



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

DEF 2020 E RECOVERY PLAN: IMPLICAZIONI PER IL REGIONALISMO

*Stefano Piperno**

Il dibattito sul Documento annuale di economia e finanza (DEF) per il 2020 è stato dominato dalle politiche necessarie per contrastare i drammatici effetti dell'epidemia Covid e garantire un rilancio dello sviluppo utilizzando l'enorme flusso di risorse previste dal *Next Generation EU* (NGEU), a partire dal 2021. Da questo punto di vista, all'interno del DEF ha assunto una particolare rilevanza il Programma nazionale di riforma (PNR) al quale va aggiunto un importante "Allegato Infrastrutture" che presenta la specificazione territoriale delle grandi politiche infrastrutturali sovra-regionali. Esso ha trovato una integrazione attraverso le [linee guida del Recovery Plan italiano](#), ovvero il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che dovrebbero essere ulteriormente precisate in ottobre dopo l'approvazione della NadeF (Nota di aggiornamento al DEF) da parte del Parlamento. Il PNRR effettivo sarà elaborato con il coordinamento del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), coadiuvato, a livello tecnico, dal Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) e da un ulteriore gruppo tecnico di assistenza, per essere alla fine approvato dalla Commissione europea nel 2021 secondo procedure da definire.

Le priorità contenute nelle linee guida del *Recovery Plan* presentate al Parlamento risultano però ancora abbastanza generiche. Aspetti più specifici dovrebbero essere contenuti nei progetti (sinora quasi 600) pervenuti al Comitato interministeriale da parte dei diversi Ministeri, ma che dovranno essere più precisamente selezionati. In sostanza, all'interno del binomio PNR e PNRR si dovranno individuare le strategie di sviluppo del nostro Paese per i prossimi anni nonché le loro modalità attuative. Il vero problema rispetto a questi piani sarà quello di come garantire un efficace passaggio da una fase di "disegno" ad una di implementazione superando le difficoltà presenti nel nostro assetto istituzionale e amministrativo. Pensiamo solo alle relazioni tra i diversi livelli di governo. Gli indirizzi e gli orientamenti contenuti in questi documenti incidono profondamente sulle politiche di Regioni ed Enti locali, visto il loro ruolo negli ordinamenti settoriali e il peso delle amministrazioni subnazionali nella spesa pubblica finale di tutte le amministrazioni pubbliche (circa il 50 per cento al netto degli enti di previdenza).

Scorrendo il contenuto del PNR 2020 come delle linee guida di PNRR si può rilevare come tutte le principali politiche pubbliche vedano una qualche partecipazione – in alcuni casi dominante come nella sanità – delle amministrazioni subnazionali per la loro implementazione. Sinora, però, le Regioni hanno partecipato alla predisposizione di questi documenti in misura limitata. Il richiamo alle Regioni nel loro complesso nel Programma nazionale di riforma 2020 è presente con un paragrafo solo nella sua Appendice al quale si può aggiungere un corposo [documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome](#) (CdR), presentato a parte. In esso troviamo un'analisi dettagliata delle azioni delle Regioni funzionali al rispetto delle raccomandazioni dell'Unione pervenute l'anno precedente insieme ad una descrizione di tutti i documenti regionali per la programmazione strategica integrata.

Come nelle edizioni precedenti, la componente regionale del DEF si traduce in un elenco degli interventi legislativi e amministrativi di ogni Regione che risultano correlati alle raccomandazioni europee, senza però delle valutazioni approfondite sui risultati ottenuti né sui loro effetti in termini di sviluppo. Qualcosa di simile potrebbe accadere per il PNRR, almeno a giudicare dalla procedura sin qui seguita per elaborare i documenti iniziali, come lamentato anche dalla CdR in un [documento presentato alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati](#) durante una serie di consultazioni sul *Recovery Plan*.

