degli atti di indirizzo". Se le indicazioni in essi contenute avessero avuto carattere vincolante, tale operazione avrebbe dovuto compiersi "in conformità agli atti di indirizzo". Né sovveniva l'obbligo di motivazione nel caso in cui il Presidente del Consiglio intendesse discostarsi dagli atti di indirizzo.

Invitavo dunque a riflettere sulla necessità che i Regolamenti parlamenti, nel rispetto della autonomia delle Camere (art. 64 Cost.), venissero adeguati al nuovo compito, attribuendo forza vincolante a quegli atti di indirizzo.

Il comma 8 dell'art. 2 prevedeva poi che il disegno di legge di approvazione dell'intesa "allegata" fosse trasmessa alle Camere per la deliberazione.

Non occorre un particolare sforzo interpretativo per dedurre che lo spazio per il Parlamento (che delibera a maggioranza, sia pure assoluta) restasse solo quello dell'approvazione, o mancata approvazione, di un'intesa (allegata) non emendabile e sulla quale le Camere non avevano avuto neanche potere di incidere precedentemente con l'approvazione di atti di indirizzo di natura vincolante.

Ciò poneva due questioni:

- il contrasto con l'art. 72, innanzitutto che prevede il procedimento di esame e di approvazione diretta da parte delle Camere. Nel "silenzio" dell'art. 116 Cost., che fa esclusivo riferimento alla maggioranza richiesta per l'approvazione, a mio avviso, non poteva che farsi riferimento al procedimento legislativo di cui alla norma costituzionale dell'art. 72 Cost.;
- l'art. 3 del ddl 935 (Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica) in

riforma dell'art. 92 della Costituzione, prevede che "La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei Ministri".

Il che equivaleva a dire che, secondo la complessiva proposta governativa, qualunque Governo con la sua maggioranza, nell'irrelevanza dei poteri del Parlamento e fuori da ogni modifica costituzionale dell'art. 117 avrebbe potuto attribuire potestà legislativa esclusiva alle Regioni su "materie" (torna il fraintendimento di fondo) oggi affidate alla potestà legislativa concorrente.

Invitavo anche a riflettere sul fatto che l'art 116 Cost. u.c. prevede che la legge sia approvata a maggioranza assoluta dei componenti "sulla base" dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, e non il contrario. Alla stregua del disegno di legge, invece, l'intesa tra Governo e Regione appariva efficace "sulla base" di un voto di approvazione cui non corrispondeva l'esercizio della piena potestà legislativa, comprensiva della possibilità di emendare il testo dell'intesa medesima.

Il complesso della regolazione in esame, in definitiva, chiamava in causa il principio di separazione dei poteri, il rapporto costituzionalmente definito tra poteri del Governo e poteri del Parlamento.

Un'ulteriore osservazione riguardava l'art. 3 del testo in esame, disciplinante la determinazione dei LEP.

La previsione era che essa avvenisse con uno o più decreti legislativi sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1 cc 791-801 bis della legge di bilancio 2023 (L. n. 197/2022). Tornava il riferimento ad una legge che ha definito "presupposti" (definizione atecnica) del ddl sull'autonomia differenziata. Tali criteri e principi direttivi erano, a mio avviso, irrintracciabili nei commi citati, che contengono norme procedurali.

A ritenere altrimenti, peraltro, si sarebbe incorsi nel divieto, presente nell'ordinamento della L. 243/2012 (attuativa del pareggio di bilancio) di inserire in legge di bilancio norme di delega ordinamentali od organizzative. Mi chiedevo perché non si fosse scelto di ricorrere ad una legge delega.

Ciò avrebbe consentito di rispettare la riserva di legge contenuta nell'art. 117, comma 2, lettera m) facendo ricorso a decreti legislativi per l'aggiornamento dei LEP, riserva violata dal ricorso ai DPCM, sia pure come previsti e regolati dal comma 7 del testo in esame. *Nel giugno dello scorso anno il testo Calderoli veniva definitivamente approvato (L. n. 86/2024).*

Con la sentenza 192 del 2024 la Corte Costituzionale ha accolto molti dei rilievi di incostituzionalità avan-

zati con ricorsi delle Regioni Puglia, Campania, Toscana e Sardegna avverso la legge 86/2024 sull'autonomia differenziata, ma ha respinto l'ipotesi della totale incostituzionalità della legge.

Si tratta di una sentenza di grande valore e significato, necessariamente destinata ad orientare il legislatore nel tempo futuro, fornendo una chiave di lettura dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione pienamente inscritta nel quadro di riferimento dei principi costituzionali che governano forma di Stato e diritti fondamentali e, più complessivamente, organizzando la lettura del Titolo V in piena armonia con l'impianto costituzionale.

Ci confrontiamo con un testo complesso, ma può essere utile riprendere la decisione della Consulta sui punti che sono stati più diffusamente oggetto di dibattito pubblico.

Innanzitutto, usando le parole della Corte, "alla logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, che non può essere un fattore di disgregazione, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali".

Ed è il principio di sussidiarietà dell'art 118 Cost. a "mettere ordine" nella pretesa autonomistica, decretando il fallimento di ogni idea di autonomia "à la carte", "perché esclude un modello astratto di attribuzioni delle funzioni, ma richiede che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato in ragione della natura della funzione, al contesto locale e a quello più generale..".

Ciò comporta, innanzitutto, la incostituzionalità delle norme della legge 86 che interpretano estensivamente l'art. 116 della Costituzione, sostituendo la possibilità di attribuzione alle Regioni ordinarie di "forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie...", e dunque la possibilità di trasferire ad esse solo funzioni legislative e/o amministrative, con la possibilità di trasferire intere materie.

Peraltro, sottolinea la Corte Costituzionale, moltissime di tali materie sarebbero state comunque assolutamente "indisponibili" per le Regioni, e dunque non trasferibili, vuoi perché regolate da disciplina europea e internazionale, vuoi, come nel caso dell'istruzione, per la valenza "necessariamente generale e unitaria" di essa. Altrettanto deve ritenersi per altre materie come l'energia, l'ambiente, le grandi reti di trasporto che necessariamente richiedono una gestione unitaria da parte dello Stato, perché, appunto, questione essenziale è che ogni decentramento sia fondato sul principio di sussidiarietà.

