

Assetti istituzionali e differenti velocità di governo

L'emergenza sanitaria ed economica, un banco di prova per la *governance* regionale

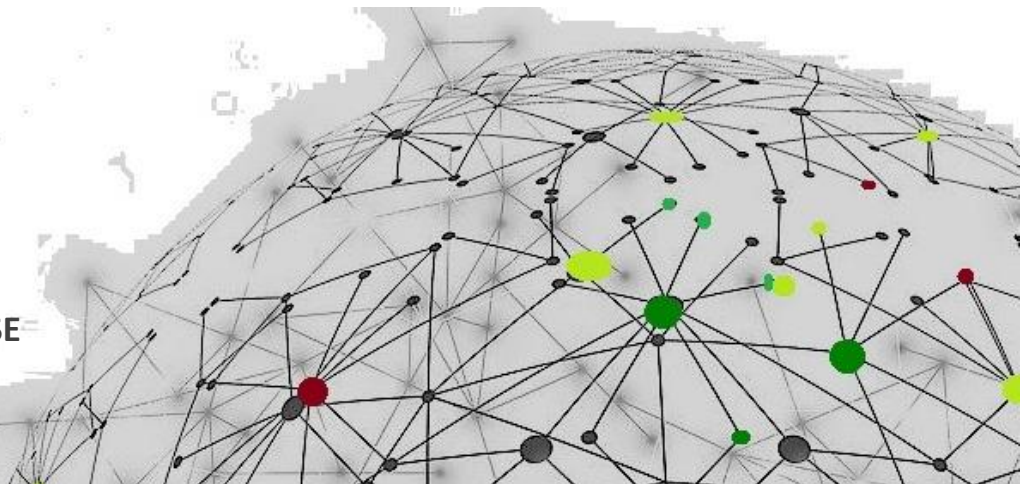
50° Regioni

C. Ferretti (IRPET), L. Grazzini (Unifi), P. Lattarulo (IRPET), M. Macchi (Unifi)



A. I. S. Re. 3 Settembre 2020

XLI Conferenza Scientifica Annuale
REGIONI TRA SFIDE E OPPORTUNITÀ INATTESE



INDICE

L'Istituto delle regioni

- Il livello istituzionale intermedio serve al miglioramento dell'offerta di servizi ai cittadini o comporta solo maggiori costi?

Le regioni di fronte all'emergenza coronavirus

- diversi modelli di offerta e diversa capacità di risposta all'emergenza
- i costi di transazione, i costi di coordinamento verticale e orizzontale (la frammentazione dell'istituto regionale e la scarsa rappresentatività istituzionale)

I diversi modelli di *governance* regionale i cluster

- i modelli organizzativi-gestionali
- e le socio economiche dei territori (quanto corrispondo alle caratteristiche socio eco dei territori?)

Le riforme

- il senato delle regioni
- il regionalismo differenziato,
- dalla spesa storica ai fabbisogni standard e Lea,

Come rafforzare i territori attraverso le istituzioni che le rappresentano

1. La finanza regionale e l'offerta di servizi

L'istituto delle regioni: maggiori costi e/o migliore offerta di servizi?

- più livelli istituzionali: migliore offerta di servizi e/o maggiori costi?
- il decentramento accentua disparità o comporta più equità territoriale
- le regioni di oggi sono le migliori possibili? la dimensione ottimale dell'offerta e diseconomie di scala

Il nuovo ente di governo: maggiore offerta di servizi e/o maggiori costi?

Spesa primaria per ente di governo

	% (2018)	Var. % 2006/1995	Var. % 2018/2007
Stato	39.4	36.3	19.5
Regioni	14.1	105.5	8.5
Province	0.7	172.3	-25.8
Comuni	5.3	66.5	-2.3
Enti sanitari	10.5	115.3	13.5
Enti previdenza	30.0	57.7	26.0
TOTALE	100.0	59.8	17.1

La spesa delle regioni aumenta assieme alla domanda sanitaria

...

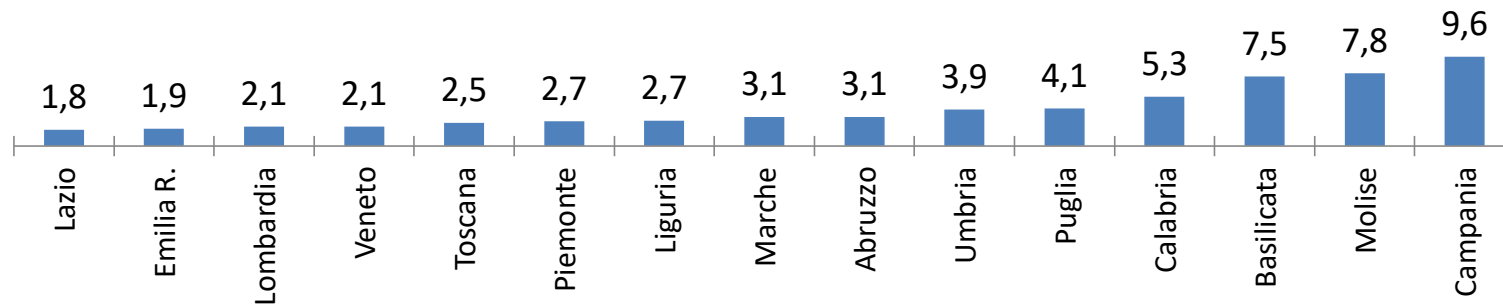
ma anche per la spesa amministrativa (la macchina burocratica cresce più dei servizi offerti)

