



AUTONOMIA REGIONALE E DIVARI TERRITORIALI

Carmelo Petraglia

Università della Basilicata e Svimez

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI TRA DISPARITÀ ECONOMICHE E SFIDE DEMOGRAFICHE

Banca d'Italia

13 dicembre 2024



I divari economici e sociali richiedono le politiche pubbliche

Il problema dei **divari di sviluppo**: in tutti i paesi esistono divari regionali.

Questi dipendono dall'ineguale distribuzione delle attività economiche.

L'Italia è un caso particolare:

- 1) ampiezza e persistenza dei divari
- 2) i divari economici si accompagnano con altri misurati da indicatori sociali (rendimento scolastico...) e nello standard dei servizi pubblici (sanità, scuola, giustizia civile...).

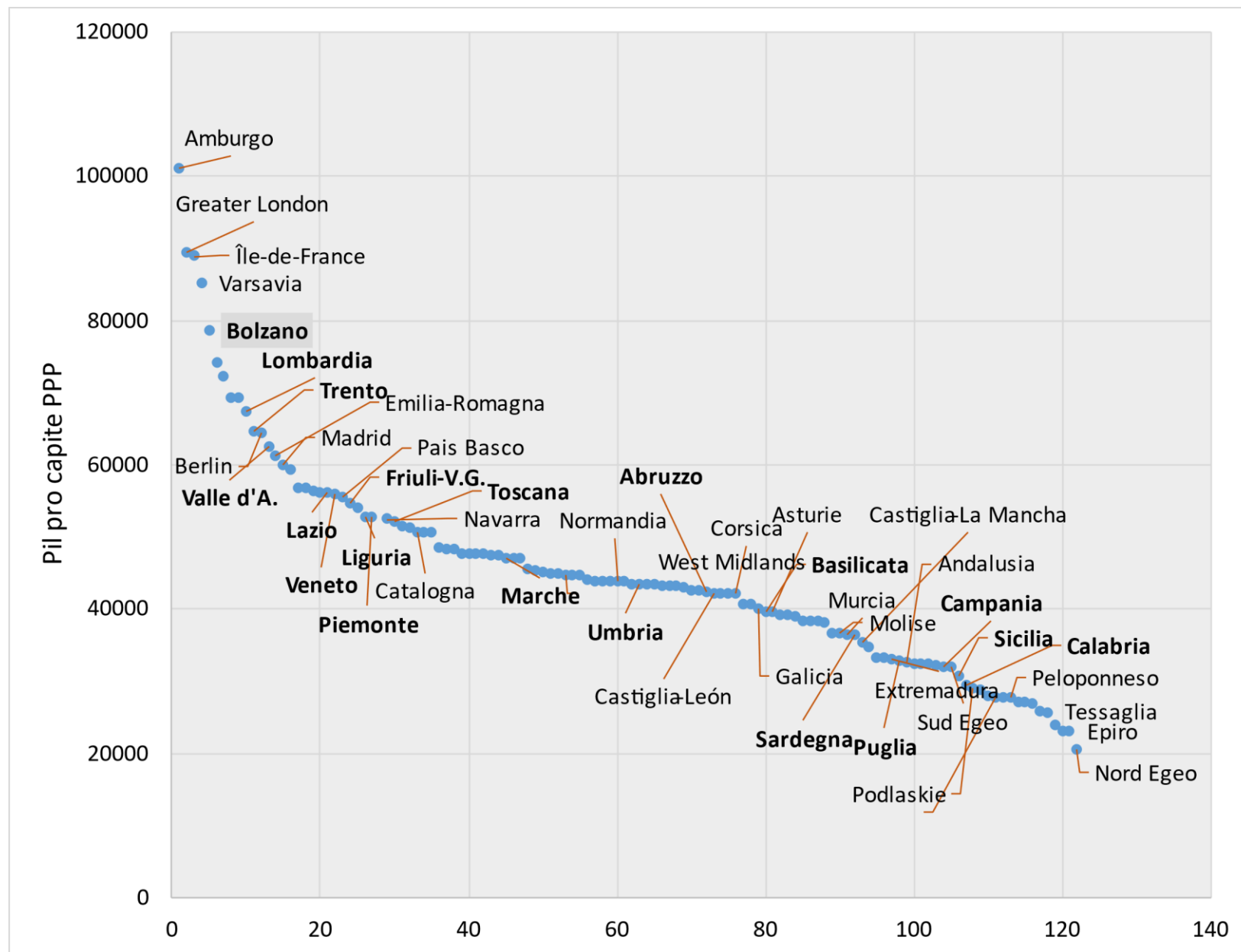
Le regioni italiane in Europa: Pil procapite