È un nodo essenziale e la Corte argomenta diffusamente, innanzitutto soffermandosi sulla necessità che ogni richiesta di maggiore autonomia vada motivata e valutata con riguardo all'adeguatezza dell'attribuzione delle funzioni ad un determinato livello rifacendosi a tre criteri essenziali: efficacia ed efficienza della allocazione delle funzioni e delle relative risorse pubbliche; equità; responsabilità nei confronti dei cittadini.

L'efficienza va valutata dunque non solo con riguardo al livello di "soddisfazione" che possa derivarne per un territorio, ma anche con riguardo agli effetti sulla spesa e i conti pubblici; l'equità va misurata con riguardo agli effetti sull'uguaglianza nel godimento dei diritti dei cittadini sull'intero territorio nazionale.

La questione non è eludibile, poiché su di essa si fonda l'unità giuridica ed economica della Nazione.

Attuare l'art. 116 della Costituzione non può che avvenire trovando dunque equilibrio tra uguaglianza e differenze territoriali.

Il punto è essenziale per la Corte, che torna più precisamente sulla questione per censurare la disciplina sui Lep (e sui costi standard), poiché la precisa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (che è cosa diversa dai livelli minimi), peraltro individualmente definiti (e non definiti per *relationem* come accade nella legge 86), è lo strumento indispensabile per garantire omogenea assicurazione dei diritti su tutto il territorio nazionale. La sentenza lo definisce "necessario contrappeso della differenziazione".

La scelta operata dal legislatore di fare riferimento esclusivamente al criterio della spesa storica viene quindi giudicato irragionevole (potrebbe "cristallizzare" l'inefficienza di spesa) e viola il principio di responsabilità del decisore pubblico. Definitivo, e severamente rivolto al legislatore, è poi il giudizio sulla improcrastinabilità dell'attuazione del fondo perequativo.

Ancora, è da interpretarsi "secondo Costituzione" il procedimento legislativo di approvazione della legge recante l'intesa tra Stato e Regione.

La decisione della Corte è chiara e aggiungerei inevitabile in una democrazia parlamentare come quella disegnata dalla Costituzione: "l'art. 116 Costituzione va inteso nel senso di non prevedere una legge di mera approvazione dell'intesa". Alle Camere, dunque, va restituito potere legislativo pieno, con la possibilità di apportare modifiche sostanziali all'intesa e conseguente rinegoziazione da parte del Governo.

Ho già detto della importanza di questa sentenza. Mi sento di aggiungere che essa ha lo straordinario pregio di depurare il dibattito pubblico da alcuni argomenti fuorvianti, che tendevano a fare coincidere il regionalismo con la discriminazione territoriale, ritenendo ancora "abusiva" la riforma del Titolo V del 2001, anche se correzioni e completamenti possono, talvolta dovrebbero a mio avviso, alla luce dell'esperienza dei ventitré anni che ci separano dalla sua approvazione, essere apportate.

Credo che la sentenza abbia il grande merito di riordinare la lettura di quelle norme, e dell'assetto che ne deriva alla luce del principio di sussidiarietà, introdotto dalla riforma del 2001. Una lettura che ci restituisce rafforzato il senso dell'unità di un Paese che ha il pluralismo sociale, economico, territoriale come sua propria cifra, ma che dispone degli strumenti per comporlo nell'interesse comune e nell'uguaglianza di diritti e opportunità.



## Capitolo 4.

# LA ZES UNICA DEL SUD



## 4.1

**MODELLI DI ZONE ECONOMICHE SPECIALI: IL CASO ITALIANO**

Trattando il tema delle Zone Speciali è utile ed opportuno procedere a chiarire aspetti rilevanti che impongono precisazioni e chiarimenti, a partire dall'esigenza di valutare se e come la ZES Unica (ZESU) si rapporta alle preesistenti (2017) otto ZES strettamente collegate alle Autorità Portuali del Mezzogiorno

La ZES Unica, intesa come evoluzione delle precedenti zone economiche speciali, rappresenta un caso di studio peculiare per l'Italia. Le ZES, lanciate nel 2017, hanno inizialmente proceduto a rilento, e nell'ultimo anno e mezzo avevano cominciato a manifestare un significativo dinamismo, grazie alla "sopravvenuta" laboriosa conclusione di una chiara ed operativa definizione della "autorizzazione unica".

L'entrata in vigore del Decreto Sviluppo nel 2023 ha introdotto una nuova fase volta a configurare una generalizzazione della Specialità del Mezzogiorno finalizzata ad assumere un carattere centrale nella promozione del territorio del Mezzogiorno. Poco o nulla viene detto sulla funzione delle ZES istituite nel 2017 che vengono - per così dire - collocate in un limbo che non definisce con chiarezza se e come la loro specialità territorialmente ben definita contiene caratteri specifici. In assenza di una formale analisi sembra si possa dire che i tratti di "ulteriore?" specialità delle ZES-2017 viene di riflesso a emergere grazie al ruolo che le Autorità Portuali possono conferire loro soprattutto integrando i tratti della ZESU con i "privilegi doganali" connessi alla istituzione di Aree Doganali Intercluse.

Della ZES Unica, ne consegue, significativamente ridimensionata il tratto che la individua come una "novità". Sia perchè tutti i tratti che la individuano sono da sempre presenti (con più o meno simultaneità) nelle politiche che dal 1951 in poi hanno affrontato il tema dello sviluppo del Mezzogiorno. Tanto più se - come appare - la ZESU non cancella il tratto speciale delle ZES-2017 rappresentato da tutto ciò che definisce le competenze in materia delle Autorità Portuali. È lecito, quindi, precisare in che misura e per quali aspetti la ZESU rappresenti una novità.