Spesa corrente e conto capitale per funzione. PA

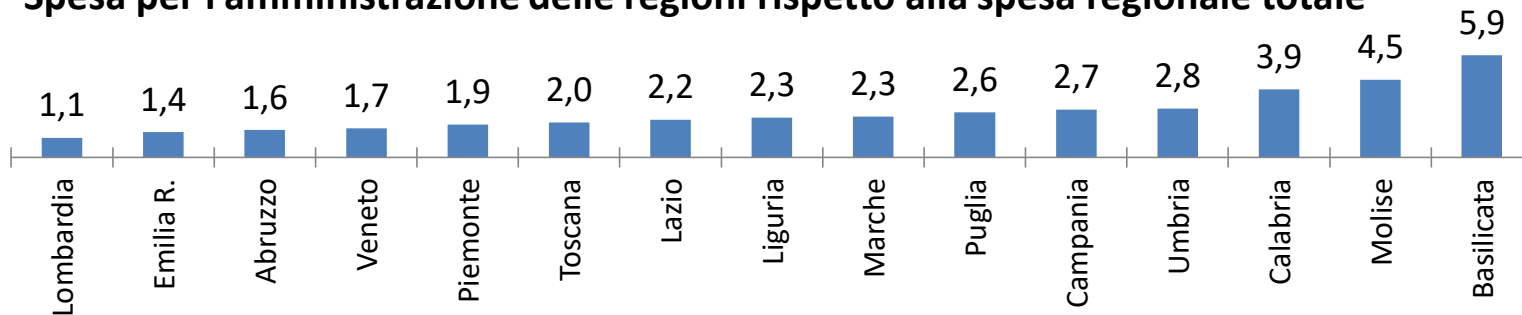
	Pro capite (2018)	Var. % 2010/2000	Var. % 2018/2010
Amministrazione	2384	53.4	12.7
Ambiente, viabilità e trasporti	399	7.9	-23.2
Istruzione, formazione e lavoro	936	24.2	0.7
Sociale, cultura	988	22.3	26.5
Previdenza, sanità	7726	52.8	12.0
Altro	667	-15.2	-46.1
TOTALE	13100	35.3	4.9

La macchina burocratica cresce più dei servizi offerti soprattutto in alcune aree del paese

Spesa delle regioni per l'amministrazione generale 2018. Percentuale rispetto agli altri enti di governo



Spesa per l'amministrazione delle regioni rispetto alla spesa regionale totale

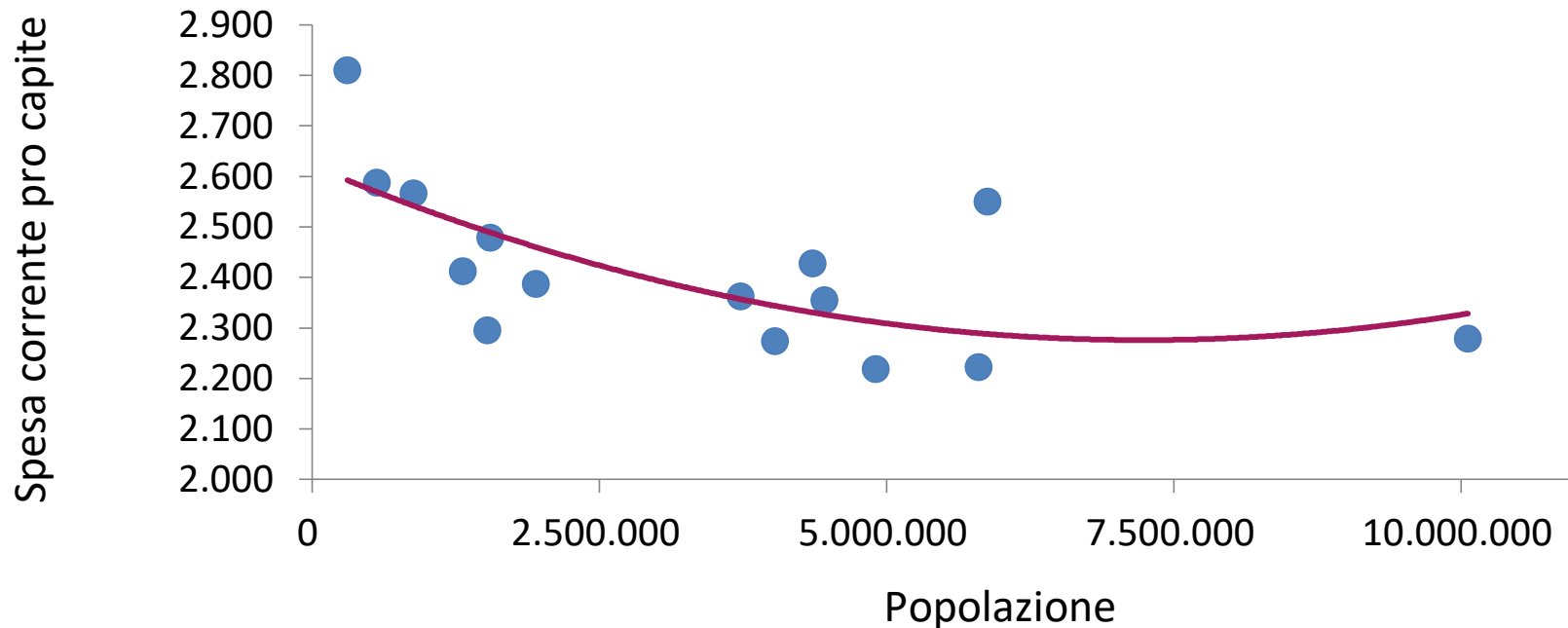


Fonte: CPT

La spesa amministrativa (i costi della macchina) aumenta proporzionalmente di più della spesa per servizi e si concentra in alcune regioni

