

## PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO

---

**Assetti istituzionali e  
differenti velocità di  
governo. L'emergenza  
sanitaria ed economica,  
un banco di prova  
per la governance  
regionale**

---

**PATRIZIA LATTARULO**  
IRPET

---



## Presentazione **LA FINANZA TERRITORIALE**

Rapporto 2020

GIOVEDÌ

**10**

DICEMBRE

**2020**

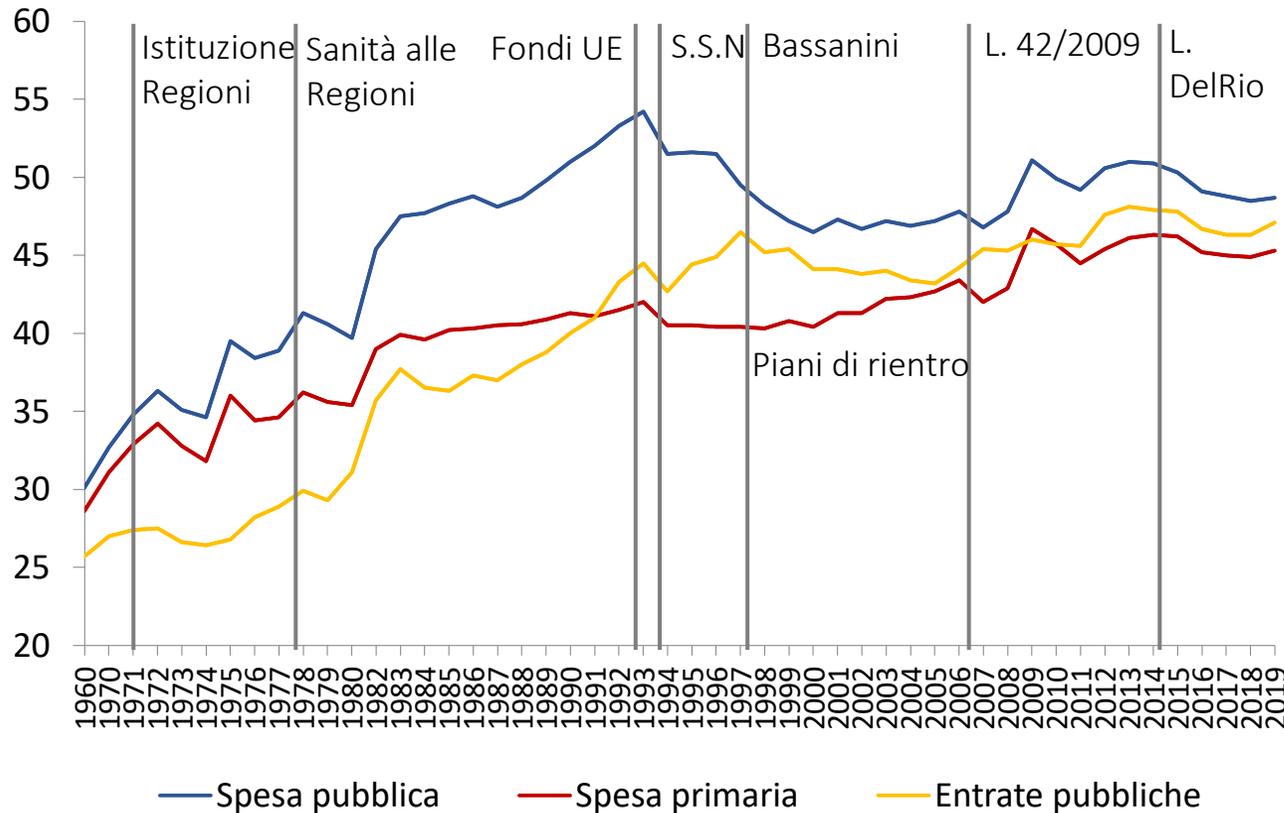
**14.30**

**16.30**

# Premessa. L'emergenza sanitaria ed economica, un banco di prova per la governance regionale



## Spesa delle Amministrazioni pubbliche sul Pil in Italia



1970	Istituzione delle Regioni	
1978	Istituzione del SSN	Decentramento sanità. Regionalizzazione e aziendalizzazione
1992	Regionalizzazione del SSN	
<b>1993</b>	<b>Trattato di Maastricht (1993)</b>	<b>Principio di sussidiarietà sancito a livello Europeo</b>
1997	L. 59/1997 Bassanini	Decentramento e principio sussidiarietà
<b>1999</b>	<b>Legge Costituzionale n.1 del 22 dicembre 1999</b>	<b>Elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale</b>
2001	Titolo V Artt. 116-119. Il federalismo entra in Costituzione (governo Berlusconi)	Materie concorrenti
2009	L. 42/2009 Attuazione del titolo V (ministro Calderoli)	Fabbisogni standard
2014-	L. 56/2014 DelRio	
<b>2016</b>	<b>Referendum costituzionale</b>	
<b>2019</b>	<b>Richieste di asimmetria</b>	<b>Accordo Stato -Regioni</b>

**Negli anni 90 si afferma nel paese e a livello comunitario il principio di sussidiarietà, che ribadisce la necessità di mantenere quanto più possibile le decisioni di governo vicine al territorio e alla popolazione su cui influiscono**



## I temi trattati

1. Le regioni e la reazione alla prima ondata pandemica: la risposta ai bisogni di salute dei cittadini
2. La seconda ondata: La partecipazione delle regioni al tavolo del governo nazionale (le misure di sostegno economico, l'istruzione e il trasporto)
3. La nuova sfida: colmare il ritardo infrastrutturale del paese

Nel 50° anniversario dell'Istituto regionale, la gestione dell'epidemia e la profondità della crisi hanno, dunque, costituito un importante banco di prova per le istituzioni del nostro paese dal quale sono emersi limiti e contraddizioni dell'attuale modello di decentramento e della filiera decisionale pubblica, ma anche l'importanza del contributo dei livelli istituzionali più vicini al territorio e ai cittadini nel proporre risposte spesso difficili tanto più in situazioni di emergenza

