



1506  
UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI URBINO  
CARLO BO

*LIVE CONFERENCE*

*10 Dicembre 2021*

# **RAPPORTO SULLA FINANZA TERRITORIALE 2021**

***REGIONI E TERRITORI,  
DALL'EMERGENZA SANITARIA AL PNRR***

---

**REFEREE DEL RAPPORTO: AGNESE SACCHI**

*UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO  
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, SOCIETÀ, POLITICA (DESP)  
E-MAIL: [AGNESE.SACCHI@UNIURB.IT](mailto:AGNESE.SACCHI@UNIURB.IT)*



1506  
UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI URBINO  
CARLO BO

# *OUTLINE DELLA PRESENTAZIONE*

---

- **Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza:** *quale ruolo per gli enti territoriali?*
- **Crisi pandemica da Covid-19:** *come hanno risposto i Paesi con più livelli di governo?*
- **Dopo la pandemia:** *più accentramento o più decentramento?*



# PNRR: *QUALE RUOLO PER GLI ENTI TERRITORIALI* (1/3)

- **L'attuazione del PNRR**, e le riforme ad esso collegate, coinvolge anche le **Regioni e gli Enti locali** → i livelli decentrati di governo saranno **responsabili della realizzazione** di una quota significativa degli **investimenti** previsti, con riferimento alle **diverse missioni** (71,6 mld € dal **PNRR** + 15,8 mld € dal **Fondo complementare** = 87,4 mld €). Essere pronti:
  - a livello di competenze: *tutte le istituzioni presenti nella Cabina di regia politica dove si esercitano i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sugli interventi del PNRR.*
  - a livello tecnico-organizzativo: *sfruttando le proprie capacità amministrative anche perché la maggior parte dei fondi del Piano sarà assegnata attraverso bandi.*
- Nell'attuazione del PNRR si ristabilisce un **principio di leale collaborazione** tra le istituzioni ma soprattutto si riconosce il **ruolo centrale**, al pari di Governo nazionale e Regioni, **di Comuni, Province e Città metropolitane.**



## ***PNRR:***

# ***QUALE RUOLO PER GLI ENTI TERRITORIALI (2/3)***

- 
- **NOTA BENE:** il **PNRR non entra** particolarmente nel dettaglio per quanto riguarda il **diretto coinvolgimento degli enti locali**.
  - Anche se nel **decreto legge 77/2021** (art. 9, comma 1), che definisce la **governance dei progetti** legati al **Piano**, si legge: *«Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le amministrazioni centrali, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali.*
  - Gli **enti locali** non saranno solo responsabili della realizzazione degli interventi ma anche dei **controlli sulla regolarità delle spese e delle procedure** → *il PNRR prevede la possibilità, anche per gli enti locali, di assumere esperti a tempo determinato o di avvalersi di consulenti esterni.*



# PNRR: *QUALE RUOLO PER GLI ENTI TERRITORIALI* (3/3)

- Quali missioni?
  - Gli enti territoriali saranno particolarmente coinvolti su **transizione ecologica, inclusione sociale, istruzione** → *ingenti interventi legati a infrastrutture sociali, famiglie e terzo settore; politiche attive del lavoro; potenziamento dell'offerta di servizi di istruzione («Scuola 4.0»); tutela del territorio e delle risorse idriche.*
- Quali tempi?
  - Tutti i progetti legati al Piano dovranno tassativamente concludersi entro il **31 marzo del 2026** → *fattore che potrebbe mettere in difficoltà gli enti territoriali, anche perché la maggior parte delle erogazioni è prevista a partire dal 2023.*



## «*MISSIONE SALUTE*» *E LIVELLI DECENTRATI*

- Una **nuova centralità della Regione** → nell'ambito dei percorsi di **cure domiciliari**, dovrà effettuare la **programmazione** e la **definizione del fabbisogno**, **rilasciare i provvedimenti di autorizzazione e di accreditamento**, **stipulare** (direttamente o tramite le Aziende Sanitarie) gli accordi contrattuali, attuare un sistema di **vigilanza e di controllo** che riguarda l'accertamento preventivo del possesso dei requisiti strutturali tecnologici ed organizzativi e, successivamente, il loro costante monitoraggio.
- Complessivamente, con la Missione 6 («Salute») del PNRR si sottolinea, **specie dopo la pandemia**, l'importanza dell'**organizzazione territoriale della sanità** (assegnati 7 mld € su 15,6 mld € totali della missione) e il **rafforzamento delle cure domiciliari**.