Trento, Bolzano e la Lombardia si collocano ai primi posti della graduatoria con livelli comparabili alle regioni tedesche più ricche (Bavaria, Baden-Württemberg, Berlino).

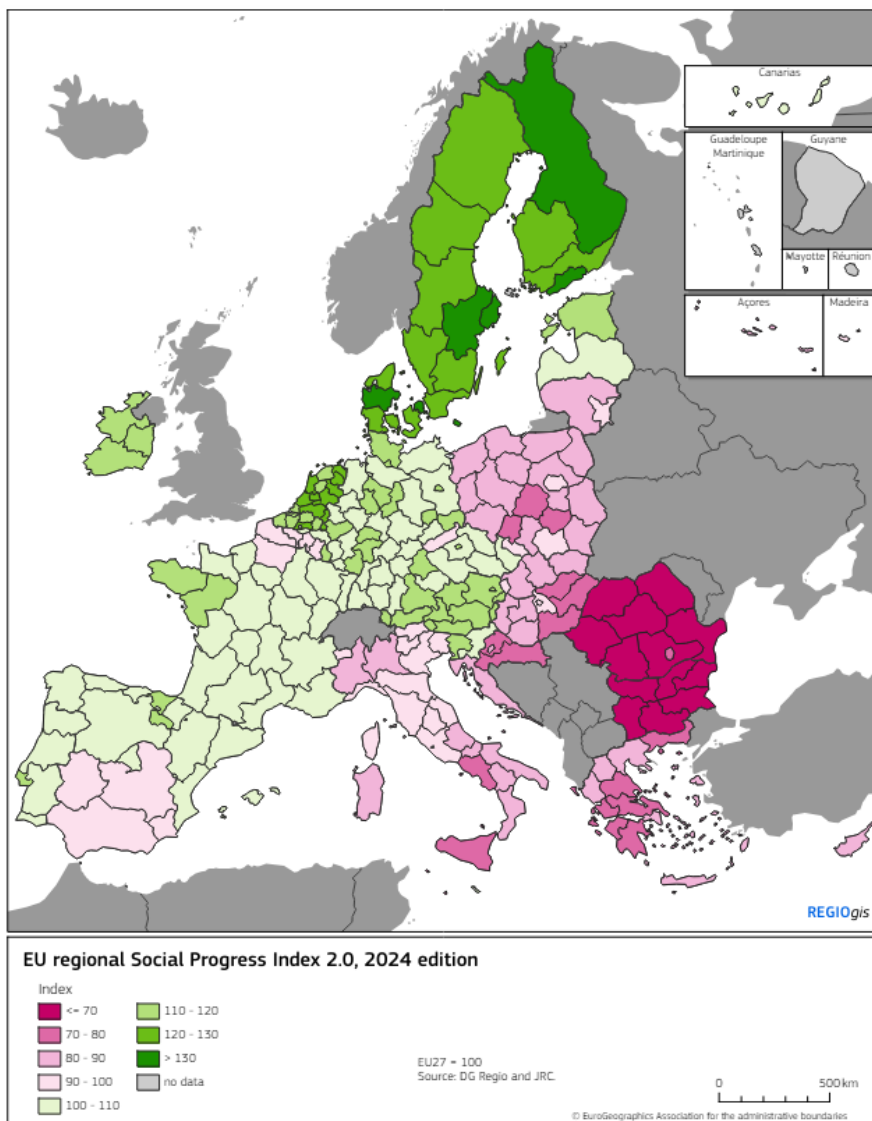
L'Emilia Romagna ha redditi comparabili alla Comunità autonoma di Madrid.