Non è una novità l'accento posto sulla unicità che la rende applicabile a tutto il territorio. È semmai un ritorno all'antico e per altro che non contraddice la persistente specialità di quelle "ZES" non meglio definibili ormai se non per il loro essere connesse ai "privilegi dogali". Questi privilegi che fanno la differenza sui territori non possono al momento applicarsi a tutto il Mezzogiorno perchè non è una "Irlanda" cioè non gode di una sovranità alla quale solo la Ue acconsente non opponendo l'argomento della lesione della concorrenza. Ne consegue che nei fatti è auspicabile che la ZESU e le ZES debbano convivere e che le ZES debbano rimanere con la funzione - sfida di rappresentare i poli di una attrattività che faccia da detonatore e consentano alla ZESU di consolidare e propagare, via effetti indotti, iniziative e sviluppo.

La ZES Unica, a ben vedere, effettivamente può ridisegnare per altra via una politica "industriale" per il Mezzogiorno, con due strumenti effettivamente da attivare (anzi ovviamente da "recuperare" rispetto a

stagioni passate): la Cabina di Regia e l'autorizzazione unica: la Cabina di Regia centralizza l'attuazione e la definizione di un Piano strategico recuperando rinviando alla "gloriosa" storia dell'intervento "straordinario" dagli anni '50. Con l'autorizzazione unica la ZESU realizza una fondamentale ma prettamente burocratica semplificazione. Quanto alla novità delle politiche poco può esserci se non aggiornare e modulare pragmaticamente strumenti di intervento e di sostegno classificabili in categorie ben note nel tempo: si va dalla decontribuzione cioè la fiscalizzazione degli oneri sociali (dominante negli anni '70-'80 fino all'accordo Pagliarini-Van Miert) imposto dalla Ue, e misure più o meno automatiche come il credito d'imposta.

Una serie di non novità riproposte che sortiscono effetti (meglio o peggio del passato) non tanto per la loro originalità ma grazie all'auspicabile efficacia del metodo di selezione e di somministrazione. Paradigmatico il caso della "semplificazione" rappresentata dall'autorizzazione unica. Essa - guarda caso - risponde dopo anni all'esigenza di superare la paralisi delle ZES-2017 facendo giustizia delle barriere che negli anni si sono frapposte tra chi chiede e l'arcipelago di chi dovrebbe decidere di erogare.

Mancano se proprio si vuol continuare ad analizzare la non-novità strumenti e metodi in vita e sperimentati fino a tutti gli anni '80 che contemplavano - uno per tutti - l'intervento istruttorio e selettivo degli istituti speciali di credito, che come la ZESU operavano sull'intero Mezzogiorno, incluse le isole.

Un altro aspetto cruciale che differenzia la ZESU dalle 8 ZES è il legame delle ZES essenziale e "obbligatorio" con il mare ed i porti. In coerenza ai ben noti canoni che identificano una ZES è necessario che i porti siano in grado di supportare attività di importazione ed esportazione in esenzione di imposte, attraverso la cosiddetta zona doganale interclusa. Il fatto che le ZES italiane - nessuna esclusa tranne per il porto di Brindisi e Cagliari - non avessero provveduto dal 2017 ad attrezzare retroporti e tanto meno possono le "zone doganali intercluse" è stato un macroscopico tallone di Achille che ha reso non-operative le ZES esistenti. La ZESU da questo punto di vista non ha - al momento - velleità di essere una ZES anche perchè una Zona Doganale Interclusa di tutto il Mezzogiorno è impossibile a meno di non trasformare formalmente il Mezzogiorno in una Irlanda nel Mediterraneo.

Questi elementi restano fondamentali per comprendere le sfide e le potenzialità del modello della ZES Unica nel promuovere uno sviluppo economico sostenibile e integrato per il Mezzogiorno.

E - con sano realismo - si può dire che le sorti magnifiche e progressive della ZESU tali saranno e si consolideranno solo se le Autorità Portuali saranno capaci di offrire almeno otto retroporti e altrettante Zone Doganali Intercluse. Il fatto che in tema di "riforma delle Dogane" si inizi a discutere è un buon segnale e uno sviluppo possibile consentirebbe di legittimare la ZESU come la non novità che è resa più efficace dall'autorizzazione unica che dovrà anche interpretare e contare - con un adeguato ventaglio di fattori interpretati - in un Piano Strategico significativamente attento all'indispensabile apporto dei privilegi doganali che rappresentano e allevano nei porti "virtuose" macchie di leopardo marine, indispen-

sabili detonatori dello sviluppo possibile con una strategia di logistica a valore a dimensione delle nostre potenzialità euro-mediterranee.

L'altra vera se non unica novità rilevante della ZESU strettamente correlato ma non coincidente con la vigente autorizzazione unica è rappresentata dalla apparente (?) intenzione di imporre una "centralizzazione strategica" posto che il Piano sia veramente in grado di determinare allocazione selettiva delle risorse che spetta alla supervisione attiva della Cabina di regia chiamata (prevedibilmente) a un non garantito sereno rapporto con le regioni (e ne abbiamo avuto dei riscontri significativi: vedi il caso della Campania) se e quando il coordinamento toccherà le diverse competenze e destinazioni della politica di coesione comunitaria. In altri termini, traspare l'intenzione di recuperare una più incisiva funzione di regia del Governo centrale, quel ruolo che (grazie anche alla Questione settentrionale) esso aveva abbandonato appaltando alle Regioni le risorse europee per la coesione e - al contempo - razionando le risorse nazionali per il Mezzogiorno (basti pensare alla clausola del 34% delle risorse nazionali in conto capitale - formalmente portate ora al 40%) o - ed è ancor più significativo - fermando il processo attuativo della legge 42/2009 di attuazione del 119 (platealmente confermato dal maldestro tentativo di cristallizzare la spesa storica che lo stesso ministro della legge 42, ha proposto e fatto approvare a un "incolto" Parlamento con la legge 86 del giugno 2024).