Economie e diseconomie di scala nella spesa delle regioni

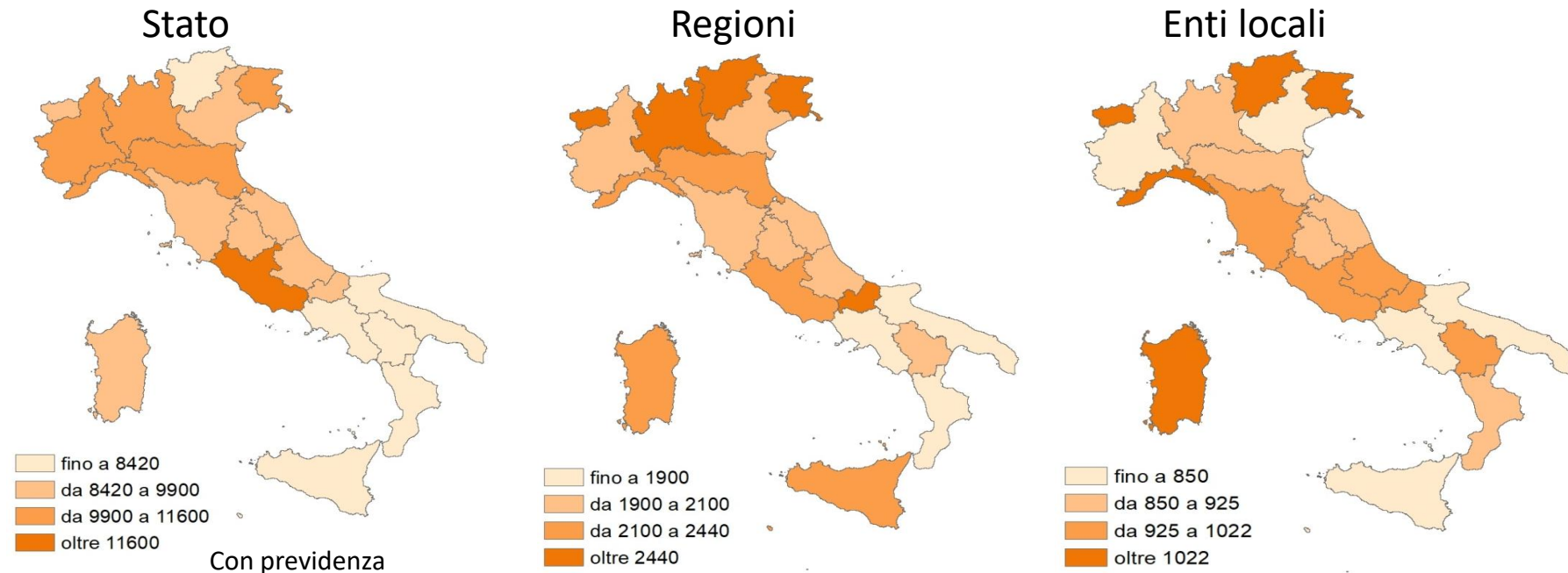
Spesa corrente pro capite delle regioni. 2018



Le diseconomie delle microregioni e la necessità di rivederne i confini

La regione accentua le disparità regionali? Spesa consolidata. Spesa corrente pro capite. 2018

Il decentramento nasce per rispondere meglio alla domanda differenziata sul territorio. Così facendo può creare maggiori disparità territoriali.



Spese correnti procapite in €, al netto di oneri e previdenza	Totale PA	Totale SPA	Spesa Amministr. Centrali	Spesa Amministr. Regionali	Amministr. Locali
Coefficiente di variazione sz RSS	0,12	0,17	0,19	0,16	0,12
Coefficiente di correlazione con reddito irpef pc	0,22	0,46	0,1	0,23	0,26

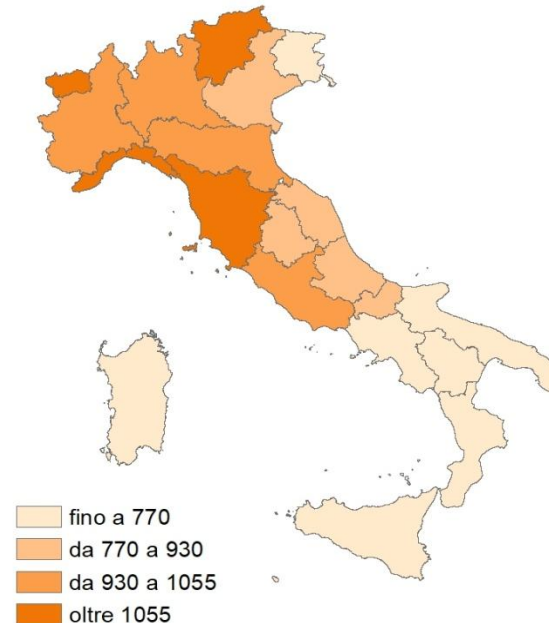
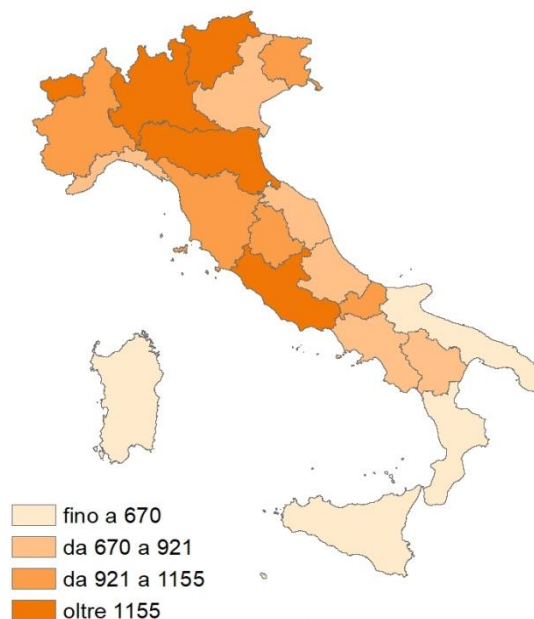
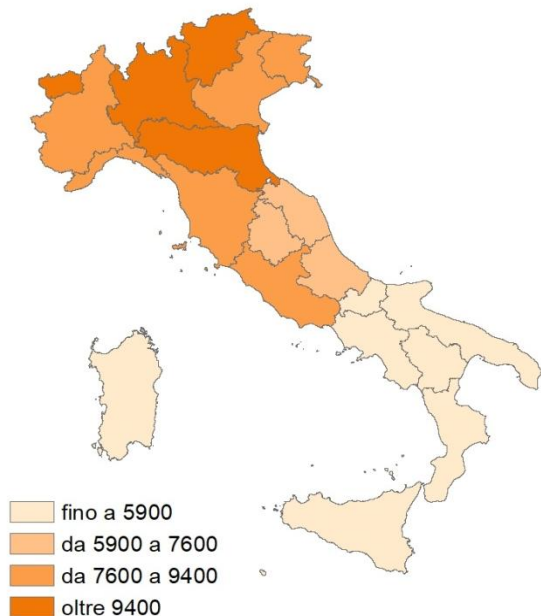
La regione accentua le disparità regionali?

