

La finanza decentrata e le trasformazioni dell'epoca Covid, vecchi e nuovi temi

Sintesi dell'introduzione al Rapporto sulla finanza territoriale 2020 a cura degli Istituti di ricerca regionali

Ernesto Longobardi*

Questa riflessione prende spunto dai temi trattati in alcuni capitoli del Rapporto riguardo ai cambiamenti in atto nella finanza decentrata, a seguito dell'evento pandemico, e per effetto della *governance* delle politiche di contrasto.

La crisi pandemica sul sistema di finanza pubblica e la sua articolazione per livelli di governo permarrà oltre il suo termine. Importanti modifiche hanno investito il sistema della mobilità, per il potenziamento delle prestazioni a distanza nell'organizzazione del lavoro e dell'istruzione. Come descritto all'interno del rapporto, per via di tali modifiche nelle attività delle persone, ma anche per una nuova attrattiva, indotta dalla crisi, dei centri minori come scelta residenziale, sta cambiando il rapporto tra territori, tra centro e periferia, tra le grandi città e quelle di minore dimensione, sino ai paesi più piccoli. I riflessi sui mercati possono risultare molto rilevanti: dal mercato immobiliare (abitazioni ed uffici), a quello della ristorazione, della ricezione, dell'intrattenimento. Lo stallo del turismo e del settore dello spettacolo è destinato a rientrare. Ma è possibile che alcune modifiche dei flussi turistici e, soprattutto, delle modalità di fruizione del patrimonio culturale ed artistico possano durare oltre la crisi.

Sono tutti cambiamenti che, se e nella misura in cui si riveleranno duratori, si rifletteranno sulla domanda di servizi pubblici, modificando la struttura dei fabbisogni di spesa degli enti, sia in senso verticale, a seconda del livello di governo, sia in orizzontale, a seconda delle diverse caratteristiche (dimensione, collocazione geografica, composizione demografica, vocazione economica ecc.) dei singoli enti a ciascun livello di governo. Si potranno anche modificare l'entità e la distribuzione delle risorse fiscali, di nuovo sia tra livelli di governo sia all'interno di ciascuno di essi.

Un secondo tema ampiamente trattato nel rapporto è quello della tenuta dei sistemi di governo multilivello in tempi di pandemia. L'epidemia si è diffusa nei territori in modo disomogeneo e asincrono. Questa caratteristica esalta le proprietà del governo decentrato, individuate dalla letteratura consolidata sul federalismo fiscale, di sapere meglio rispondere, rispetto al governo centrale, alle esigenze locali quando queste risultano differenziate tra territori. D'altra parte, l'evidente natura di "male pubblico" nazionale (a dire il vero, sovranazionale) dell'epidemia porterebbe a privilegiare scelte centralizzate. Si ritiene, in genere, che questa tensione vada risolta con efficaci meccanismi istituzionali di coordinamento verticale. Il coordinamento, tuttavia, è tra gli aspetti più complessi dei sistemi di governo multilivello. Esso presuppone, in primo luogo, una chiara e netta attribuzione di responsabilità, che non lasci zone grigie di incertezza. Ma già in condizioni ordinarie, tale requisito è difficile da soddisfare per le materie che, per loro natura, richiedono il concorso di governi di diverso livello. Le diffuse e rilevanti esternalità di una situazione di pandemia e la possibilità di significative economie di scala nella spesa pubblica necessaria per farvi fronte, portano, rispetto alle condizioni ordinarie, ad un aumento degli interventi che richiedono la collaborazione tra livelli di governo: dall'approvvigionamento straordinario di materiale e strumenti sanitari, alle attività per l'individuazione dei contagiati, a quelle relative al contenimento e all'isolamento, al controllo della mobilità interregionale ecc. Inoltre, nella pandemia, può risultare decisiva la tempestività nell'assunzione e nell'implementazione delle decisioni e questo esaspera i problemi di coordinamento tra i diversi centri decisionali.

Alcuni stati, di fronte alle più pressanti e complesse esigenze di coordinamento della situazione pandemica, hanno fatto ricorso alle istituzioni e alle procedure esistenti, pensate per le situazioni ordinarie. In altri casi si sono, invece, costruiti nuovi strumenti specificamente per l'emergenza. Da noi si sono fatte l'una e l'altra cosa: un ampio uso del sistema delle conferenze, ma anche nuovi "tavoli" ed altri organi collegiali a partire dal comitato tecnico scientifico.

In alcuni paesi, infine, il preesistente assetto delle relazioni istituzionali e finanziarie tra livelli di governo non ha retto all'impatto della pandemia e si è posto mano a riforme di ordine strutturale. Anche da noi lo *stress test* cui la pandemia ha sottoposto il sistema di governo multilivello ha portato nuovo alimento al dibattito sul suo assetto, in particolare sull'impronta marcatamente regionalista del nostro ordinamento e sull'opportunità di ripensare a disegni di riforma della ripartizione di competenze tra stato e regioni e alla creazione di nuove sedi istituzionali deputate al coordinamento. Nel breve periodo non sorprenderebbe se l'esperienza in corso esercitasse qualche significativa ricaduta sul travagliato e contestato processo di riconoscimento ad alcune regioni di nuovi spazi di autonomia.