Una ripresa in mano del bandolo della matassa (ammesso che ci sia la capacità di individuare il come sbrogliarla con una coerente politica di sviluppo) apre alla possibilità di creare un intervento più organico e coordinato per il Mezzogiorno. Opportunità che rischia di rimanere un "processo alle intenzioni", a valle dell'esperienza.

Le otto ZES originarie, introdotte nel 2017, restano al momento in una pericolosa inattività, fosse altro che per il fatto che formalmente non sono più tali. Questo intento era formalizzato nell'articolo 11 del Decreto del 2023, che prevedeva l'approvazione di un piano entro luglio 2024. Tuttavia, questo piano non è stato approvato, sebbene sia stata istituita una Cabina di Regia per la gestione della ZES Unica, la cui presidenza ha vissuto vicende alterne.

Si auspica che questa fase venga superata con il concorso essenziale delle autorità portuali, poiché queste rappresentano l'attore principale per il rilancio del Sud. I porti devono essere visti e restare non solo come infrastrutture operative, ma come veri e propri motori di sviluppo economico e logistico, con un ruolo centrale nel rafforzamento dei retroporti e nella capacità di attrarre investimenti.

È quindi preferibile che - anche e decisamente formalmente - le otto ZES originarie mantengano le loro caratteristiche di zone economiche speciali "in purezza", con il loro ruolo chiave di attrarre investimenti e - in aggiunta - di guidare una riconversione logistica complessiva per tutto il Sud Italia.

Il processo di sviluppo auspicato dovrebbe affrontare modificazioni strutturali del sistema logistico italiano, puntando su una mobilità integrata tra mare, ferrovia e strade, (tema di un quaderno Svimez del 2021 relativo al Pnrr e oggetto da anni di specifici capitoli del Rapporto annuale). Il Mediterraneo rappresenta oggi un'opportunità strategica per l'Italia, che deve essere colta posizionando il Mezzogiorno come un elemento centrale nel sistema logistico europeo. In questa visione, i porti meridionali considerati come un sistema unico integrato, in grado di competere con Hub nella prospettiva della "Rotterdam del Sud", un sistema mare che a partire da Genova, e Trieste fino ad Augusta e Mezzogiorno realizza un sistema, un'unica rete funzionale.

Tra le agevolazioni più rilevanti vi è l'autorizzazione unica, uno strumento che la Cabina di Regia sta utilizzando con intensità, con risultati promettenti: i dati aggiornati al 2022 indicano circa 400 autorizzazioni già concesse, segno di un potenziale significativo per lo sviluppo delle ZES.

Resta quindi preoccupazione - soprattutto sulle reali intenzioni - che il progetto europeo TEN-T, che mira a collegare il Tirreno e l'Adriatico attraverso infrastrutture strategiche, inclusi i porti e le ZES, è stato posticipato al 2030 un rinvio che più che ai ricorrenti motivi tecnici allude piuttosto all'inerzia nonché a una carenza di visione su temi fondamentali come la sostenibilità ambientale e la questione energetica aree nelle quali i vantaggi competitivi del Paese sono evidenti, consistenti e condizionati dalla decisione di metterli finalmente in campo: necessariamente dal Sud.

Le ZES in purezza, macchie di leopardo della ZESU, debbono da protagoniste giocare un ruolo chiave costruendo l'architettura delle Autostrade del Mare, contribuendo significativamente alla sostenibilità logistica. tale da rafforzare il ruolo dell'Italia come protagonista nel Mediterraneo, e non come semplice ospite. Tuttavia, senza una chiara visione strategica, le misure di decontribuzione fiscale rischiano di trasformarsi in meri strumenti di compensazione per le carenze infrastrutturali e logistiche del Sud, anziché in veri e propri strumenti di sviluppo.

La necessità di attrarre investimenti nei centri logistici strategici, ovvero i porti, garantisce il futuro della ZES Unica che, altrimenti, appare incerto. In assenza di una chiara strategia infrastrutturale e logistica, la crisi industriale del Nord rischia di estendersi al Sud e la mancanza di un dialogo strategico tra i porti del Nord e quelli del Sud rappresenta un ulteriore limite da rimuovere.

La sequenza logistica a valore, retroporti e zone doganali intercluse va poi letta in stretta connessione con l'enorme opportunità complementare, (negligentemente trascurata dal Pnrr) di contribuire rapidamente alle "transizioni" sostenibili traggurdate al 2030 e 2050, con obiettivo decarbonizzazione. Al fine un compito essenziale spetta alle "istituende" Autostrade del Mare "Catania-Genova, Catania-Trieste" che, auspicabilmente, dovrebbero trovare posto di prima fila nell'annunciato Piano strategico della ZES unica del Sud e che di tutto ciò non fa menzione alcuna.

Anche in questo caso sono i porti gli attori e fondamentali fattori abilitanti. La intermodalità, sostenibile attraverso il mare è, ai nostri fini, enormemente più rilevante della via del ferro come alternativa al “tutto strada” (l’esperienza del Nord Europa e in particolare quella tedesca insegna). Tale intermodalità è rapidamente attivabile in Italia grazie al sistema integrato portuale nazionale ed inter-mediterraneo e in grado di subentrare in rapida progressione al trasporto su gomma con un enorme abbattimento di emissioni inquinanti, pur in costanza di regime energetico fossile. Tanto più in previsione di flotte mosse con carburanti di nuova generazione e/o da energia rinnovabile. Gli operatori italiani (i meridionali in particolare) sono già da anni tra i principali protagonisti sul mercato. Questa è la precondizione per sdoganare il Sud e con esso l’intero sistema portuale nazionale rendendo il *Southern Range* il primario polo logistico Ue intra e inter-mediterraneo. L’obiettivo di prospettiva è un razionale e quanto mai opportuno ribilanciamento Mediterraneo dell’intero sistema logistico Europeo. Cosa significhi ciò in termini di sviluppo sostenibile richiede analisi ormai più che mature per le quali sono ampiamente disponibili evidenze, dati, competenze.