Pressione fiscale (entrate proprie pro capite). 2018

Stato

Regioni

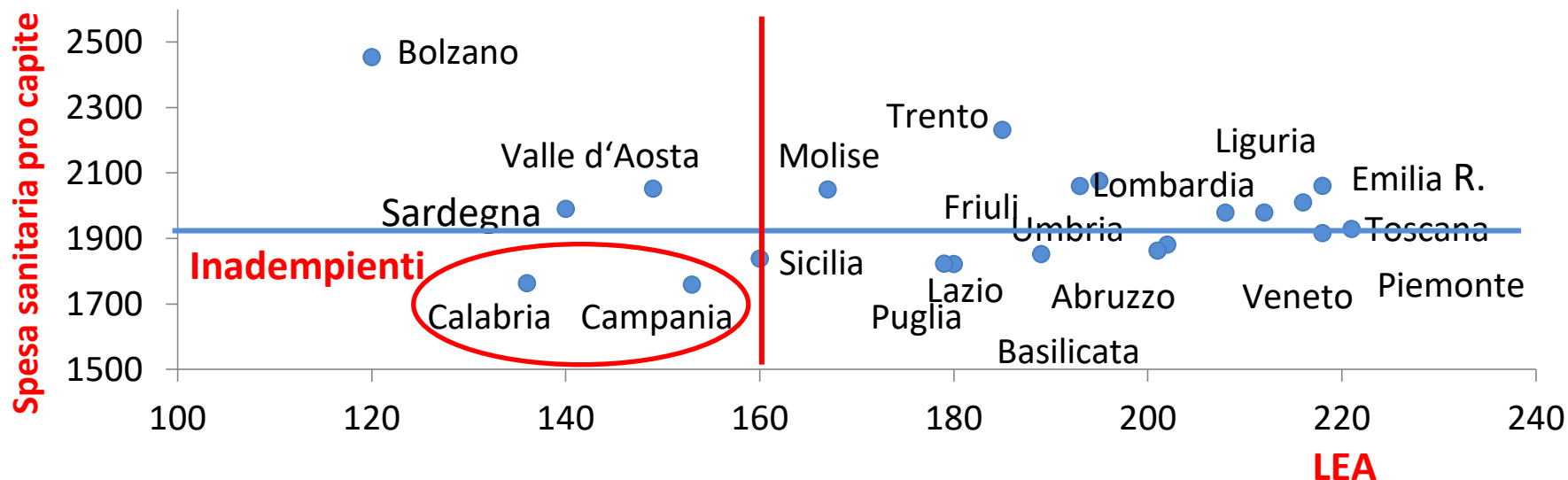
Enti locali



Tutti i livelli di governo seguono la disparità nord/sud legata alla pressione fiscale

L'offerta di servizi sanitari: i LEA ancora non sono garantiti a tutti i cittadini

Spesa sanitaria pro capite (2018) e LEA

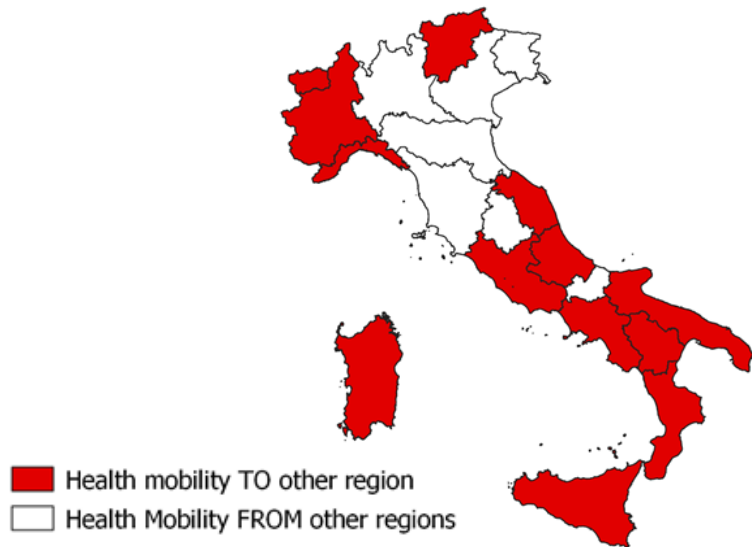


Secondo la letteratura il decentramento asseconda la differenziazione territoriale, ma con effetto atteso di benchmarking ed esternalità che spingono verso l'alto anche per le regioni non "trainanti"

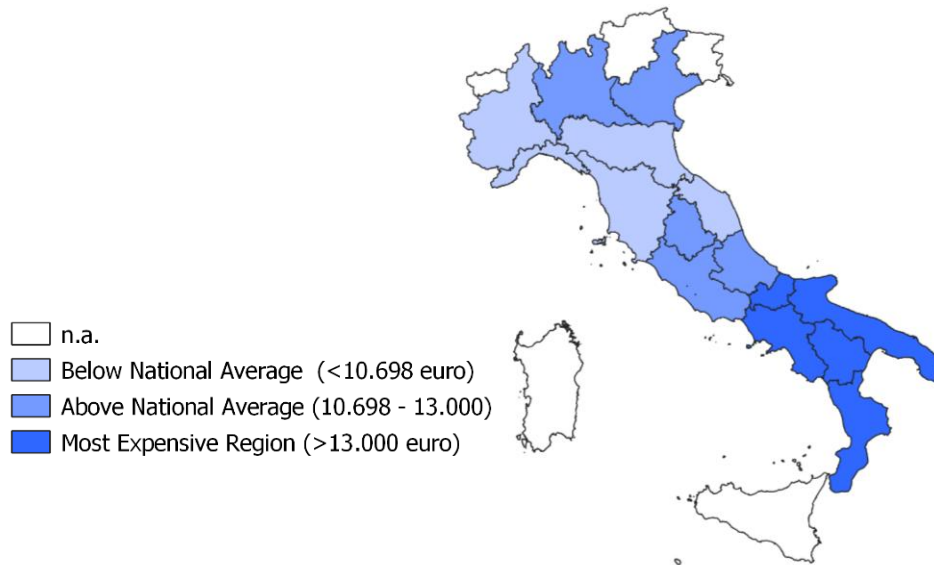
- Le regioni leader sono in buone posizioni nei ranking internazionali
- Sul fronte della distribuzione territoriale, una situazione di disparità nell'offerta dei servizi essenziali LEA alla popolazione maggiore (asse orizzontale) rispetto alla differenza sui costi (asse verticale)