# **COVID-19: LA RISPOSTA DEI GOVERNI MULTILIVELLO** (1/4)

- **Il tasso di mortalità da Covid-19** è rimasto altamente **concentrato**, soprattutto nei primi mesi, nei **Paesi più sviluppati e ad alto reddito**, che sono generalmente caratterizzati anche da un'ampia presenza di **istituzioni democratiche** e **sistemi intergovernativi ben strutturati** ([Rodríguez-Pose & Burlina, 2021](#))
- Specialmente **durante la prima ondata**, sono stati i **governi nazionali** a prendere la maggior parte delle **decisioni “difficili”** → *chiusura di spazi pubblici, luoghi di lavoro, servizi educativi e di istruzione; adozione di restrizioni alla mobilità e di protocolli sanitari obbligatori.*



# COVID-19: LA RISPOSTA DEI GOVERNI MULTILIVELLO (2/4)

- Unione Europea
  - **Germania<sup>F</sup>, Danimarca, Australia<sup>F</sup>** → le politiche di **coordinamento verticale** tra i livelli di governo hanno avuto **successo** nel contenere gli effetti della prima ondata → *implementate misure nazionali valide anche a livello territoriale, in presenza di una forte leadership del governo centrale* (Lago-Penas *et al.*, 2021).
  - **Spagna<sup>F</sup>, Italia** → la crisi pandemica ha messo **sotto pressione** le fondamenta del **sistema sanitario** a partire dalla sua *governance* e dal (**mancato**) **coordinamento** - verticale e orizzontale - tra le varie autorità di governo → *specie laddove le responsabilità in materia di sanità si sovrappongono e, soprattutto, coinvolgono territori anche piuttosto eterogenei tra loro* (Legido-Quigley *et al.*, 2020).



# COVID-19: *LA RISPOSTA DEI GOVERNI MULTILIVELLO* (3/4)

- Fuori dall'Unione Europea
  - **Stati Uniti<sup>F</sup>, Brasile<sup>F</sup>, India<sup>F</sup>** → sono prevalse l'autonomia e l'autorità dei singoli **governi sub-federali**, con azioni **non sempre coordinate** a livello federale ([Dzau & Balatbat, 2020](#)).
  - **Canada<sup>F</sup>, Svizzera<sup>F</sup>** → il **coordinamento verticale** tra livelli diversi di governo ha **funzionato maggiormente** quando la giurisdizione era condivisa, la pressione sui problemi era alta e le misure erano di natura (re)distributiva ([Schnabel & Hegele, 2021](#)).



# COVID-19: *LA RISPOSTA DEI GOVERNI MULTILIVELLO*

(4/4)

- In definitiva, **la capacità di risposta** più o meno **efficace e tempestiva** alla pandemia da Covid-19 non **dipende** tanto dall'essere un paese a struttura federale o unitaria, quanto da:
  - ✓ *il tipo di assetto istituzionale; il regime politico; il grado di frammentazione politica; l'allocazione costituzionale dei poteri; il processo di policy-making; il contesto sociopolitico* → tutti elementi che possono influire sull'**efficacia del coordinamento istituzionale** in presenza di **esternalità negative** legate a un'**emergenza sanitaria** come quella da Covid-19 ([Lago-Penas et al., 2021](#)).



