

## Presentazione Rapporto Finanza Territoriale 2020 Le Regioni e l'emergenza sanitaria ed economica un banco di prova per la governance regionale

A cura di Ilaria Ugas, borsista PoliS-Lombardia



**Luogo e data** 10 dicembre 2020, on line

**Promotori** Agenzia Coesione Territoriale  
Agenzia Umbria Ricerche  
Associazione Italiana di Scienze Regionali  
Liguria Ricerche  
IPRES Puglia  
IRES Piemonte  
IRPET Toscana  
Polis Lombardia  
Società Italiana Economia Pubblica  
Studi Ricerche Mezzogiorno

**Relatori** *Angelo Grasso*, IPRES  
*Alessia Grillo*, Conferenza Regioni  
*Massimo Sabatini*, Direttore Generale, Agenzia Coesione Territoriale  
*Patrizia Lattarulo*, IRPET  
*Francesco Figari*, Università Insubria di Varese  
*Santino Piazza*, IRES Piemonte  
*Alessandro Petretto*, Professore Emerito, Università degli Studi di Firenze  
*Ernesto Longobardi*, Professore a contratto, Università Cattolica del Sacro Cuore  
*Alberto Zanardi*, Ufficio Parlamentare di Bilancio - UPB

### Sintesi

Dopo i saluti istituzionali del Direttore Generale Sabatini, Patrizia Lattarulo (IRPET) apre la conferenza sulle tematiche affrontate nel Rapporto Finanza Territoriale 2020. L'anno 2020 è il 50° anniversario delle Regioni interrotto dal Covid che ha spostato il dibattito dal regionalismo differenziato al dibattito su liti e contraddizioni del decentramento e della filiera decisionale pubblica. Il dibattito può essere letto attraverso le azioni regionali di risposta al Covid per i cittadini.

Tre gli ambiti di discussione:

- Feedback delle Regioni ai bisogni e salute dei cittadini, quali modelli organizzativi sono stati adottati
- L'approccio delle Regioni alla seconda ondata
- Come colmare il ritardo infrastrutturale del paese.

Sul primo ambito sono state evidenziate forti disparità territoriali per la materia della sanità distinte su livelli e trend degli interventi. Sono stati individuati anche diversi modelli di governo legati alla disponibilità di risorse ma anche alle autorità di governance e vissuto socio-economico propri di ogni regione.

Il periodo pandemico ha fatto emergere il punto centrale della riforma federalista cioè l'iniqua distribuzione dei bisogni essenziali del territorio. I Lea sono distribuiti in maniera diseguale comportando una grande mobilità di persone alla ricerca di servizi base oltre a quelli specialistici.

Sul secondo ambito, le Regioni hanno contribuito durante la seconda ondata pandemica, per i propri ambiti di competenza e non, alle decisioni del Governo centrale in un'azione di supporto alle politiche nazionali. La partecipazione delle Regioni ha aumentato i soggetti coinvolti con il conseguente aumento dei costi di transazione per trovare un accordo tra le parti senza risolvere la complessità della filiera di decisione pubblica, nonostante una maggiore partecipazione di soggetti dovrebbe essere correlata a maggiori benefici in termini di scelte pubbliche.

L'ultimo ambito fotografa un paese dotato di un patrimonio immobiliare pubblico, scuole e ospedali, con strutture obsolete.

Tutto il territorio coinvolto è segnato da ritardi e crisi di investimenti pubblici a causa delle minori risorse, di competenze carenti e minore redditività degli investimenti infrastrutturali, soprattutto al Sud. Sui tempi delle opere emergono dati scarsamente positivi.

Da un'indagine svolta sui Rup per analizzare il tema della difficoltà dei lavori pubblici attesi nel prossimo futuro non sono emerse attese positive rispetto alle ultime novità introdotte per velocizzare i lavori pubblici.

Francesco Figari (Università Insubria) sposta l'attenzione sull'impatto del Covid sui redditi familiari attraverso un'analisi contingente.

Nel primo mese di emergenza sanitaria per ridurre l'impatto del Covid sui redditi sono state approvate sia misure nazionali (DL Cura Italia) che regionali. Il DL Cura Italia ha stanziato 9 miliardi di euro per famiglie tra: CIG, bonus a fronte degli interventi regionali con risorse proprie e risorse liberate dalla rimodulazione di fondi europei. Dall'analisi è emersa una forte eterogeneità territoriale per il valore assoluto e pro capite degli interventi a favore delle famiglie. Questa differenziazione territoriale è importante anche nelle analisi di resilienza e protezione sociale e necessiteranno fonti di dati disaggregati a livello locale e regionali per la lettura.