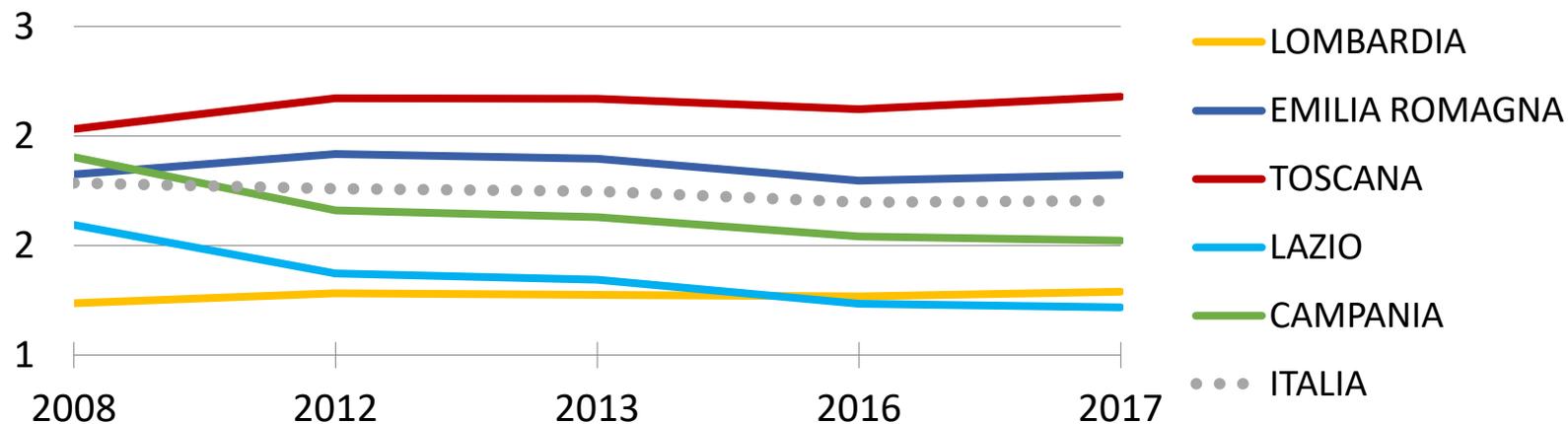


# **1. Le regioni e la reazione alla prima ondata pandemica: la risposta ai bisogni di salute dei cittadini**

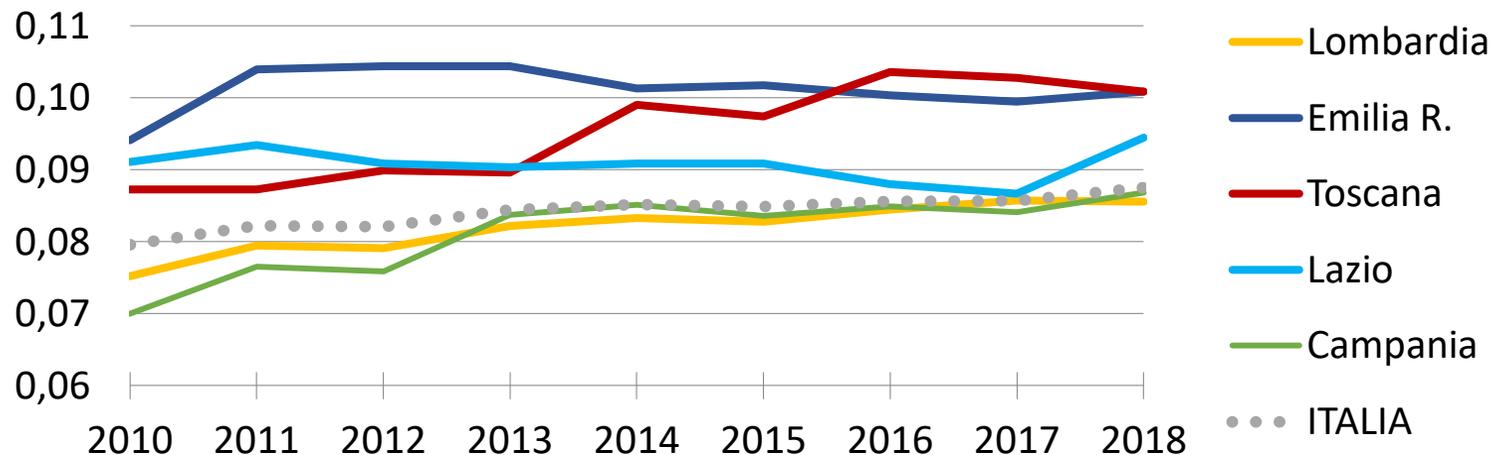


# Le regioni di fronte all'emergenza sanitaria

## • Medici e Odontoiatri per 1000 abitanti. Anni 2008-2017



## • Posti letto terapia intensiva per 1000 abitanti. Anni 2010-2018

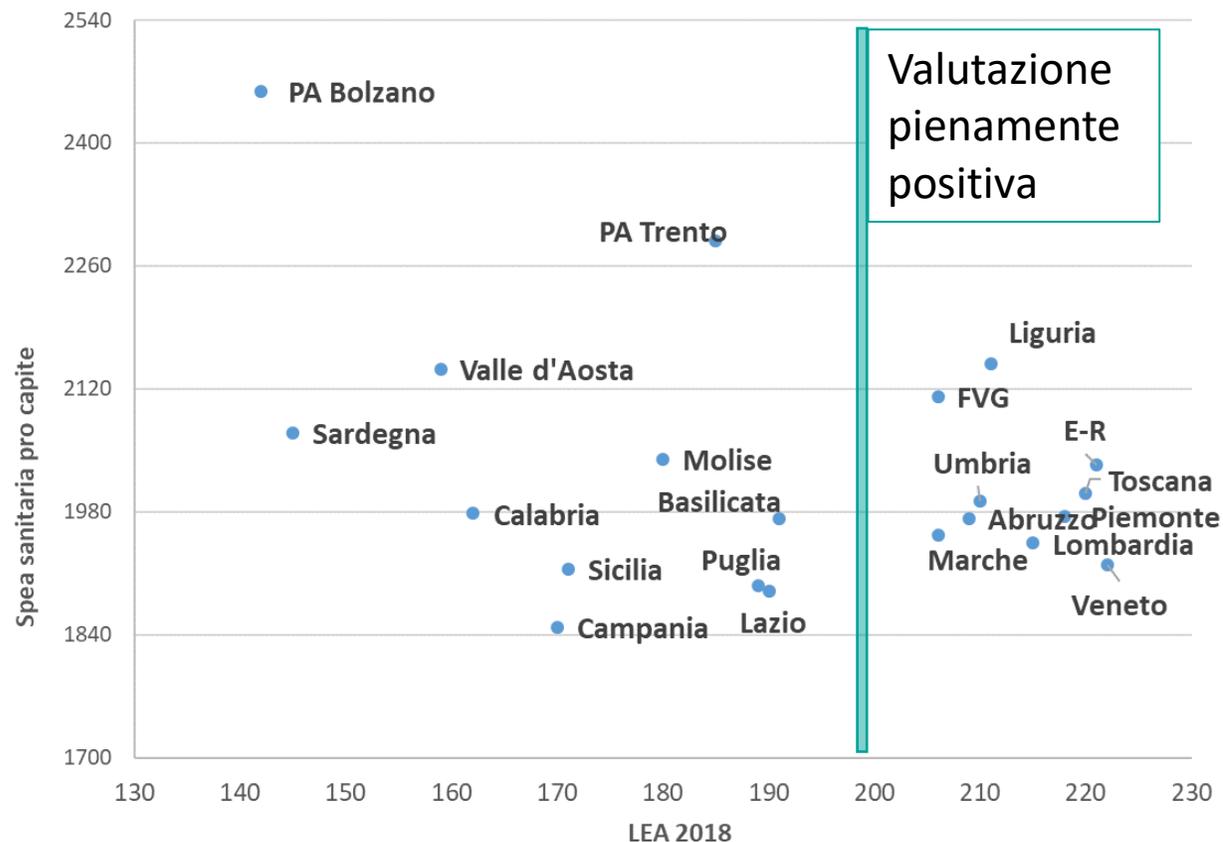