Sul piano della complessa definizione e coordinamento del progetto che la Cabina di regia unica appena istituita e in faticoso rodaggio dovrebbe elaborare, si conviene che la scelta del Governo di concentrare a Roma il coordinamento è utile a condizione che contribuisca a semplificare dando ordine e tempestività a un coordinamento strategico ancora in alto mare e - non secondariamente - a patto che la “natura ministeriale” della Regia superi la difficile prova della distanza, del rischio burocratico e abbia ben presente obiettivi, strumenti e capacità di analisi strategica.

D’accordo inoltre a calare in un orizzonte logistico-territoriale chiaramente definito una strategia di politica industriale attiva e selettiva centrata su filiere strategiche già insediate nel Mezzogiorno accompagnata dagli strumenti agevolativi messi in campo. Al momento, tra tutti, per il Credito d’Imposta, si stanno accumulando ritardi e noti paradossi. Anche se per il 2024 si è stanziato 1,8 miliardi, per investimenti che dovrebbero essere realizzati entro il 2025, per farli partire servirebbe almeno il decreto attuativo e le istruzioni operative dell’Agenzia delle Entrate. Condivisibile ma di corto respiro la scelta del Governo di introdurre un bonus pari al 100% dei contributi previdenziali dovuti per chi fa nuove assunzioni a tempo indeterminato nella ZESU (cioè in tutto il Mezzogiorno!). Si ripropone un sostegno alle imprese che va attentamente visto e valutato per la sua natura “assistenziale” molto approssimativamente compensativa delle penalizzazioni strutturali di chi fa impresa nel Mezzogiorno. In assenza di un intervento strutturale sulle cause delle penalizzazioni è più che evidente il rischio di disincentivare gli interventi in questa direzione e di favorire l’elusione di politiche strutturali molto più efficaci nel medio lungo termine dell’assistenza che si offre nell’immediato.

È sintomatico il fatto che si annunci che la decontribuzione Sud al 30%, terminerà a giugno, rassicurando che è già stata avanzata l’istanza per una congrua proroga: un avvertimento che sembra indulgere alla pratica dell’elusione del problema pur sapendo che l’Unione Europea non consente prolungate violazioni strutturali delle regole sulla concorrenza (tanto più ora che finanzia il Pnrr). Si aprirà certo una trattativa,

avremo deroghe ma la sostanza non cambia se le “proroghe” annullano ed eludono possibili interventi strutturali di contesto molto più “risolutivi”. Il rischio è la replica a tempo debito di ciò che avvenne alla fiscalizzazione integrale degli oneri contributivi cancellata nel 1994 dall’ “accordo” Pagliarini-Van Miert.

Il Pnrr, già sulla via del tramonto, non rassicura certo; alla Cabina di Regia della ZES Unica spetta l'onere di precisare con chiarezza le proprie scelte e per quali prospettive.



## Capitolo 5.

# LA CRESCITA DEL SUD È LA VERA CHIAVE DELLO SVILUPPO DEL PAESE



**5.1****INDUSTRIA E MEZZOGIORNO**

Il graduale declino del Sistema Italia nel contesto dell'Unione Europea, emerge con evidenze significative che documentano i molti aspetti di un ormai consolidato processo iniziato nel corso degli anni '90 quando le scelte di policy e la dinamica dell'economia riproposero, con il riemergere dello storico divario Nord-Sud (oggi tornato ai livelli dei primi anni '50), il parallelo insorgere di una “questione settentrionale” che contesta fortemente l'allocazione impropria delle risorse orientata a politiche redistributive e assistenziali a favore del Sud.

L'abolizione dell'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno (1992), primo effetto di questa denuncia, è seguito nel 2001 dalla riforma del Titolo V della Costituzione che elimina dal testo del 1947 l'impegno esplicito sul Mezzogiorno e, in risposta alle istanze di “devoluzione” del Nord, integra l'articolo 116 con il comma tre che prevede, *“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.... ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata”*.

Eliminato dal testo del 1947 il riferimento al Mezzogiorno, il novellato articolo 119, in cinque commi, delinea una ipotesi di federalismo “equo e solidale” tradotta nella legge 42 del 2009... vigente e tuttora inattuata. Quanto al comma tre aggiunto all'originale articolo 116, le “ulteriori” forme di autonomia per le regioni che ne facciano richiesta, sono subordinate all'attuazione dell'articolo 119 e, quindi, alla legge 42/2009.

Il 26 giugno 2024 il Parlamento approva la legge 86/2024 il cui intento è di eludere la 42/2009 per consentire alle Regioni di acquisire “a prescindere” *tutta l'autonomia possibile*. Come ampiamente descritto, la Suprema Corte ha smantellato il testo della legge 86/2024; tuttavia si ha notizia che sia già in elaborazione un nuovo disegno di legge.

L'autonomia rivendicata dalle Regioni “Locomotiva” rappresenta il caposaldo di una strategia per affrontare e invertire la dinamica del declino che, a ben vedere, segnala a dir poco una debole individuazione delle cause di fondo che da venti anni insidiano ed erodono lo status di regioni trainanti della crescita del Paese ancora prigioniera della retorica sul parassitario imputato, il Mezzogiorno, laddove è del tutto evidente che - semmai - il declino va di pari passo con il progredire del razionamento delle risorse pubbliche destinate al Sud dove gli interventi, neanche più catalogati sotto l'egida dello sviluppo, ormai sono appaltati alla politica di coesione della Ue che ha sostituito le politiche nazionali di sviluppo delle quali si è persa traccia.

L'obiettivo di sottrarsi al progressivo declino con una “soluzione separata per parti” della critica Questione Italiana alimenta quindi pericolose illusioni coltivate con metodica ed evidente incoerenza. Lo certifica la ventennale fantomatica crescita economica: i considerevoli, riemergenti divari che progrediscono nel Mezzogiorno addirittura funzionalmente legittimati dall'obiettivo di preservare - con scarsa efficacia - le presunte locomotive che paradossalmente scontano - questo sì - la contrazione del loro tradizionale primo

mercato interno. Queste illusioni tuttora “al comando” sono riassunte nello slogan, accademicamente accreditato che la priorità del Paese è “far correre Milano anche a costo di rallentare Napoli”. Fortunatamente le condizionalità imposte (e largamente rispettate) del Pnrr (coesione sociale, riduzione delle disuguaglianze) sono un vincolo che dovrebbe consigliare un radicale cambio di prospettiva.