Figari si concentra sul reddito di mercato e reddito disponibile. Il reddito di mercato è variato in misura maggiore nella parte bassa della distribuzione ed il reddito disponibile nella parte alta per l'effetto di compensazione delle politiche pubbliche. Quando guardiamo al tasso netto di compensazione, il reddito perso è compensato dalle integrazioni salariali messe in atto dal governo (ad esempio il bonus 600euro). Una compensazione che in termini medi è del 60% del reddito perso provoca una diseguaglianza del reddito che aumenta la diseguaglianza dentro ciascun gruppo mentre diminuisce quella tra gruppi. L'effetto shock di questa crisi è nell'aumento della diseguaglianza progressiva. La quota di individui che rischia di scivolare sotto la soglia di povertà aumenta in maniera sostanziale.

Da questa analisi si deduce che gli aiuti pubblici non hanno alcun effetto sull'incremento dei soggetti vulnerabili.

Santino Piazza (IRES Piemonte) introduce il contributo incentrato sull'istruzione e l'impiego di fondi strutturali.

Attraverso il monitoraggio svolto sui progetti finanziati con risorse europee per l'edilizia scolastica, suddividendo il campo di analisi in regioni di convergenza e competitività e vincolando la spesa ad investimenti fissi lordi suddivisi per tutti gli enti, non è evidente come si possa testare l'efficacia dell'impiego delle risorse trasferite dal governo e degli sforzi locali. Perciò occorrerebbe rivalutare la cornice istituzionale del fondo coesione che ad oggi potrebbe non essere adeguata per assorbire la quantità di trasferimenti di risorse in questo settore.

Petretto restituisce una osservazione da un punto di vista più generale sui 50anni trascorsi di regionalismo. Il sistema regionale ha evidenziato carenze istituzionali nel complesso molto rilevanti. In tema di servizi il sistema si presenta sbilanciato, mostrando un federalismo inefficiente e costoso.

Sarebbe significativo un rinnovamento di volontà riformatrice su tre asset:

- 1) limiti del sistema di finanziamento;
- 2) effetto spiazzamento della sanità sui bilanci regionali, per una gran parte delle regioni le altre attività (industria, commercio, concorrenza, turismo, trasporti) sono marginali;
- 3) debole rete relazionale tra Regione ed Enti locali del proprio territorio, il modello paritario e orizzontale del Titolo V non aiuta. Si potrebbe allargare all'ipotesi di un nuovo ruolo di coordinamento strutturato ad esempio con intese orizzontali e verticali per l'applicazione della tematica dell'indebitamento.

Dal Covid sono emersi problemi di assetto istituzionale che orbitano intorno a tre questioni:

- dimensionale, le regioni potrebbero essere troppe di cui alcune troppo piccole. L'applicazione del principio economico della sussidiarietà, la capacità di valutare le preferenze e portarle al livello istituzionale, il maggior coordinamento politico territoriale potrebbero avere effetti moltiplicativi, applicazione di manovre espansive, un fisco più uniforme
- riorganizzazione mancata degli enti sub-regionali, rinnovare il ruolo del Comune assegnandogli una prevalenza produttiva di tipo industriale e risolvere l'equivoco delle Città metropolitane che sono ex Province ma non tutte svolgono un ruolo trainante. Le Province potrebbero essere sostituite da un'organizzazione di servizi su area vasta tramite organismi o enti non elettivi, con un direttore generale di nomina regionale in accordo con i comuni;
- autonomia differenziata, il Covid ha fatto esplodere il problema dell'ambiguità delle competenze concorrenti. La formazione di macro-regioni potrebbe favorire sia l'organizzazione territoriale della sanità sia il conferimento dell'autonomia differenziata ma occorre il completamento della riforma del finanziamento delle regioni a statuto ordinario. La formazione di un macro-regione potrebbe favorire sia l'organizzazione della sanità sia il conferimento dell'autonomia differenziata ma bisogna impegnarsi sul lato del finanziamento regionale che chiede una riforma.