Nonostante il modello sanitario del nostro paese sia considerato da organismi internazionali tra i più avanzati, nell'affrontare la pandemia si presenta impreparato e con forti disparità territoriali. Le differenze territoriali sono legati non solo alla disponibilità di risorse ma anche alle scelte di governance e dal tessuto socio-economico

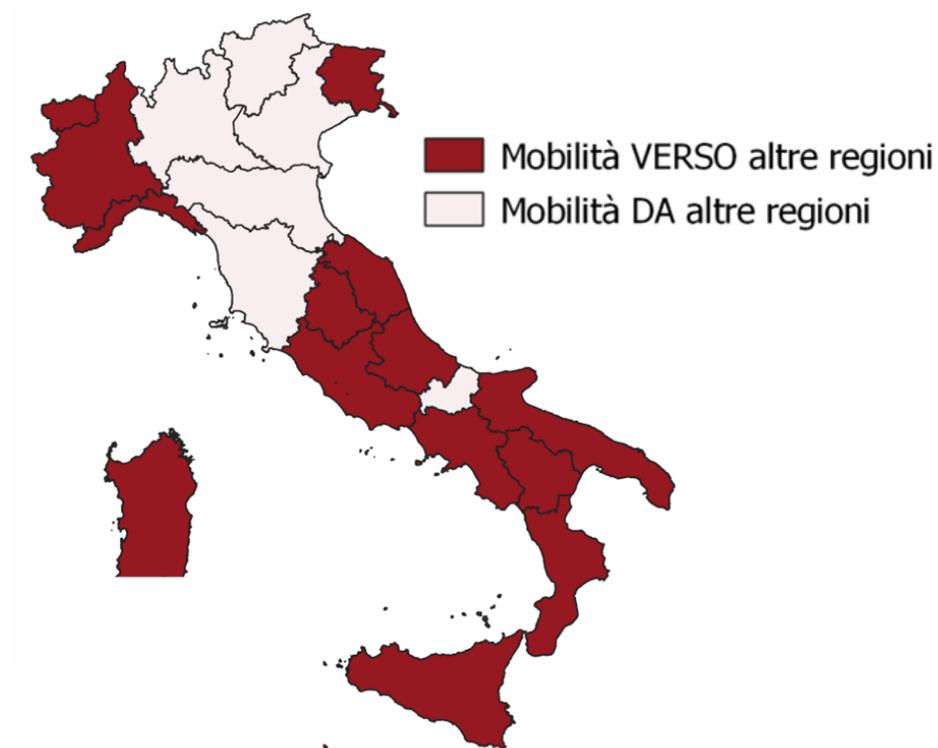
# Emergere con forza il punto critico della riforma federalista incompiuta: l'iniqua soddisfazione dei bisogni essenziali dei cittadini (LEA)