Veneto e Lazio sono al livello dei Paesi Baschi.

In fondo, Campania, Sicilia e Calabria con livelli di reddito analoghi a quelli della regione greca Sud Egeo e di quella polacca di Podlaskie.



Le regioni italiane in Europa: Regional Social Progress Index



Basic human needs	Foundations of wellbeing	Opportunity
1. Nutrition and basic medical care Mortality rate before 65 Infant mortality Unmet medical needs Insufficient food	5. Access to basic knowledge Upper secondary enrolment rate age 14-18 Lower secondary completion rate Early school leavers	9. Personal rights Trust in the national government Trust in the legal system Trust in the police Active citizenship NEW Female participation in regional assemblies NEW Quality of public services
2. Water and sanitation Satisfaction with water quality Lack of toilet in dwelling Uncollected Sewage Sewage treatment	6. Access to information and communications Internet at home Broadband at home Online interaction with public authorities Internet access NEW	10. Personal freedom and choice Freedom over life choices Job opportunities NEW Involuntary part-time/temporary employment NEW Young people not in education, employment or training NEET Corruption in public services
3. Shelter Burden cost of housing Housing quality due to dampness NEW Overcrowding Adequate heating	7. Health and wellness Life expectancy Self-perceived health status NEW Cancer death rate Heart disease death rate Leisure activities NEW Traffic deaths	11. Tolerance and inclusion Impartiality of public services Tolerance towards immigrants Tolerance towards minorities Tolerance towards homosexuals Making friends NEW Volunteering NEW Gender employment gap
4. Personal security Crime NEW Safety at night Money stolen NEW Assaulted/Mugged NEW	8. Environmental quality Air pollution NO ₂ NEW Air pollution ozone Air pollution PM ₁₀ Air pollution PM _{2.5}	12. Access to advanced education and LLL Tertiary education attainment Tertiary enrolment Lifelong learning Female life-long education and learning NEW

- ✓ **Disuguaglianze sociali più ampie** delle disuguaglianze economiche misurate dal Pil pro capite
- ✓ Il ritardo italiano, soprattutto al Sud, è determinato dalla bassa «qualità» del lavoro e dalle condizioni di accesso/outcome in sanità e istruzione



Politiche ordinarie, politiche aggiuntive e divari territoriali

«Le politiche regionali – quelle esplicitamente finalizzate a promuovere lo sviluppo delle aree in ritardo, con interventi specifici – non possono sostituire il buon funzionamento delle istituzioni ordinarie. Non è quella delle politiche regionali la via maestra per chiudere il divario tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord. Occorre dirigere l'impegno soprattutto sulle politiche generali, che hanno obiettivi riferiti a tutto il paese»

Banca d'Italia, Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, 2009

Politiche ordinarie, politiche aggiuntive e divari territoriali

«Nel corso dell'ultimo decennio le differenze di sviluppo economico a livello territoriale si sono ancor più allargate»

«Sulle difficoltà economiche del Mezzogiorno pesano pure gli ampi ritardi nella dotazione di infrastrutture e nella qualità nei servizi pubblici erogati sia dagli enti locali, sia dallo Stato»

«Tali divari riflettono in parte una carenza di risorse che si è aggravata nel decennio precedente lo scoppio della pandemia»

«Rileva anche la definizione ancora parziale dei Lep nell'erogazione dei servizi pubblici e di adeguati meccanismi perequativi volti a garantirne il soddisfacimento»