Disparità territoriali e domanda non soddisfatta: la mobilità per l'accesso ai servizi sanitari

*La domanda insoddisfatta Inter-regional
Health Mobility. 2017*



*Total National Expenditure in Healthcare per Region
(euro per inhabitant pop. >75 years old). 2017*



La mobilità è anche legata all'offerta di servizi specialistici sul territorio, ma non ai servizi generali e non sistematica

Il metodo dei costi standard migliora l'efficienza (ranking internazionali) ma non ha ancora sanato le disparità nella soddisfazione della domanda di servizi essenziali

La riforma del trasporto pubblico locale

Regione	Regime attuale	Stato delle procedure di gara al 2017
Valle d'Aosta	Gare subprovinciali	Concessioni ancora in essere
Piemonte	Gara subregionale	Concessioni ancora in essere
Liguria	Misto	Gara bandita ma interrotta in autotutela
Lombardia	Gare provinciali	Publicati gli avvisi di preinformazione
Trento	Affidamenti diretti	Riassetto del servizio in previsione della gara
Bolzano	Affidamenti diretti	Publicati gli avvisi di preinformazione
Friuli Venezia Giulia	Gara regionale	Gara aggiudicata
Veneto	Affidamenti diretti	Publicati gli avvisi di preinformazione
Emilia Romagna	Gare provinciali	Publicati gli avvisi di preinformazione
Toscana	Gare provinciali	Gara conclusa ma non operativa
Umbria	Misto	Nessuna gara
Marche	Misto	Publicati gli avvisi di preinformazione
Lazio	Affidamenti prevalentemente diretti	Nessuna gara
Abruzzo	Affidamenti diretti	Nessuna gara
Molise	Affidamenti diretti	Gara per i servizi extraurbani annullata
Campania	Affidamenti prevalentemente diretti	Gara bandita ma interrotta in autotutela
Basilicata	Affidamenti prevalentemente diretti	Publicati gli avvisi di preinformazione
Puglia	Misto	Nessuna gara
Calabria	Affidamenti diretti	Publicati gli avvisi di preinformazione
Sicilia	Affidamenti diretti	Nessuna gara
Sardegna	Affidamenti diretti	Nessuna gara

**Programmazione,
Privatizzazione,
Liberalizzazione**

2. Le regioni di fronte all'emergenza coronavirus

L'emergenza pandemica ha riportato all'attenzione, ancora una volta, il tema del regionalismo, ma in una prospettiva radicalmente diversa da quanto avvenuto fino ad ora

- La capacità di reazione all'emergenza
- La capacità di reazione all'emergenza dipende dai diversi modelli di offerta sanitaria:
 - il personale,
 - la terapia intensiva,
 - la gestione degli acquisti,
- i costi impliciti del decentramento = i costi di transazione, il coordinamento verticale e orizzontale => *la frammentazione dell'istituto regionale e la scarsa coesione istituzionale*

L'adeguamento dei servizi all'emergenza sanitaria. La capacità organizzativa

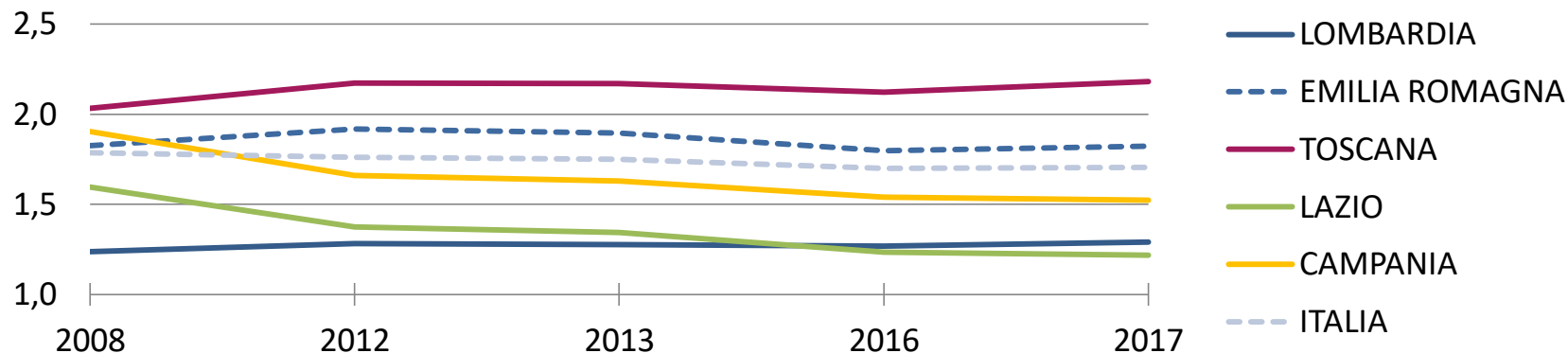
(aggiornati a *marzo* 2019)

Personale medico e infermieristico valori assoluti e %					
	2008	2017	Variazione	Emergenza Covid-19	Variazione Covid-19 su 2017
<i>Medici e Odontoiatri</i>					
Toscana	7.594	8.147	7,3 %	670	8,2 %
Italia	108.038	103.111	-6,4 %	4.800	4,6 %
Toscana/Italia	7,03 %	7,90 %			
<i>Personale Infermieristico</i>					
Toscana	21.024	21.257	1,1 %	2.000	9,4 %
Italia	267.637	259.643	-5,3 %	15.000	5,7 %
Toscana/Italia	7,86 %	8,19 %			