La realtà è che il cinquantenario anniversario della istituzione delle Regioni a Statuto Ordinario è stata una splendida occasione sinora persa (salvo qualche parziale eccezione, come le [riflessioni della CdR](#) nell'incontro con il Presidente della Repubblica dello scorso 4 agosto) per cogliere le potenzialità del ruolo delle Regioni nella politica di sviluppo nazionale, anche attraverso una riflessione critica sul loro funzionamento in mezzo secolo di vita.

L'attuazione delle tre linee strategiche del PNRR (Modernizzazione del Paese; Transizione ecologica; Inclusione sociale e territoriale, parità di genere) non può prescindere dallo stato delle relazioni tra i diversi livelli di governo nel nostro Paese. Il richiamo spesso fatto al Piano Marshall dimentica che quella esperienza fu caratterizzata da una fortissima centralizzazione, non replicabile con l'attuale assetto istituzionale. I documenti sinora presentati (a partire dal Piano Colao), sono molto carenti su questo piano non cogliendo un aspetto cruciale per una implementazione efficace delle politiche di sviluppo. In altre parole, sarebbe bene fare emergere l'esigenza di riforme praticabili proprio per la gestione delle politiche multilivello a partire dall'esperienza della crisi pandemica, che è anche stata un laboratorio istituzionale per la creazione di più efficaci meccanismi di coordinamento. In più, si è recentemente riproposta l'attuazione del regionalismo differenziato, che non semplifica certo l'assetto istituzionale. Da questo punto di vista, il binomio PNR-PNRR dovrebbe contenere alcune strategie preventive da fare emergere in maniera esplicita nei documenti. In particolare, ne richiamiamo tre:

- i. le politiche regionali devono trovare migliore collocazione all'interno delle nuove dimensioni economico-spaziali emerse a livello sovregionale e subregionale. Gli economisti regionali da tempo hanno messo in luce il carattere multiregionale dello sviluppo in Italia e sottolineato la necessità di politiche di tipo "meso" per ambiti che travalicano i confini amministrativi regionali garantendo coerenza e complementarità delle politiche strategiche delle diverse Regioni. Il tema si salda all'annosa questione sul numero di Regioni e alla tensione tra confini amministrativi e funzionali. Un approccio pragmatico dovrebbe basarsi sulla promozione e valorizzazione di un maggior coordinamento orizzontale (tra Regioni) anche attraverso opportuni incentivi da parte dello Stato. L'"Allegato Infrastrutture" offre molti stimoli in materia;
- ii. vanno individuati i tasselli necessari per completare in maniera sistematica la riforma del federalismo fiscale. Garanzia di adeguata autonomia tributaria per i governi subnazionali (tra le raccomandazioni dell'UE da anni è presente la richiesta di una riforma fiscale) e introduzione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) sono le priorità. Come si può pensare ad una adeguata capacità programmatica dei governi subnazionali con sistemi di finanziamento che continuano di fatto ad essere definiti su base annuale?
- iii. un regionalismo cooperativo a livello verticale e orizzontale richiede un rafforzamento del sistema delle Conferenze ma anche l'introduzione di un rapporto tra gli organi legislativi centrali e regionali attuando l'art.11 della riforma del Titolo V del 2001, [come proposto dal Presidente della Repubblica](#) nel suddetto incontro con le Regioni del 4 agosto.

La declinazione regionale della politica di sviluppo nazionale nel contesto europeo non può tradursi in un mero assemblaggio di richieste dei territori, che già iniziano a emergere (ad esempio da parte di alcuni Comuni metropolitani), quanto in una scelta ragionata che colga le valenze sovra-regionali e sub-regionali delle diverse politiche, non limitandosi al Piano per il Sud e prendendo sul serio l'esigenza di nuovi meccanismi istituzionali di cooperazione. Un'agenda di questo tipo inserita nei programmi in corso di elaborazione sarebbe di certo apprezzata a livello europeo.

* *Collaboratore del Centro Studi sul Federalismo*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
Piazza Arbarello 8, 10122 Torino
Tel. +39 011.6705024 Fax +39 011.6705081
www.csfederalismo.it info@csfederalismo.it