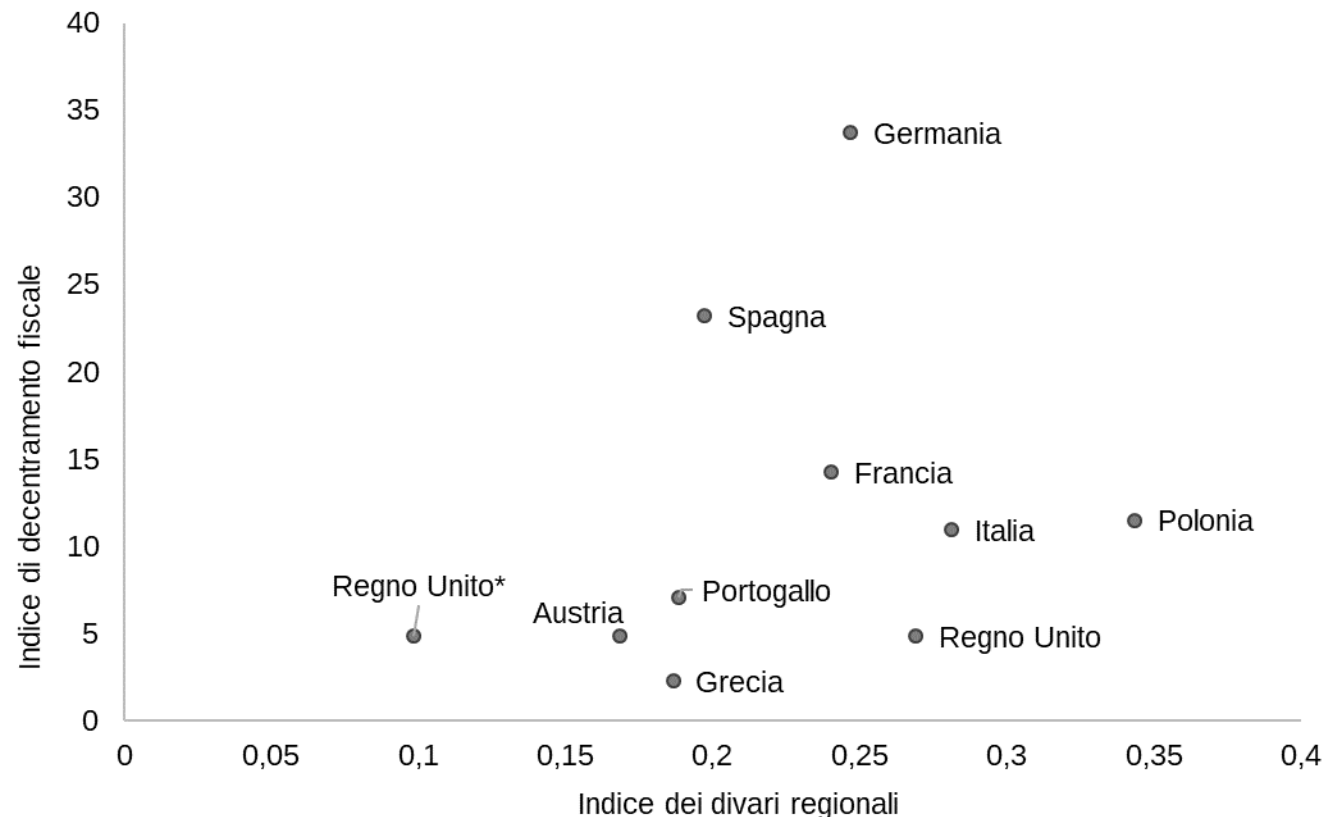
Banca d'Italia, Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico, 2022

Autonomie e divari regionali

i divari regionali di sviluppo non dipendono strettamente dalla forma di Stato e della sua organizzazione territoriale

Quali fattori concorrono a contenere i divari?

- ✓ Adeguati meccanismi di perequazione
- ✓ Risorse: Entità divari territoriali / entità perequazione
- ✓ Capacità amministrativa, a tutti i livelli di governo



Nota: sull'asse orizzontale il coefficiente di variazione (c.v.) del Pil pro capite in parità di potere d'acquisto, su quello verticale la percentuale di entrate degli enti sub-nazionali sul totale. Per il Regno Unito si riportano due valori del c.v., il più elevato si riferisce a tutte le regioni inclusa Greater London, l'altro è calcolato escludendo questa regione. I dati si riferiscono alle regioni TL2 (*large regions*) nella classificazione OECD e alle medie 2019-2021.



POLITICHE, AUTONOMIE E DIVARI TERRITORIALI

Cosa è cambiato in Italia nella governance multi-livello delle politiche?