## Spesa sanitaria pro capite (2018) e LEA



## La mobilità sanitaria tra regioni. La domanda insoddisfatta

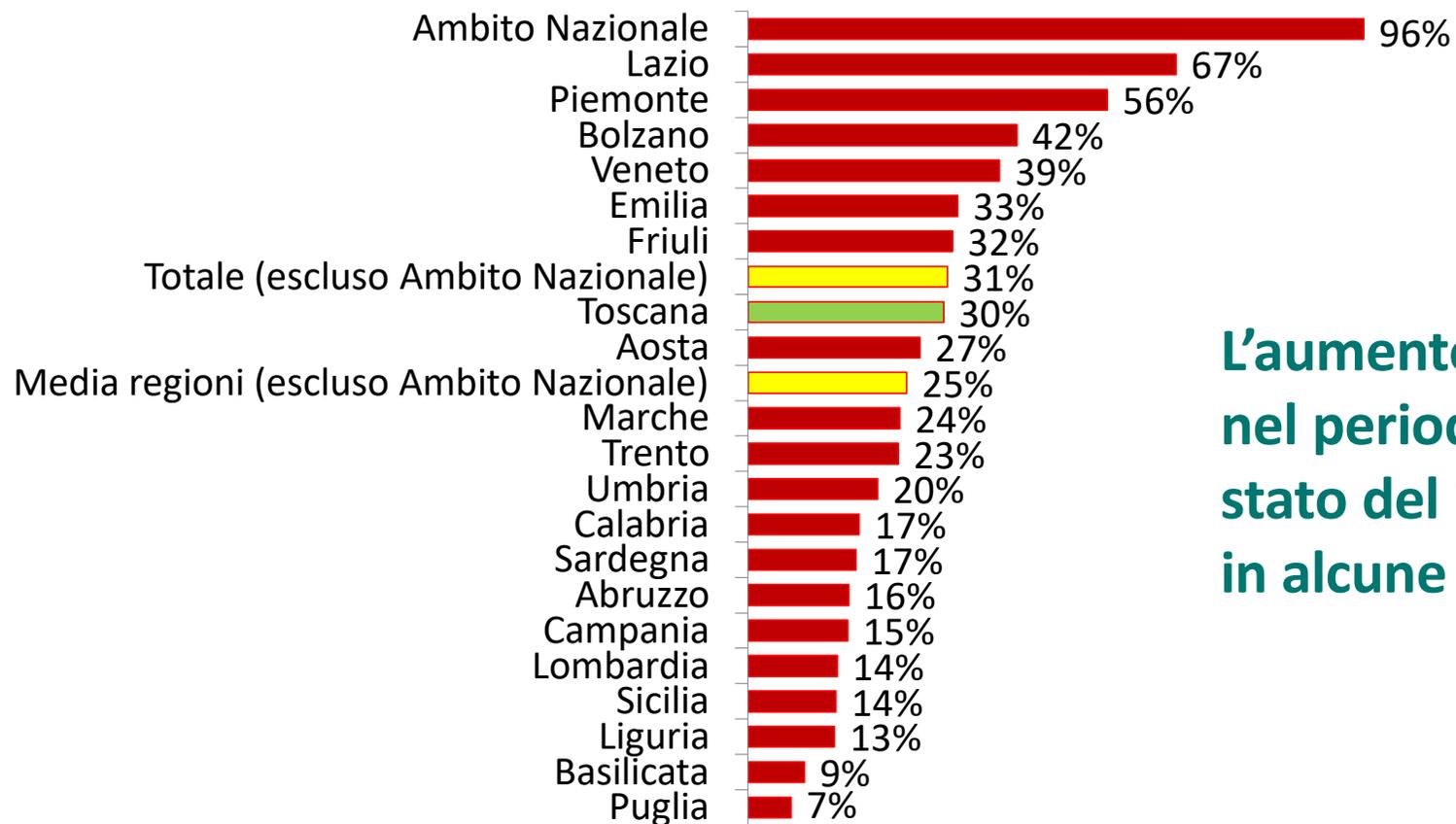


La riforma federalista è incompiuta nell'aspetto più importante quello della uguale garanzia a tutti i cittadini dei livelli essenziali di assistenza. Nel 2018 **7 regioni raggiungono solo la soglia del livello minimo accettabile degli indicatori LEA**, ma possono non raggiungere il livello minimo su **tutti gli indicatori** (Min. salute, 2020). Da qui una intensa mobilità sanitaria anche alla ricerca di servizi di base.

# Acquisti in sanità in epoca COVID



## 2020 – Quota Covid dell'importo totale delle procedure per regione – Forniture Sanitarie



L'aumento delle forniture sanitarie nel periodo gennaio-ottobre è stato del **38%** nel paese e del **90%** in alcune regioni

Il sistema degli acquisti sanitari, in questa fase, è stato caratterizzato da un affiancamento dei centri di spesa nazionali parte di quelli regionali. Le regioni si sono mosse in maniera autonoma su molti fronti, con tempi e modalità diverse. Questo ha posto PROBLEMI DI COORDINAMENTO, ma è stato rivolto sia a FORNIRE UNA RISPOSTA PIÙ RAPIDA AD ALCUNE CRITICITÀ CHE ALLA VALORIZZAZIONE DI ALCUNE REALTÀ PRODUTTIVE LOCALI.



# I modelli di governance delle regioni: cluster sui fattori

## Caratteristiche medie dei cluster

	Performance e qualità amministrativa	Modello organizzativo e esternalizzazioni	Autonomia finanziaria
Abruzzo, Basilicata, Molise, Puglia	-	+	--
Calabria, Campania	--	++	--
Lazio, Liguria, Marche	=	=	+
Piemonte, Toscana, Umbria	+	--	+
Emilia R., Lombardia, Veneto	++	+	++

Le regioni hanno adottato diversi modelli di governance per circoscrizione territoriale, tra nord, centro e sud del paese e per aree interne a questi territori, che si differenziano sulla base dei tre fattori.

# I modelli di governance regionali e le caratteristiche socioeconomiche dei territori



	Territorio	Grado di partecipazione sociale	Sommerso	Pil	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. I modelli di governance non sono indipendenti dalle caratteristiche socio economiche dei territori.

## **2. La seconda ondata: la partecipazione delle regioni al tavolo del governo nazionale (le misure di sostegno economico, l'istruzione e il trasporto)**

# Le regioni partecipano in modo inedito alle decisioni del governo nazionale



Le regioni partecipano in modo inedito alle scelte del governo nazionale non solo in materia di sanità, ma anche istruzione, economia, trasporti ... Questo è attribuibile alle competenze istituzionali, ma agli enti decentrati viene riconosciuto un ruolo importante nei rapporti con il territorio e con i cittadini nel corso della pandemia.