Dovrebbero fare riflettere, a questo proposito, le inattese migliori *performance* delle regioni meridionali nel triennio 21-24 quando - via Pnrr - si è ridotto, non eliminato, il razionamento dell'intervento pubblico nazionale. Le regioni del Sud, dopo tanto digiuno hanno risposto alla dieta più adeguata, segnando un significativo avanzamento di crescita rispetto a quelle centro-settentrionali; il programma straordinario di investimenti infrastrutturali in corso (senza illudersi che avrà effetti decisivi) comunque inverte la tendenza e incide sull'intensità del divario. Sarebbe giusto e lungimirante, dunque, che le istituzioni e la *policy* mirassero a privilegiare uno sviluppo diffuso e omogeneo, una riduzione delle differenze, piuttosto che favorire o sollecitare istanze autonomiste che possono solo allargare i differenziali di crescita fra territori più che contrastare il declino del Paese.

Insistere, come si annuncia con la riproposizione di un DdL sull'Autonomia differenziata, senza attuare quanto previsto dalla legge 42 del lontano 2009 (Focus), sembra invece fatalmente conformarsi al conflittuale “spirito dei tempi” teso a sconvolgere e frammentare scientemente ora anche i rapporti fra Stati e rendere ancora più insignificanti il protagonismo dei territori.

A condizionare, le previsioni di crescita delineate al momento dell'avvio del Pnrr interviene l'effetto delle sopravvenute criticità globali che, oltre ai conflitti bellici in atto si confrontano con rischi e incertezze insorte con gli annunci di rivolgimenti profondi per gli scambi internazionali, susseguenti all'insediamento della nuova Amministrazione USA.

Ne consegue che, quanto già definito nel campo della messa a terra degli investimenti pubblici previsti dal *Next generation* eu richiede in prospettiva ancora più necessarie integrazioni e proroghe non solo per consentire il completamento di alcune grandi opere ma per salvaguardare l'efficacia degli interventi previsti per la transizione *green*.

A ciò si aggiunge il fatto, che l'attenuazione se non la soluzione del nostro dualismo territoriale non può essere affidata al solo strumento di adeguati investimenti in capitale fisso. I risultati dello studio econometrico condotto sull'impatto di lungo periodo della spesa pubblica per investimenti nella regione Sicilia, dimostrano che l'intervento pur importante non sarà decisivo ai fini della adeguata ripresa dello sviluppo.

A tal fine, il volano di sviluppo messo in moto dai fondi pubblici straordinari già da quest'anno comincerà a determinare una crescita che per avere continuità andrebbe affiancata da altre misure essenziali atte a stimolare l'avanzamento tecnologico, fatto di ricerca applicata e innovazione, di impiego di nuovi modelli

organizzativi, di specializzazioni in un contesto di sana competizione fra imprese, indispensabili per affrontare con successo ostacoli, vincoli e inefficienze che alterano il corretto funzionamento dei mercati e alimentano distorsioni nei settori produttivi. In breve, la svolta *green*, la sostenibilità e il benessere collettivo diventano obiettivi meno complessi da raggiungere se accanto allo stock di capitale fisso cresce il capitale umano in consapevolezza, competenza, abilità e rispetto civico e sociale.

In aggiunta, affinché le opportunità possano realizzarsi al meglio, la *governance* nazionale e regionale devono raccordarsi ed orientarsi a cogliere quella che in sintesi potremmo definire il potenziale della rendita mediterranea nella quale “siamo immersi” offerta in particolare al Mezzogiorno: rendita che - in sintesi - è frutto della valorizzazione dei porti, della interconnessione delle ZES, della attivazione di zone franche, indispensabili per dare attrattività differenziale agli insediamenti produttivi; ingredienti necessari per imprimere una svolta del modello di sviluppo nazionale accendendo quel secondo motore - il Sud - che prova ora, senza rassicuranti certezze, a entrare in funzione.

Quanto descritto rinvia dal presente, a una prospettiva di medio termine che richiede prioritariamente, oltre a dare continuità alla strategia di recupero della formazione di capitale fisso si impegni intensamente alla formazione delle risorse umane necessarie a governare i processi, la rivoluzione dovuta all'introduzione di tecnologie avanzate (*machine learning*) che devono accompagnare gli investimenti in strutture e servizi.

A tale scopo, fondamentale diventa la disponibilità di elevate competenze sul territorio attuando politiche di valorizzazione del capitale umano, offrendo opportunità, nelle aree di provenienza, ai giovani che invece, se non apprezzati e richiesti, sono costretti a disperdersi in altri sistemi (dal 2011 al 2023 i giovani trasferiti dall'Italia all'estero - per lo più meridionali - sono stati 691.000<sup>15</sup>). È una ovvietà - essenziale e da sottolineare - che adeguare le retribuzioni, i servizi sociali, agevolare il rientro nelle regioni di origine di coloro che hanno specifiche professionalità è il solo modo per scongiurare la prospettiva dell'emigrazione e per contrastare **l'emergenza demografica innescata dall'abbandono del Paese da parte delle nuove generazioni a più alto potenziale di formazione.**

A una corretta valutazione del quadro fattuale delineato e delle sue non semplici implicazioni può contribuire rifarsi a un approccio di analisi teoricamente fondato ed utile per individuare percorsi credibili in concreto.

Da questo punto di vista il passaggio all'astrazione non è una fuga dai problemi, bensì una premessa indispensabile per affrontare con metodo e ordine un problema di formidabile rilievo e pari difficoltà.