- ✓ **Pnrr**: nuovo interesse per il riequilibrio territoriale; centralismo nella programmazione e decentramento nell'attuazione
- ✓ Le riforme della **politica di coesione**: verso più centralismo per esigenze di coordinamento
- ✓ L'**autonomia differenziata**: più regionalismo (fino alla pronuncia della Corte Costituzionale..)
- ✓ Le incertezze per il prossimo futuro



Dal Ngeu al Pnrr

La scelta europea del debito comune:

- ✓ Meccanismi allocativi delle sovvenzioni del NGEU basati su criteri di solidarietà tra Stati membri
- ✓ Coesione economica, sociale e territoriale terzo pilastro del Ngeu insieme alle transizioni verde e digitale (non solo per motivazioni di equità ma anche di equità: ridurre le disuguaglianze aiuta la crescita)

Pnrr italiano: **aspettative di una «nuova stagione» per le politiche di riequilibrio territoriale**

- ✓ Investimenti in infrastrutture economiche e sociali e “impegno politico” sulla coesione economica, sociale e territoriale
- ✓ riserva contabile di spesa del 40% per il Mezzogiorno
- ✓ Meccanismi di perequazione parziali: target nazionali

La governance multilivello del Pnrr (1/2)

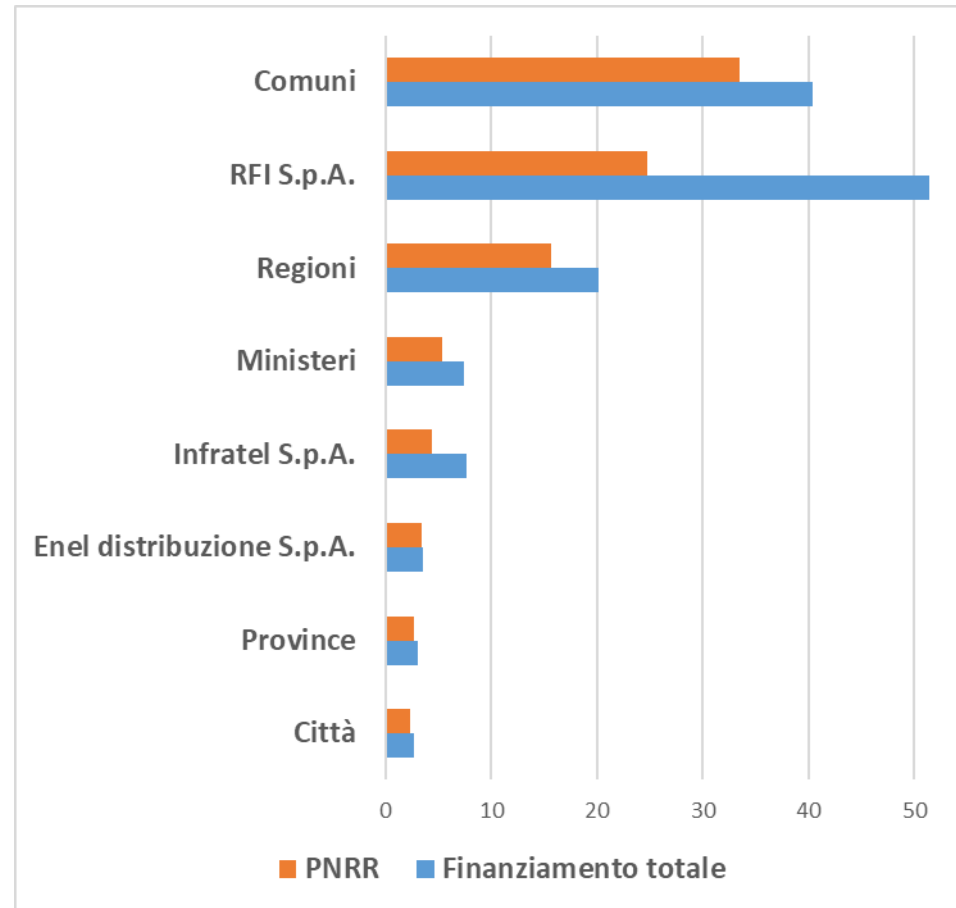
Amministrazioni centrali soggetti titolari degli interventi:

- Programmazione degli interventi
- Allocazione territoriale delle risorse (non sempre le risorse hanno raggiunto i territori a maggior fabbisogno di investimento)

Amministrazioni locali soggetti attuatori degli interventi, conseguenza dell'assetto decentrato delle politiche pubbliche:

- Comuni e Città metropolitane: infrastrutture sociali
- Regioni: Sanità territoriale

I soggetti attuatori dei progetti finanziati con il Pnrr





La governance multilivello del Pnrr (2/2)

Come sono state allocate le risorse per gli investimenti?