All'aumentare dei soggetti coinvolti nelle decisioni letteratura sui contratti attribuisce:

- dei **costi di transazione, nell'individuare l'accordo tra più parti**
- dei potenziali benefici in termini di **miglioramento delle scelte pubbliche.**

	<b>Ricorsi 2015-2020* in materia di competenza esclusiva statale</b>	<b>Ricorsi 2015-2020* in materia di competenza concorrente</b>
RICORSI IL CUI RICORRENTE è IL GOVERNO VS. REGIONE	273	158
RICORSI IL CUI RICORRENTE è LA REGIONE VS. GOVERNO	30	104
RICORSI DA ALTRO ENTE	7	26
TOTALE	335	290
Media annua a regione	3,4	2,9

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

# I ricorsi possono migliorare le decisioni o piuttosto allungare i tempi del processo decisionale

	Media di GIORNI per atto impugnato
Periodo 2015-20	370

## Ricorsi e relative sentenze

		Sentenze				Totale
		Non Ammissibili/ Non di merito		Illegittimità dell'atto impugnato o parte di esso		
		v.a.	%	v.a.	%	
Materie Ricorrenti	Presidenza del Consiglio dei Ministri	48	43%	63	57%	111
	Regioni	62	55%	50	45%	112
Materie di esclusiva statale	Presidenza del Consiglio dei Ministri	77	40%	114	60%	191
	Regioni	26	46%	31	54%	57



**In molti casi i ricorsi non vengono accolti, la non adeguata definizione dei confini delle competenze comporta un allungamento dei tempi decisionali**



**I ricorsi migliorano le decisioni**

# L'onere della governance multilivello in epoca Covid: le ordinanze regionali e i limiti della filiera decisionale pubblica



## Numero Ordinanze per Area Geografica 22 febbraio -20 marzo

Area Geografica	N. Ordinanze
Italia Nord-Orientale	38
Italia Nord-Occidentale	19
Italia centrale	47
Italia meridionale	63
Italia insulare	15

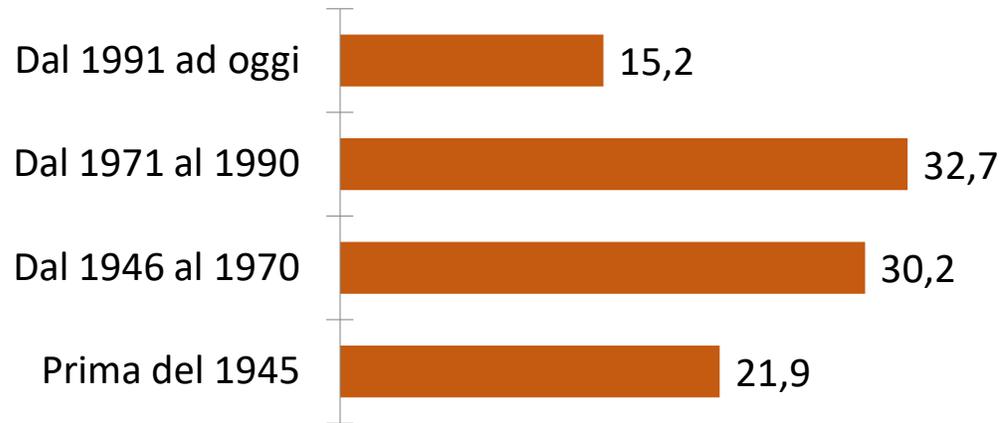
Fonte: Mandato M., Il rapporto stato-regioni nella gestione del COVID-19

**Durante l'epoca Covid le regioni si sono espresse con proprie ordinanze, spesso in sovrapposizione o in contrasto con le indicazioni del governo facendo emergere in tutta la loro importanza le già note difficoltà di coordinamento del sistema e le criticità della filiera decisionale pubblica**

### **3. La nuova sfida: colmare il ritardo infrastrutturale del paese**

# Una dotazione infrastrutturale inadeguata e un patrimonio immobiliare pubblico vetusto e obsoleto

**Scuole per anno di costruzione %**  
**Numero immobili**



Su 43mila immobili, il 52% del patrimonio risale a prima del 1970, ha più di 50 anni.

Piano MIUR prevede 4 mld in 3 anni, Unione province 9 mld per le secondarie superiori

**Ospedali e case di cura per epoca di costruzione %**  
**Numero immobili**



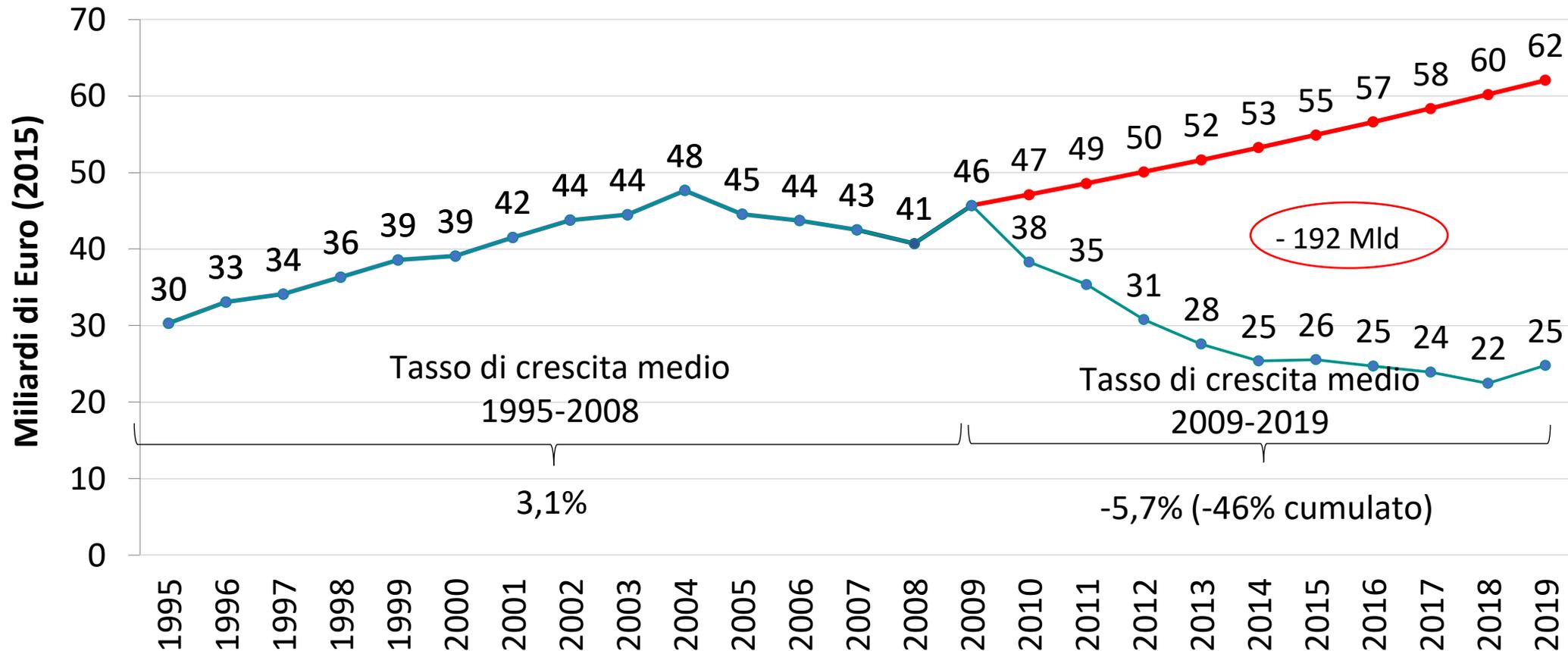
Su 9,3mila immobili, il 57% del patrimonio risale a prima del 1970, per più di 50 anni.