Il ragionamento teorico è un'utile premessa da adattare alle circostanze date dei territori ed all'esigenza

---

<sup>15</sup> Istat, Censimento popolazione italiana 2023.

di confrontarsi con una realistica valutazione delle loro opportunità di sviluppo endogeno nelle quali il capitale umano gioca un ruolo essenziale in concorso con gli investimenti in capitale fisico. Nel nostro caso, per corrispondere alla sfida della “doppia transizione” - la premessa “sequenziale” di adeguare la rete infrastrutturale agli obiettivi di sviluppo, per essere pienamente efficace richiede che nel momento in cui si realizzano e provocano crescita produttiva e occupazionale, sia possibile provvedere tempestivamente a garantire il mantenimento del “nuovo livello conseguito” riuscendo a neutralizzare nel tempo i rendimenti decrescenti, nel tempo del processo di accumulazione.

Venendo al caso delle regioni meridionali la spesa per investimenti fissi messa in campo dal Pnrr e dagli altri fondi per lo sviluppo, fornisce una spinta alla crescita e, come visto, un consistente incremento della domanda di lavoro anche nei settori moderni. Progredire su questa via richiede quindi - e rapidamente - un adeguato livello di qualità del capitale umano. A tal fine un ruolo decisivo è giocato dal settore pubblico a partire dall’impegno profuso nel campo dell’istruzione e della formazione di nuove figure professionali ad alta specializzazione. Il che presuppone di superare la logica vigente di allocazione delle risorse (ad esempio per la formazione) secondo modelli inutilmente proattivi “stile Basilea nel settore creditizio” che più si dà a chi più ha. A tal fine va progettato un percorso che deve coinvolgere, anzitutto anche culturalmente, i *policy maker*, superando rischi di assistenzialismo insiti nella filosofia della politica di coesione laddove e se è indispensabile adeguare e dedicare risorse in misura fortemente e inversamente proporzionale rispetto alle condizioni di partenza. Questa è la condizione per passare dalla statica, intrinsecamente regressiva della politica di coesione, per approdare alla indispensabile rottura verso una politica consapevole il cui obiettivo è modificare e migliorare lo “stato di natura vigente”. Formazione è quindi ottimizzazione della qualità del lavoro rapportata al progresso che è obiettivo dell’intervento, indispensabile per generare un insieme diversificato di nuove competenze da integrare nel ciclo produttivo.

Tornando alla letteratura consolidata un approccio, utile riferimento per avviare tali ambiziosi processi, è l’architettura di un modello di sviluppo endogeno “allargato”<sup>16</sup>, di seguito tratteggiato, in cui ruolo e funzione del capitale umano è l’aumento della produttività del lavoro, connesso al fatto che ciò genera effetti esterni che determinano *in primis* l’aumento della produttività degli altri fattori e quindi degli stessi investimenti.

Nel gergo tecnico l’ipotesi dello sviluppo autopropulsivo del modello, affidata agli agenti privati in un contesto dinamico, prevede la massimizzazione della propria funzione obiettivo che si realizza investendo in capitale umano che alimenta sia la produzione che il consumo, presente e futuro.

Il riferimento al modello endogeno “allargato”, intende sottolineare la rilevanza di un aspetto analitico cruciale di fatto sottostimato: mettere il capitale umano al centro del processo di crescita, e quindi nella funzione di produzione aggregata, sebbene necessario, non è stato sufficientemente considerato perché

<sup>16</sup> Lucas Jr, R. E. (2015). *Human capital and growth*. American economic review, 105(5), 85-88.

come acutamente nota Lucas: “... esiste un limite a quanto possa essere condensata l'economia nell'intercetta di una funzione di produzione di beni e penso che tale limite sia stato raggiunto da tempo. Il contributo del capitale umano alla crescita economica merita una funzione di produzione a se stante” (Lucas, 2015, p.87).

Il riconoscimento della funzione di produzione del capitale umano è presente in letteratura, è trasversale alle scuole di pensiero e molto meno astratta di quanto le formulazioni dei modelli tendono a sottolineare. Molti sono i contributi in tal senso che si possono classificare sotto l'etichetta di funzione di produzione di capitale umano in cui quantità e *qualità* del capitale umano sono esito di scelte motivate da molteplici possibili obiettivi: la massimizzazione del reddito individuale in cui l'esternalità positiva del livello di capitale umano sul livello di tecnologia in uso dipende da come ogni generazione di individui impara dalle generazioni precedenti; la capacità di sfruttare il capitale umano dei propri anziani gioca un ruolo importante nella crescita così come quella generata dall'aumento del tempo trascorso a scuola. Certo, non basta inserire la funzione di produzione di capitale umano nel modello teorico di riferimento, bisogna poi individuare come praticare questo approccio integrato del modello: un approccio che consideri con rigore **il ruolo basilare della spesa pubblica impiegata nella formazione, nella garanzia della salute e, in generale, per rifarci ai motivi oggetto di analisi precedente sulla “Questione Italiana”, della frontiera dei diritti di cittadinanza.**

Questi fattori pertinenti e rilevanti in generale lo sono ovviamente anche di più per paesi in via di sviluppo e in contesti in cui esistono differenziali di crescita interpretabili e riconducibili a differenze nella dotazione di capitale umano.

Le opportune formulazioni di *policy*, risultanti dalle articolazioni che dallo schema analitico alla base del ragionamento precedente consentono varianti che spiegano la crescita economica come il risultato di fattori interni all'economia (endogeno), sottolineando altresì, che la conoscenza e l'innovazione tecnologica, l'accumulo di capitale tecnologico a rendimenti di scala crescenti, deve essere considerato un bene pubblico sostanziale (Romer 1990).

Dunque, per quanto esposto, lo sforzo pubblico in Italia dovrebbe concentrarsi a ridurre le distanze fra Nord e Sud in relazione alla dotazione di **capitale umano i cui rendimenti sono crescenti**, e quindi della produttività, con politiche mirate non solo all'accrescimento della formazione ma anche alla permanenza delle intelligenze nel territorio, mettendo in campo misure che favoriscano l'integrazione delle imprese del Mezzogiorno con il sistema industriale delle regioni del Centro-Nord, e la loro partecipazione a reti produttive globali.