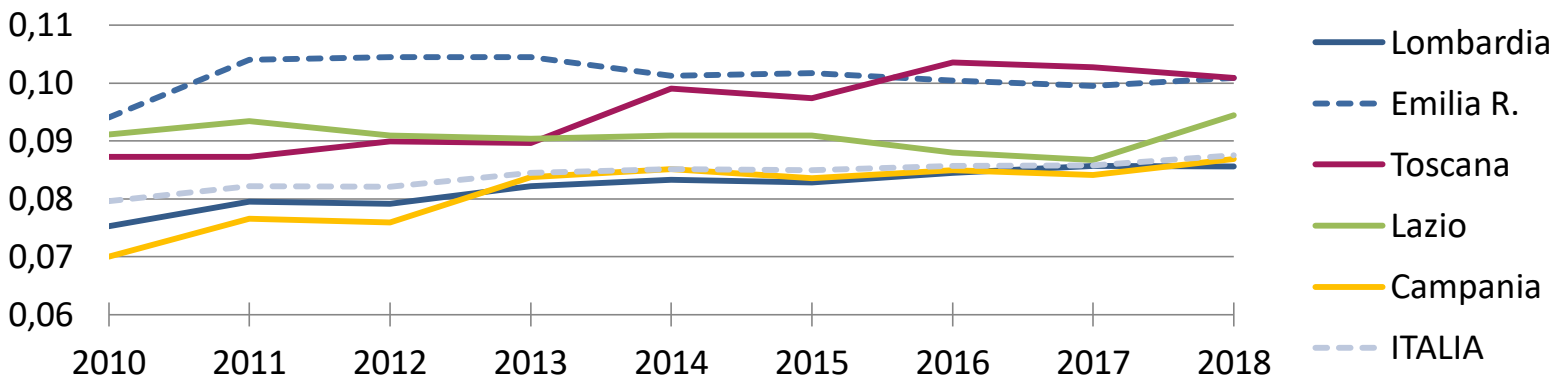
Posti letto in terapia intensiva				
	2010	2018	Variazione	Emergenza Covid-19
<i>Posti letto in strutture ospedaliere o alberghi sanitari (inclusa terapia intensiva)</i>				
Toscana	14.421	12.025	-16,6 %	+577 (4,8%)
Italia	244.310	210.907	-13,7 %	
Toscana/Italia	5,90 %	5,70 %		
Posti letto di terapia intensiva				
Toscana	326	377	15,6 %	+277 (73%)
Italia	4.814	5.293	10,0 %	
Toscana/Italia	6,77 %	7,12 %		

Le risposte all'emergenza dipendono da come si è arrivati preparati. I diversi modelli di offerta di servizi. Confronto tra regioni

Medici e Odontoiatri per 1.000 abitanti. Anni 2008-2017



Posti letto terapia intensiva per 1.000 abitanti. Anni 2010-2018



La gestione degli acquisti, i bandi regionali hanno affiancato quelli nazionali

Il sistema degli acquisti sanitari, in questa difficile fase, è stato caratterizzato da un affiancamento dei centri di spesa regionali da parte di quelli nazionali. Le regioni si sono mosse in maniera autonoma su molti fronti, con tempi e modalità diverse. Questo, se da un lato ha posto alcuni problemi di coordinamento, soprattutto nella fase iniziale dell'epidemia, ha dall'altro è rivolto sia alla valorizzazione di alcune realtà produttive locali, sia a fornire una risposta più rapida ad alcune criticità.

A questo proposito, è possibile che l'emergenza possa dare impulso – su tutto il territorio nazionale – ad un modello che prevede un numero minore di aziende sanitarie locali e un sostanziale irrobustimento e efficientamento dell'attività delle **centrali uniche di acquisto regionali e nazionali.**

I costi di transazione e la scarsa cooperazione istituzionale

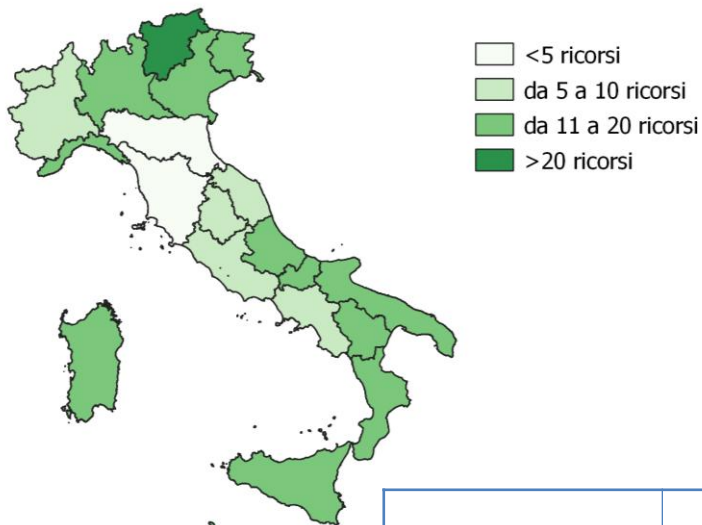
Ricorsi 2015-2020* in materia di competenza esclusiva statale

TOTALE RICORSI N.335

RICORSI IL CUI RICORRENTE È IL GOVERNO VS. REGIONE N.273

RICORSI IL CUI RICORRENTE È LA REGIONE VS. GOVERNO N.30

RICORSI DA ALTRO ENTE N.7



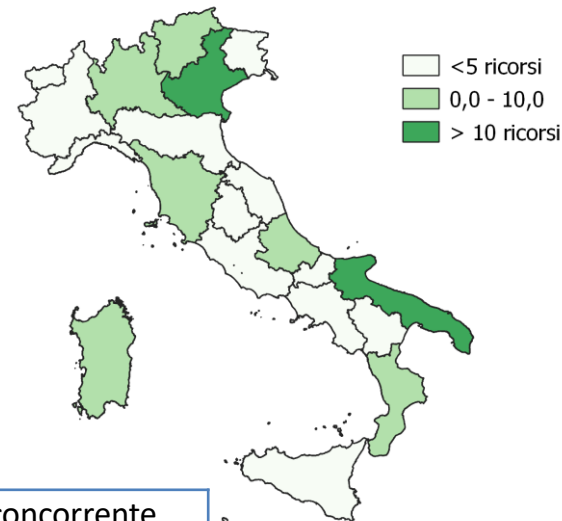
Ricorsi 2015-2020* in materia di competenza concorrente