Alcune stime indicano un fabbisogno di recupero degli immobili per 9,4 mld a cui vanno aggiunti gli interventi di ammodernamento tecnologico e digitale e molto più elevati importi per la programmazione di lungo periodo

# Al ritardo infrastrutturale si aggiunge la crisi degli Investimenti

## Fissi Lordi Pubblici

IFL (Costruzioni + Impianti/Macchinari/Armamenti) della branca Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale. Serie storica e scenario controfattuale a tasso di crescita costante = tasso medio 1995-2009.



Fonte: elaborazioni su dati Istat

# Una tra le priorità del paese è sanare le disparità infrastrutturali

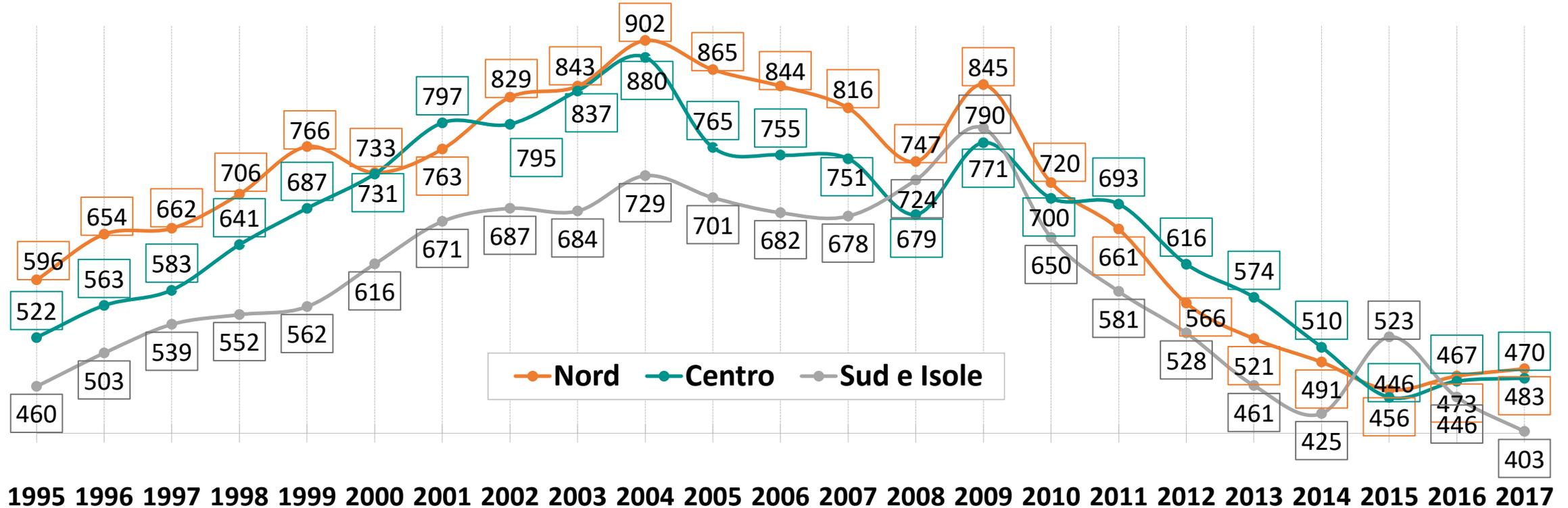


## Gli Investimenti Fissi Lordi Pubblici per circoscrizione territoriale

IFL Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale

Importo (Euro pro-capite)

Euro (valori concatenati 2015)