Ne consegue che se in un certo senso sarebbe ottimale pensare allo sviluppo del Sud all'interno della cornice proposta dal modello allargato di Lucas condizionato dal peso della politica economica nella produzione di capitale umano, va anche considerato l'importante ruolo giocato dal **capitale sociale** sulla crescita e produttività del capitale umano e, quindi, sulla produttività e sullo sviluppo sostenibile del Sistema ove

interagiscono “territori” diversi.

**L'effetto del capitale sociale facilita l'accumulazione del capitale umano** supportando la fiducia e il rispetto delle norme sociali e quindi la creazione di una rete di imprese in cui la diffusione di conoscenza, sia codificata che tacita, è facilitata (Capello, 2005; Tura e Harmaakorpi, 2005; Chou, 2006), e questo permette innovazione sia organizzativa che tecnica.

La rilevanza del capitale sociale nel nostro contesto istituzionale è riconosciuta in letteratura, ad esempio, nel fornire evidenza empirica circa il ruolo del capitale sociale nel processo di sviluppo nazionale, si suggerisce la costruzione di una rete regionale in cui la mobilità inter-istituzionale di individui portatori di conoscenza sia immaginata come strumento per progetti di ricerca cooperativa che possano generare legami di fiducia, base per una proficua collaborazione. In tal senso, bisognerebbe indirizzare la politica economica verso azioni che possano aumentare la fiducia e *ridurre le differenze* tra le regioni piuttosto che puntare sull'autonomia *differenziata* regionale che si insiste a considerare una “splendida meta”.

Ancora più esplicito sul decisivo ruolo delle Istituzioni nella crescita economica, è il noto contributo di D. Acemoglu centrato sulla convinzione che **le istituzioni politiche ed economiche** abbiano un impatto fondamentale sulla crescita economica e sullo sviluppo di un Paese. Un contributo di analisi cogente e particolarmente utile per analizzare “in isolamento” ben definite “istituzioni”, che diviene molto più problematico quando -come nella Questione Italiana- il contesto nel quale si collocano e -soprattutto- interagiscono le Istituzioni viene ad essere un aspetto cruciale, tanto più se -come nel nostro caso- si tratta non di “una istituzione” bensì di una struttura (storicamente) complessa come quella di una popolazione di singole regioni.

Risulta complesso, difficile e rischioso nel caso di specie classificare e discriminare secondo la ben nota e classica distinzione tra **istituzioni inclusive** che adottano politiche sane e creano un terreno fertile per l'innovazione e lo sviluppo a beneficio di tutti, e le **istituzioni estrattive** che tendono a limitare il potenziale economico, indirizzate come sono a favore solo di una ristretta élite, beneficiando dell'appartenenza politico-clientelare e impedendo una crescita diffusa. Nel caso italiano vi è una ambivalenza nelle istituzioni che dimostrano maggiore efficienza in quanto a volte sono percepite estrattive nel confronto con le altre istituzioni esterne, mentre sono inclusive al loro interno.

Può sembrare un'ipotesi suggestiva quella messa in campo con la proposizione di una sintesi di alcuni fra i più affermati modelli di crescita frutto della ricerca scientifica più evoluta in ambito economico, fra i quali si erge in primo luogo l'analisi di Lucas, che hanno cambiato non solo dal punto di vista teorico la scienza economica, ma hanno influenzato il panorama politico globale e le scelte pubbliche che ne sono susseguite.

L'analisi condotta in questo studio si propone di argomentare una visione di medio-lungo periodo utile

per valutare se e quanto il Pnrr abbia messo in campo interventi adeguati per arrivare allo storico obiettivo di un riequilibrio territoriale del Paese assieme ad un adeguamento dei livelli di benessere collettivo in linea con le dinamiche in ambito europeo. In questa prospettiva le verifiche quantitative e la lettura delle dinamiche in atto consentono di valutare il grado di convergenza d'interessi fra diverse istanze e aspirazioni che caratterizzano e segnano i vari aspetti della vita nazionale e di segnalare le condizioni utili a favorire una composizione degli interessi contrapposti e di invertire la tendenza che da troppo tempo contrasta una ripresa dello sviluppo diffuso, equilibrato e sostenibile.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI



D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson, *Institutions as fundamental cause of long-run growth*, in *Handbook of Economic Growth*, Volume IA. Ed. Philippe Aghion and Steven N. Durlauf 2005.

D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Why nations fail*, Crown Business, 2012.

Bils, M., & Klenow, P. J. (2000). *Does schooling cause growth?* *American economic review*, 90(5), 1160-1183.

Capello, R. & Faggian, A. (2005) "Collective Learning and relational capital in Local Innovation Processes" *Regional Studies* 39: 75-87.

Costabile L, Giannola A (1996) *Norme sociali e distribuzione dei posti di lavoro. Una parabola della corruzione nell' Italia meridionale*, in Costabile L. (a cura di) *Istituzioni e sviluppo economico nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna

Crescenzi, R., Gagliardi, L., & Percoco, M. (2015). *Social capital and the innovative performance of Italian provinces*. In *The economics of knowledge, innovation and systemic technology policy* (pp. 170-199). Routledge.

Lucas Jr, R. E. (1988). *On the mechanics of economic development*. *Journal of monetary economics*, 22(1), 3-42.

Lucas Jr, R. E. (2015). *Human capital and growth*. *American economic review*, 105(5), 85-88.

Manuelli, R. E., & Seshadri, A. (2014). *Human capital and the wealth of nations*. *American economic review*, 104(9), 2736-2762.

Sasmal, J., & Sasmal, R. (2023). *Public Expenditure, Human Capital Formation and Economic Growth in Modified Lucas Framework: A Study in the Indian Context*. *Journal of Quantitative Economics*, 21(4), 745-768.

Tura, T. and Harmaakorpi, V., (2005), "Social capital in building regional innovative capability", *Regional Studies* 39: 1111-1125.