Longobardi rammenta una innovazione recente sull'impatto strutturale della finanza pubblica da attribuire alla pandemia nell'ambito dei fabbisogni standard. Al fabbisogno di servizi sociali è stata applicata la tecnica bottom-up che quantifica il fabbisogno utilizzando come standard le performance territoriali migliori. L'innovazione ha ottenuto un riscontro a livello politico all'interno dell'adeguamento della legge di Bilancio per lo stanziamento di servizi sociali quantificato con il metodo bottom-up. Se ci sarà una maggiore presenza dello Stato nel finanziamento dei fabbisogni comunali dovrà essere l'occasione per aumentare l'apporto statale evitando che i nuovi trasferimenti mantengano una natura di puro ristoro rispetto alle perdite di gettito ma usati nell'ambito del nuovo sistema perequativo per aumentarne la dimensione di carattere verticale.

Conclude Zanardi sul ruolo degli enti locali e delle regioni nella gestione della pandemia. Il carattere fortemente asimmetrico degli effetti economici della pandemia in termini di tempistica e gravosità dell'incidenza effettiva sui territori ci lascerà una necessità di maggiore coordinamento inter-istituzionale, evidenziato dal deficit di coordinamento soprattutto per le materie concorrenti sulle quali

permane la necessità di un disegno di un'azione pubblica coerente, efficiente, efficace ed equa.

Nell'ambito della determinazione dei fabbisogni standard bisognerebbe guardare agli ambiti di intervento indipendentemente dai livelli di governo che erogano i servizi.

Questa crisi Covid cosa ci lascerà in termini di effetti strutturali. Lo smart working con probabili rilocalizzazioni di attività tra aree diverse, una diversa organizzazione *work-life balance* associata ad una domanda di servizi a livello locale modificata, effetti sulla mobilità e riorganizzazione tpl ed interventi infrastrutturali, ridisegno degli ambiti di fornitura di servizi, probabile rilocalizzazione con effetti sui valori immobiliari e catastali della base imponibile dei redditi.

Come innovazione nelle normative legislative per il completamento del federalismo fiscale, il macrobudget da destinare ai Comuni per i servizi sociali viene determinato come sommatoria dei trasferimenti necessari per portare tutti i Comuni al livello standard con l'approccio bottom-up.

Altro elemento di innovazione nel disegno di legge di bilancio è il fondo per la perequazione infrastrutturale. Si identificano i gap strutturali come differenza tra gli standard e le dotazioni effettive e si prosegue con la determinazione degli interventi infrastrutturali per colmare le differenze. La perequazione infrastrutturale è rilevante per la metodologia perché dovrebbe dare una sorta di cornice organica in Italia in cui andare a collocare tutte le grandi risorse in termini di investimenti infrastrutturali che stanno emergendo a livello nazionale ed europeo.

## Elementi di interesse

criteri organizzazione dei lep; scarso coordinamento tra regioni ed enti locali sul livello decisionale; il ruolo della città metropolitana da rimettere in discussione alla luce della disparità di erogazione dei fabbisogni standard sui territori; l'impiego dell'innovativo metodo bottom-up per la quantificazione dei fabbisogni ordinari richiesti dal territorio; ritorno della materia sanità al governo centrale; rimodulazione strutturale dei servizi nella nuova dimensione territoriale post-Covid; incompiutezza del federalismo fiscale; individuazione di metodi di quantificazione degli effetti reali prodotti con l'impiego di risorse, anche europee, sul territorio

## Per approfondire

[https://www.youtube.com/watch?v=GWn6gH8H6eQ&feature=youtu.be&fbclid=IwAR2P3JapUHJmEY92n5vibJM1OIFZJA3j\\_vD3vXGEayzj7Ao5Ycmvkuaj3Gg&fbclid=IwAR1Ji8sgni2QX9bSag4tnWvhpU7tYsDpsnGoZWecV0LK00fOQPxB8- Xwco](https://www.youtube.com/watch?v=GWn6gH8H6eQ&feature=youtu.be&fbclid=IwAR2P3JapUHJmEY92n5vibJM1OIFZJA3j_vD3vXGEayzj7Ao5Ycmvkuaj3Gg&fbclid=IwAR1Ji8sgni2QX9bSag4tnWvhpU7tYsDpsnGoZWecV0LK00fOQPxB8- Xwco)  
<https://www.polis.lombardia.it/wps/portal/site/polis/DettaglioEvento/eventi-/eventi+2020/20201210-finanza-territoriale>