Si è detto dei possibili nessi, al momento assai difficili da decifrare, tra le modifiche ora osservabili della finanza decentrata, prodotte dalla crisi pandemica e dagli interventi compensativi, e gli assetti che prevarranno una volta usciti dall'emergenza.

Il caso dei comuni è molto significativo. Il processo di riforma del sistema perequativo, che prese avvio con la legge 42 del 2009, è ancora molto lontano dal compimento (il termine è stato da ultimo spostato al 2030) e ad oggi il peso della nuova componente perequativa ha raggiunto appena il 27,5%.

Le ragioni di tale lentezza sono di ordine politico. La riforma è destinata a produrre rilevanti effetti redistributivi, spostando risorse dal Nord al Sud del Paese e a danno dei comuni minori. Non sorprendono, dunque, le difficoltà nella gestione politica della transizione, delle quali soffre in modo particolare l'ANCI.

Il problema risulta aggravato dalla natura orizzontale assunta dal sistema perequativo, la quale aumenta il grado di "saliencia" della redistribuzione e ne sposta il costo politico dal centro alla periferia. Se gli effetti della pandemia e degli interventi pubblici posti in essere per farvi fronte si protrarranno, in qualche misura, oltre la crisi e questo imporrà una ricalibrazione del sistema perequativo, sarebbe dunque auspicabile che il riassetto diventasse l'occasione per aumentare il peso che vi esercitano i trasferimenti statali, rafforzando così la componente verticale.

Il caso delle regioni presenta affinità e differenze rispetto a quello dei comuni. Anche a livello regionale il processo di attuazione della riforma, disegnato, dalla legge 42 del 2009 e dal D.Lgs. 68 del 2011, è ancora largamente incompiuto. Per il tratto di strada che si è comunque percorso, si è proceduto in una direzione diversa. Si è costruito un nuovo sistema di allocazione delle risorse che per un verso risulta, rispetto ai comuni, maggiormente aderente al disegno di riforma, per un altro, invece, appare più chiuso all'innovazione. Si è istituito, infatti, limitatamente al settore sanitario, un meccanismo perequativo basato sui fabbisogni di spesa e le capacità fiscali, e di natura verticale, così come previsto dal disegno di riforma. Con l'introduzione dei Lea si è inoltre fatto spazio alle esigenze

di equità che il legislatore costituzionale ha interpretato in termini di Lep. Tuttavia, il legame fra i fabbisogni e i Lea è molto debole e indiretto e la procedura di determinazione dei fabbisogni non assegna alcun ruolo ai livelli quantitativi dei servizi resi. A livello comunale, invece, la transizione al nuovo regime perequativo è molto più indietro e il processo di determinazione dei Lep non è neppure cominciato. Al contempo, invece, l'impianto metodologico è ormai pressoché pronto per applicare, a tutti i servizi per i quali questo risulta tecnicamente possibile, la procedura di stima del fabbisogno come prodotto tra costo standard e livello quantitativo del servizio. È dunque un sistema che non richiede alcun ulteriore aggiustamento per l'introduzione dei Lep. Ciononostante, è solo con l'introduzione dei Lep il processo di riforma potrà dirsi compiuto, perché fino a quel momento i livelli quantitativi utilizzati in fase applicativa non potranno prescindere da quelli storici, indebolendo alla base una riforma che della "spesa storica" intendeva liberarsi.

A livello regionale, il tema dei Lep, anche nelle funzioni diverse dalla sanità è tornato in primo piano nell'ambito del processo per il conferimento ad alcune regioni, che ne hanno fatto richiesta, di una maggiore autonomia ai sensi del c. 3° dell'art. 116 della Costituzione. Allo stato, le intenzioni governative sembrano quelle di subordinare la devoluzione di nuove competenze nell'ambito di una funzione di spesa alla

determinazione dei Lep, non limitatamente a quelle specifiche competenze, ma per l'intera funzione cui afferiscono. Sembra inoltre necessario che, nel rispetto dello spirito della disposizione costituzionale, la determinazione dei Lep riguardi l'intero territorio nazionale, implicando dunque anche una valutazione dell'adeguatezza dei servizi resi dallo Stato nelle regioni non interessate dal processo di devoluzione. Si potrebbe allora aprire un processo di grande interesse che offrirebbe l'opportunità di fare finalmente vivere un principio nitidamente stabilito dal D.Lgs. 68 del 2011 (art. 13, c. 2) che dispone che "I livelli essenziali delle prestazioni sono stabiliti prendendo a riferimento macroaree di intervento ... ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti, indipendentemente dal livello di governo erogatore." L'applicazione di tale criterio, secondo il quale i Lep vanno determinati in relazione all'effetto ultimo sul cittadino di ciascuna circoscrizione territoriale, come risulta dal concorso di diversi livelli di governo (compreso lo Stato centrale), comporterebbe un enorme salto qualitativo nelle procedure di determinazione dei fabbisogni standard legati ai Lep, soprattutto nelle materie dell'assistenza e dell'istruzione.

** Università degli studi di Bari
(Referee del Rapporto sulla finanza territoriale 2020)*