TOTALE RICORSI N.290

RICORSI IL CUI RICORRENTE È IL GOVERNO VS. REGIONE N.158

RICORSI IL CUI RICORRENTE È IL REGIONE VS. GOVERNO N.104

RICORSI DA ALTRO ENTE N.26



	Materia esclusiva	Materia concorrente
	Media di GIORNI per atto impugnato	Media di GIORNI per atto impugnato
Totale 2015-20	370	375

(*) I dati 2020 sono considerati fino al 31/07

Molteplicità di strategie di recovery. Le risorse messe in campo dalle regioni

Anche nelle STRATEGIE DI RECOVERY possiamo identificare tre diversi modelli che sono venuti formandosi.

1) Modello Lombardia:

- Supporto diretto a famiglie e imprese 230 mln di euro
- Attivazione linea di prestito per la creazione del «Fondo infrastrutturale per la ripresa» (3 mld- L. regionale n. 9 del 4 maggio 2020).

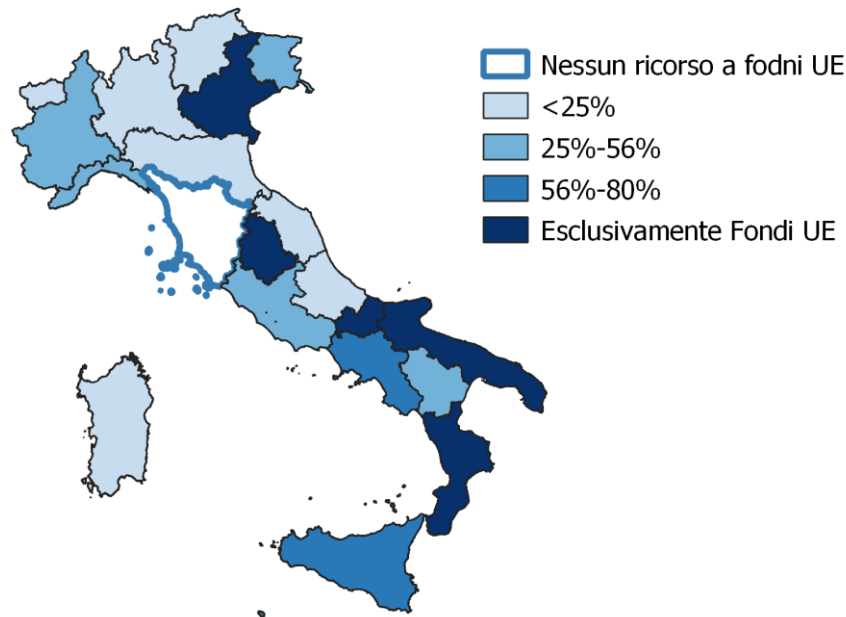
2) Modello Campania:

- Piano di Sviluppo economico finanziato principalmente attraverso la riprogrammazione Fondi europei (Economie POR FSE, Riprogrammazione POR FESR, risorse programmate ma non assegnate del Fondo di Sviluppo e coesione) 908 mln di euro

3) Modello Emilia-Romagna:

- Assestamento di Bilancio: manovra da 150 mln di euro finanziata da Fondi Statali ed Economie del Bilancio regionale

Fonti di finanziamento proprie vs Coesione EU:
% utilizzo Fondi UE sul totale fondi resi disponibili



Nostra elaborazione su dati Osservatorio ISSIRFA-CNR

3. I diversi modelli di *governance* regionali cluster

- i modelli organizzativi-gestionali, quanto corrispondono a diverse caratteristiche socio economiche dei territori
- la qualità istituzionale (regional government index)

Segni dei coefficienti di correlazione tra le variabili selezionate e i fattori

Fattore 1: Performance

Quality Government index (complessivo)	+
Quality Government index (dei servizi regionali)	+
Quota spesa sanitaria	+
LEA	+
Piani di rientro (dummy)	-

Fattore 2: Esternalizzazioni e delega

Quota di trasferimenti verso i comuni	+
Quota spesa in convenzione	+
Fatturato delle partecipate (euro per dipendente)	+

Fattore 3: Autonomia finanziaria

Quota trasferimenti UE	-
Autonomia finanziaria	+

Le scelte di governo delle regioni: cluster sui fattori

Caratteristiche medie dei cluster

	Performance	Esternalizzazioni	Autonomia finanziaria
Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia	-	+	--
Calabria, Campania	--	++	--
Lazio, Liguria, Marche	=	=	+
Piemonte, Toscana, Umbria	+	--	+
Emilia R., Lombardia, Veneto	++	+	++

L'analisi cluster (solo RSO) sui 3 fattori individua 5 gruppi di regioni.

Le regioni del sud presentano basse prestazioni, bassa autonomia e alto livello di esternalizzazione. Le regioni del nord mostrano, al contrario, alte prestazioni e alta autonomia, ma si distinguono in base al ricorso a forme di esternalizzazione.

Omogeneità solo sulle scelte? O sugli aspetti socioeconomici?

	Territorio (densità)	Grado di partecipazione (attività di volontariato)	Illegalità (imposte evase)	Ricchezza (Pil pro capite)	Dimensione (popolazione)
Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia	- -	-	+	-	-
Calabria, Campania	+	-	++	--	+
Lazio, Liguria, Marche	+	=	-	+	-
Piemonte, Toscana, Umbria	- -	+	-	+	-
Emilia R., Lombardia, Veneto	++	++	--	++	++

L'introduzione di caratteristiche territoriali, economiche e sociali conferma i 5 cluster.