Per interventi con **Regioni soggetti attuatori**:

- riparto «perequativo» (rispetto della «quota Sud» e indicazione di target regionali per gli investimenti in sanità territoriale)

Per interventi con **Comuni soggetti attuatori**:

1. Decreti di riparto su base regionale rispettando la quota Sud (ma la scala regionale del riparto non ha tenuto conto dell'eterogeneità interna alle regioni) e basato su criteri di fabbisogno (ma gli indicatori di *gap* infrastrutturale hanno avuto un «peso» minore rispetto a quelli di utenza)
2. il «sistema dei bandi» ha penalizzato i territori con maggiori fabbisogni, con amministrazioni locali «meno sensibili» o meno attrezzate in termini di capacità progettuali e amministrative



La “novità” del Pnrr ha motivato le riforme della governance multilivello della politica di coesione

Gli obiettivi delle riforme Fondo Sviluppo e Coesione (FSC, coesione nazionale) e dei fondi europei della coesione:

- Promuovere la complementarietà e le sinergie con gli investimenti del PNRR, anche in coerenza con le priorità della Zes Unica
- Potenziare le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio del «centro»
- Selezionare settori prioritari di intervento
- Orientare gli interventi verso un approccio orientato al risultato

La riforma del FSC: gli accordi per la coesione un nuovo strumento negoziale Stato-Regioni

Per la programmazione operativa delle risorse nazionali per le politiche di coesione (FSC 2021-2027) è stato introdotto lo strumento dell'Accordo per la coesione:

- ✓ **Individuazione ex ante delle priorità di investimenti** (infrastrutture per il territorio e incentivi al sistema produttivo)
- ✓ **Cronoprogrammi** di realizzazione degli investimenti
- ✓ **Impegni Reciproci**: condivisione delle responsabilità Stato-Regione e poteri sostitutivi
- ✓ **Piano Finanziario**: allocazione risorse su base annua per evitare riprogrammazioni e residui

La riforma della politica di coesione, fondi europei (1/4)

Rafforzato il ruolo dell'Autorità politica per la coesione:

il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR presiede la Cabina di Regia con funzioni di:

- coordinamento tra programmi nazionali e regionali della coesione europea;
- promozione della complementarietà tra interventi del PNRR e della coesione europea e nazionale;
- verifica delle attività di monitoraggio sull'implementazione dei programmi, delle quali è responsabile il Dipartimento per le politiche di coesione.



La riforma della politica di coesione, fondi europei (2/4)

L'Ambito di applicazione:

azioni dei programmi nazionali e regionali attuativi del ciclo di programmazione 2021-2027 ricadenti nei seguenti **settori strategici**:

- risorse idriche; infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente; rifiuti; trasporti e mobilità sostenibile; energia; sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde.

Condivisione di un elenco di interventi prioritari per ciascuno dei settori strategici

La riforma della politica di coesione, fondi europei (3/4)

Un approccio orientato al risultato:

per tutti gli interventi prioritari concordati, le Amministrazioni sono tenute a seguire **cronoprogrammi** modificabili solo nel caso di impossibilità di rispettarne le tempistiche a causa di circostanze oggettive.

I cronoprogrammi prevedono obiettivi iniziali, intermedi e finali, individuati in relazione alle principali fasi di realizzazione degli investimenti:

- ✓ completamento delle procedure di selezione delle operazioni e di individuazione dei beneficiari
- ✓ assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti
- ✓ completamento dell'intervento



La riforma della politica di coesione, fondi europei (4/4)

Premialità:

La riforma introduce un meccanismo di premialità per le Amministrazioni regionali adempienti rispetto a tempistiche e conseguimento degli obiettivi:

- utilizzo delle (eventuali) economie delle risorse del FSC (maturate in relazione agli interventi conclusi nell'ambito degli Accordi per la coesione) per coprire integralmente la parte di cofinanziamento regionale dei programmi europei FESR e FSE Plus.