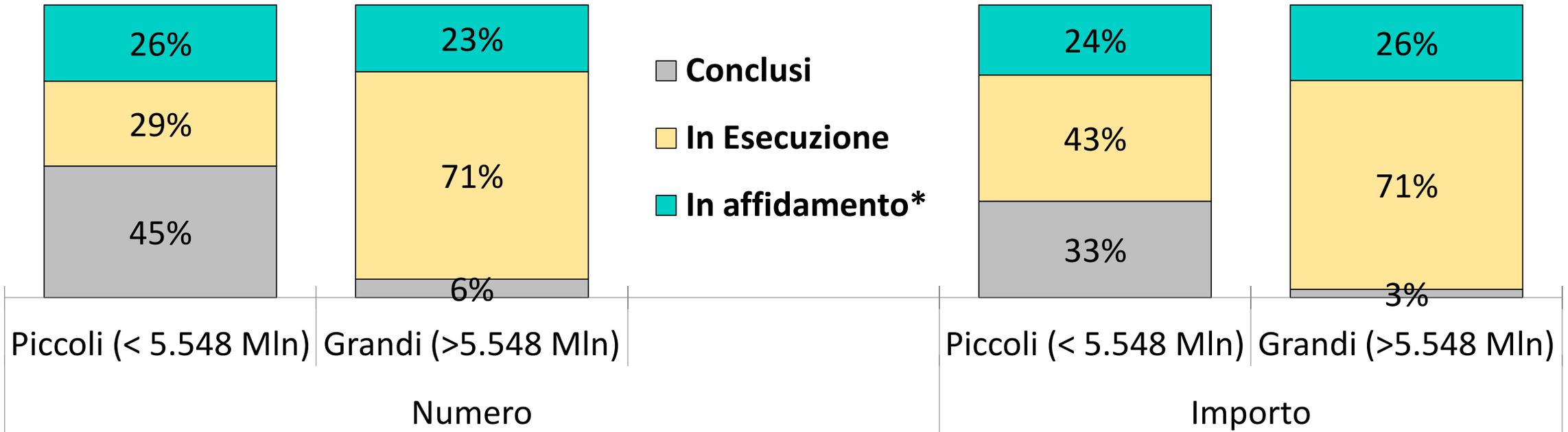
Fonte: elaborazioni su dati Istat

**Il ritardo infrastrutturale penalizza le aree del sud e così il flusso degli investimenti**

# La criticità rappresentata dai tempi delle opere



## Le procedure di lavori avviate (CiG perfezionato) nel 2015 ad oggi



\*Includono i casi di mancata comunicazione dell'aggiudicazione da parte della stazione appaltante. Cig perfezionato,

- Il 33% (per importo) delle opere sotto la soglia comunitaria sono concluse
- Il 4% (per importo) delle opere sopra la soglia comunitaria sono concluse
- Il 25% sono in fase di affidamento

## La necessità di modificare la governance dei lavori pubblici rispetto alla passato

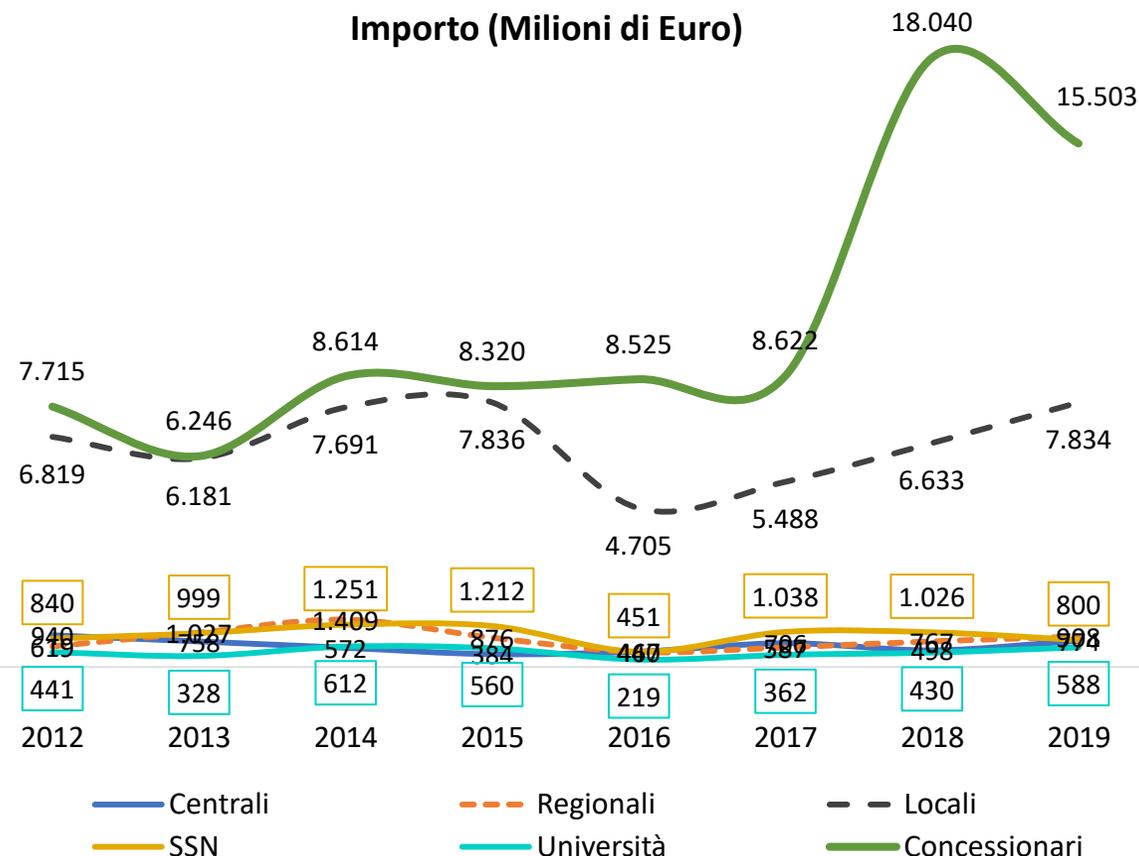
# I lavori più resilienti. La dinamica delle procedure di lavori pubblici avviate (CiG perfezionati)



Importo pro-capite di procedure avviate (CiG perfezionati) esclusi AQ/Convenzioni. Anni 2015-2019