Le regioni del sud sono mediamente più piccole, meno ricche e con un basso livello di partecipazione. Le regioni del centro-nord, al contrario, sono più ricche, con un più alto grado di partecipazione e con un minore ricorso all'evasione. Si distinguono, però, sulla base della dimensione e della densità.

4. Le riforme

- dalla spesa storica ai fabbisogni standard e LEA (un modello che soddisfa troppi)
- il senato delle regioni
- regionalismo differenziato (nasce dalla richiesta di singole regioni di maggiore autonomia di spesa e soprattutto di richiesta risorse?)
- il rafforzamento della *governance* regionale verso una maggiore rappresentatività e coordinamento (le autonomie speciali, le macroregioni)

Un Senato delle regioni? Riforma del Senato bocciata nel 2016

In generale, una delle motivazioni principali legate all'esistenza di un sistema bicamerale consiste nella sua capacità di **preservare l'assetto federale** di uno Stato grazie al fatto che non solo l'**intera popolazione** è rappresentata a livello legislativo ma lo sono anche le diverse **entità territoriali**.

- Da ricordare che la riforma prevedeva:
 - Composizione → senatori non eletti dai cittadini ma dai Consigli regionali e dalle Province autonome di Trento e Bolzano ⇒ senato come portavoce delle istanze degli enti territoriali a livello centrale

e che

- In materia di rapporti tra enti territoriali posti a livelli differenti la riforma sembrava procedere verso una **ricentralizzazione dei poteri**, ampliando la possibilità dello Stato di intervenire su materie di tipo territoriale: non sarebbe stata più materia concorrente ma di esclusiva competenza statale il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e, per quanto riguarda l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti decentrati, era stato introdotto il riferimento al fatto che essa avrebbe dovuto essere esercitata sulla base di quanto disposto dalla legge dello Stato.

Le richieste di regionalismo differenziato e il dibattito

Fase I

Nascono da alcune regioni (3) e riguardano alcuni servizi

Motivazioni:

- La loro maggiore efficienza nell'offerta di alcuni servizi
- Insoddisfazione per la redistribuzione interregionale realizzata dal governo centrale ritenuta iniqua

Fase II

Dalla spesa storica ai Costi standard e Lea (riguarda tutti i servizi)

Fase III

Viene rimesso in discussione il principio costituzionale di solidarietà, attraverso i trasferimenti personali monetari e in-kind => i residui fiscali. Si ridiscute l'assetto e il ruolo dello Stato

In un approccio riformista il tema è come vengono prestati servizi da parte dell'amministrazione centrale nei territori:

La domanda corretta è se la prestazione di servizi da parte dell'amministrazione centrale è iniqua a favore di alcune aree del paese, in particolare quelle deboli => **livelli più alti di offerta o con costi maggiori** (aspetto che attiene al funzionamento dello Stato)

1. Il finanziamento avverrà in base al **costo storico**, cioè di quanto lo Stato spende oggi (ovvero nell'anno in cui le competenze saranno trasferite effettivamente) per la singola competenza.
2. Entro un anno dall'entrata in vigore dei DPCM di individuazione delle risorse, si dovranno determinare i **fabbisogni standard**. A tal fine il Governo si impegna ad istituire un apposito Comitato Stato-Regioni (tutte le regioni) che individuerà i fabbisogni standard per tutte le regioni.
3. Nel caso in cui i fabbisogni standard non siano individuati, trascorsi tre anni, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore al **valore medio nazionale pro capite**.

Fabbisogni standard e compensazione della base imponibile

Il federalismo fiscale, una riforma avviata (art. 119, 116 Costituzione, L. 42/2009) e ancora largamente non attuata, ispirata ai principi di efficienza, di responsabilità fiscale, di solidarietà

I due pilastri:

Costi standard

Livelli essenziali delle prestazioni

Il ruolo importante dei trasferimenti

Trasferimenti verticali per garantire Lea uniformi

Trasferimenti orizzontali (tra regioni) per compensare le diverse basi imponibili

Un modello che soddisfa troppi:

- le regioni del sud contano di ottenere maggiori risorse a compensare più modesti livelli di offerta di servizi;
- le regioni del nord contano su maggiori risorse legate a maggiore efficienza della spesa.

Pandemia: un nuovo ruolo per le regioni? Il dibattito internazionale

- Emerge la necessità di ripensare i rapporti tra stato e regioni rispetto a un evento «nuovo» per paesi come l'Italia (negli ultimi decenni, epidemie di vaste dimensioni hanno riguardato principalmente pvs).
- Anche in Germania dibattito aperto su stessi temi (esiste una legge per la prevenzione e il contrasto delle malattie infettive del 20/7/2000 → i *Länder* hanno competenze deliberative in materia mentre il governo centrale interviene a livello essenzialmente politico e di raccomandazione fornendo una sorta di sintesi politica tra le diverse forze al potere nei vari *Länder*; soprattutto all'inizio approcci molto diversi tra i *Länder* tanto che, di fronte a *Länder* che usavano una tattica di attesa di provvedimenti presi a livello federale, la Merkel avrebbe affermato che «il federalismo non è concepito per scaricare le responsabilità» (Taccogna, 2020)

CONCLUSIONI

- Le regioni al centro di più riforme succedute nel tempo, con orientamenti radicalmente diversi: dal ridimensionamento del ruolo (senato) al rafforzamento delle regioni economicamente più ricche (regionalismo asimmetrico)
- La pandemia è stato un banco di prova che ha spinto ad un radicale cambiamento di prospettiva * tanto sulla funzione assicurativa dello Stato, * sul ruolo dell'istituto regionale, e * infine sui modelli di *governance* regionali (quali i modelli benchmark?)
- La pandemia è lo shock che impone delle vere riforme al paese e alle sue istituzioni

Il ruolo delle autonomie del Paese è importante ma può essere rafforzato in molti aspetti:

a partire dagli istituti di coordinamento della finanza pubblica, verso una minore frammentazione e una più coesa unità istituzionale

Al fine di rafforzare i territori attraverso le istituzioni che li governano