# *DOPO LA PANDEMIA: PIÙ ACCENTRAMENTO O PIÙ DECENTRAMENTO? (1/2)*

---

- Complessivamente, **l'efficacia degli interventi sub-centrali** per arginare la crisi da Covid-19 sembra essere stata minata **dall'assenza di una politica omogenea a livello nazionale**.
- Nei Paesi in cui **l'autonomia regionale** è **politicamente e fiscalmente** rilevante, l'adozione di **misure nazionali** per combattere la pandemia è diventata **controversa**, soprattutto quando si è tentato di **riaccentrare** i poteri legati ai **servizi sanitari** ([Iverson & Barbier, 2020](#)).
- E' apparsa determinante la **capacità amministrativa degli enti decentrati** nel valutare adeguatamente la pressione sul sistema sanitario, quale fattore significativo per la rapida attuazione delle **strategie di reazione** anche **congiuntamente al governo nazionale** ([González-Bustamante, 2021](#)).



## *DOPO LA PANDEMIA: PIÙ ACCENTRAMENTO O PIÙ DECENTRAMENTO? (2/2)*

- Da un punto di vista teorico, i **governi sub-centrali** vengono considerati come gli **attori più pronti a rispondere in modo mirato** a situazioni emergenziali rispetto a un più “distante” governo centrale ([Rodríguez-Pose et al., 2009](#)), purché abbiano le **competenze e l’efficienza** adeguate.
- Tuttavia, la presenza di **pressioni e tensioni politiche** *tra livelli di governo* all’interno di un paese contribuisce a **rallentare la risposta dei governi**.
- I governi sub-centrali devono comunque operare **all’interno del perimetro legislativo nazionale**, *indipendentemente dal grado di decentramento* → necessario un livello di **coordinamento costante** anche - *soprattutto* - durante una pandemia → si tratta di mettere in pratica quello che la letteratura ha definito un **“federalismo congiunto”** ([Lin, 2010](#)).



## *PER CONCLUDERE ...*

- 
- **Dr. Krutika Kuppalli**, vice chair of the Infectious Diseases Society of America's Global Health Committee and an infectious disease doctor who has worked in Asia and on Ebola in Africa (*August 18, 2020, Stateline*) :

*« The U.S. is much more about 'I' than 'we', whereas in other countries it's more 'we' than 'I.' In a pandemic, the thing has to be about 'we' not 'I' »*



# BIBLIOGRAFIA

- [Dzau VJ & Balatbat C \(2020\)](#). Strategy, coordinated implementation, and sustainable financing needed for COVID-19 innovations. *The Lancet*, 396, 1469–1471.

---

- [González-Bustamante B \(2021\)](#). Evolution and early government responses to COVID-19 in South America. *World Development*, 137, forthcoming.
- [Iverson T & Barbier EB \(2020\)](#). National and Sub-National Social Distancing Responses to COVID-19. CESifo working paper n. 8452.
- [Lago-Penas S, Martinez-Vazquez, J & Sacchi, A \(2021\)](#). Country performance during the Covid-19 pandemic: Externalities, coordination and the role of institutions. *Economics of Governance*, forthcoming.
- [Legido-Quigley H, Mateos-García JT, Campos VR, Gea-Sánchez M, Muntaner C, & McKee M \(2020\)](#). The resilience of the Spanish health system against the COVID-19 pandemic. *Lancet Public Health*, 5(5), e251–e252.
- [Lin CYC \(2010\)](#) How should standards be set and Met?: On the allocation of regulatory power in a federal system. *The B.E. Journal Economic Analysis & Policy*, 10(1), 1–19.
- [Rodríguez-Pose A & Tijmstra S.A., Bwire A. \(2009\)](#), Fiscal decentralisation, efficiency, and growth. *Environment and Planning A*, 41(9), 2041-2062.
- [Rodríguez-Pose A & Burlina C \(2021\)](#). Institutions and the uneven geography of the first wave of the COVID-19 pandemic. *Journal of Regional Science*, forthcoming.
- [Schnabel, J & Hegele Y. \(2021\)](#). Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, forthcoming.



1506  
UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI URBINO  
CARLO BO

---

***GRAZIE PER L'ATTENZIONE***