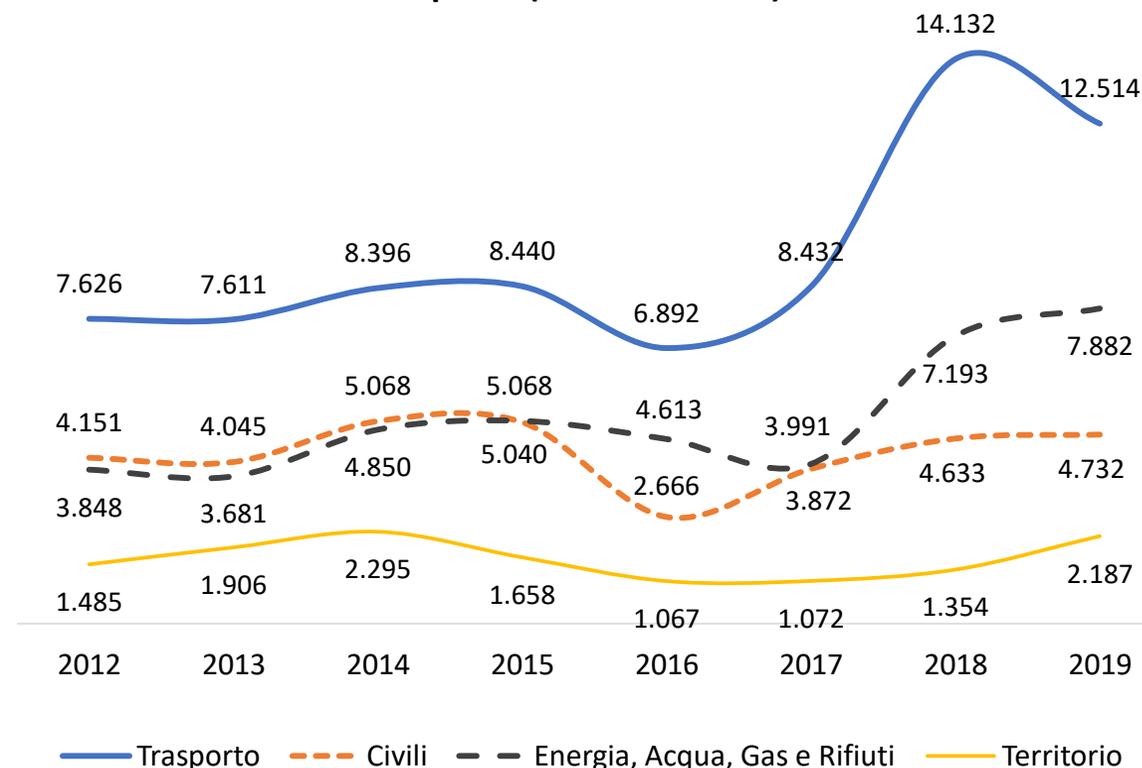
Importo per tipologia di SA

Importo (Milioni di Euro)



Importo per settore dell'opera

Importo (Milioni di Euro)



Dal 2016 si registra una ripresa nell'avvio di nuovi lavori che è prevalentemente legata all'attività di grandi imprese a partecipazione pubblica e concessionari di reti e infrastrutture, ma interessa anche il comparto degli enti locali e, in particolare, quello dei comuni.

# Molte amministrazioni si stanno attrezzando per affrontare la fase della ripresa



## I piani per gli investimenti in sostenibilità, trasporti, digitale e i fabbisogni

SOGGETTO PROMOTORE	INVESTIMENTO	FABBISOGNO	ANNO DI PUBBLICAZIONE
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Ferrovie con nodi urbani	53,4 Mld (Residuo da finanziare)	lug-20
Ministero dello Sviluppo Economico	Trasformazione 4.0 (Investimenti per transizione green e 4.0)	27,1 Mld	ago-20
Ministero dello Sviluppo Economico	Strategia Nazionale per l'Idrogeno	10 Mld	nov-20
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Strade e autostrade	9,2 Mld (Residuo da finanziare)	lug-20
Unione delle Province d'Italia	Messa in sicurezza e modernizzazione delle Scuole Secondarie Superiori gestite dalle Province	9 Mld	set-20
Ministero dello Sviluppo Economico	Attuazione del PNIEC (Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima)	9 Mld	ago-20
Unione delle Province d'Italia	Messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale viario gestito dalle Province	7 Mld	set-20
Ministero dello Sviluppo Economico	Strategia BUL (Banda Ultralarga)	6 Mld	ago-20
Ministero dello Sviluppo Economico	Piano d'azione per l'economia circolare	5,2 Mld	ago-20
Ministero dello Sviluppo Economico	Smart & Green Mobility	5 Mld	ago-20
Anbi (Associazione nazionale dei consorzi per la gestione e la tutela delle acque irrigue)	Efficientamento della rete idraulica del Paese	4 Mld	set-20
Ministero dello Sviluppo Economico	Riqualificazione energetica degli edifici della PA locale	3,3 Mld	ago-20
Ministero dello Sviluppo Economico	Piano per le nuove tecnologie (NB: comprende anche AI)	2,3 Mld	ago-20
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Interventi nel settore idrico	2 Mld	lug-20
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Trasporto rapido di massa nelle città metropolitane	1,8 Mld (Residuo da finanziare)	lug-20
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Porti	1 Mld	lug-20
Ministero dello Sviluppo Economico	Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale	0,9 Mld	lug-20
Unione delle Province d'Italia	Potenziamento delle capacità digitali e tecnologiche della PA provinciale	0,5 Mld	set-20
Ministero dello Sviluppo Economico	Realizzazione di un parco tecnologico e gestione sicura dei rifiuti radioattivi	0,35 Mld	ago-20

# I fabbisogni espressi dai piani nazionali

Dimensione	Fabbisogno (Mld)	Piano	Ente Pianificatore	Anno
Trasporto (efficienza rete e logistica )	67	Italia veloce MIT + PSNPL	MIT	2020
Digitale (banda larga fam. e imprese)	10	Strategia banda ultra larga (BUL)	MISE	2015
Energia	186	Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima	MISE	2020
Sanità , limitatamente al recupero immobiliare	9,4	Stime di massima Scenari immobiliari		2020
Rifiuti	10			
Sicurezza territorio	26	Piano Nazionale per la sicurezza del territorio	Presidenza del Consiglio	
				2019
Idrico	6	Allegato infrastrutture al DEF 2020	MIT	2019
Istruzione	4	Programmazione unica triennale nazionale degli interventi di edilizia scolastica	MIUR	2013

**I piani nazionali: oltre 300 mld di fabbisogno**

# Le opinioni dei Responsabili unici di procedimento: le prospettive per il futuro



## 49. Guardando al prossimo futuro, che evoluzione prospetta per l'attività del suo Ente nel settore dei lavori pubblici?

	Numero	Val. %
Aumento del numero/importo totale delle procedure di lavori pubblici avviate	1.046	39,1%
Riduzione del numero/importo totale delle procedure di lavori pubblici avviate	346	12,9%
Nessun cambiamento significativo	1.044	39,0%
Mancante	242	9,0%
<b>TOTALE</b>	<b>2.678</b>	<b>100,0%</b>

Indagine diretta ai RUP a cura degli Osservatori regionali contratti pubblici e nuclei CPT regioni Liguria, Toscana, Puglia, Lazio, Sicilia, Emilia Romagna con Agenzia di coesione. Somministrazione indagine a cura della soc. Questlab

[patrizia.lattarulo@irpet.it](mailto:patrizia.lattarulo@irpet.it)

[www.irpet.it](http://www.irpet.it)