Poteri sostitutivi:

Poteri sostitutivi nei casi di inerzia, inadempimento o mancato rispetto delle scadenze dei cronoprogrammi da parte delle Amministrazioni responsabili

"Piccolo spazio pubblicità"

Cap. 1. L'Italia differenziata

Cos'è l'autonomia differenziata?
Una riforma spinta dagli eventi
Abolire la questione meridionale
La questione settentrionale
Il percorso istituzionale
Il regionalismo rafforzato
Il federalismo fiscale
La corsa verso l'autonomia

Cap. 2. Un paese, tante disuguaglianze

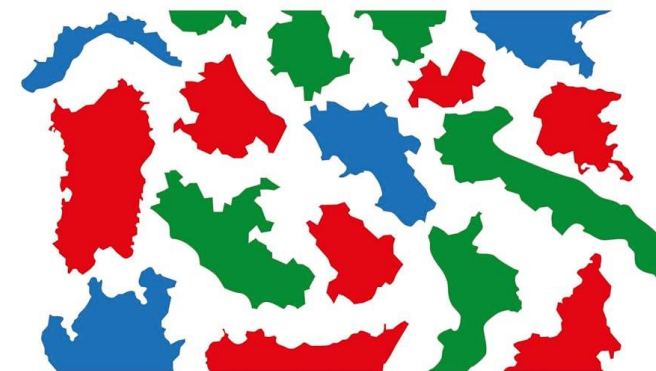
Disuguaglianze e decentramento
I divari economici; Perché i servizi comunali differiscono?
La sanità diseguale
La redistribuzione Nord-Sud: un «sacco» del Nord?

Cap. 3. Autonomia regionale e disuguaglianze

Un confronto tra Spagna e Italia
Problemi fiscali: il caso del Belgio
La differenziazione: le regioni a statuto speciale
Perché l'efficienza amministrativa differisce tra Nord e Sud?
I criteri per decentrare
Decentrare: cosa e perché?
Istruzione e sanità: due beni meritori

Vittorio Daniele
Carmelo Petraglia
L'Italia differenziata

Autonomia regionale
e divari territoriali



RUB3ETTINO

La legge Calderoli 86/2024

Disciplina la concessione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni» (art. 116 terzo c.) in 23 materie di cui all'art. 117 Cost.

I principali problemi:

- ✓ le materie delegabili rispondono ai principi fondamentali del decentramento? (non solo funzione «allocativa», ma intromissioni improprie nelle funzioni di «stabilizzazione» e «redistribuzione» dello Stato)
- ✓ la mancata attuazione dei meccanismi di finanziamento (federalismo fiscale) previsti dall'art. 119 Cost.
- ✓ il meccanismo delle intese e il ruolo del Parlamento
- ✓ il meccanismo di finanziamento che non responsabilizza i politici locali

La Corte Costituzionale (sentenza 192/2024)

- ✓ La devoluzione deve riguardare **specifiche funzioni** legislative e amministrative e deve essere **giustificata** alla luce del principio di sussidiarietà;
- ✓ Definizione dei **LEP** (non può essere rimessa al Governo – il ruolo del Parlamento deve essere centrale);
- ✓ Le aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali non possono essere modificate con decreto interministeriale;
- ✓ tutte le Regioni, anche quelle che hanno avuto maggiore autonomia, **devono concorrere** agli obiettivi di finanza pubblica.

Le incertezze

Oltre il Pnrr:

- ✓ i divari che rimarranno: dare continuità agli investimenti
- ✓ i servizi da garantire: assicurare adeguati livelli di spesa corrente agli enti che hanno investito di più con risorse PNRR

Il ritorno della disciplina di bilancio:

- ✓ Il passo indietro sui Lep asili nido
- ✓ Il definanziamento degli interventi «specifici» per il Sud

La politica di coesione 2021-2027:

- ✓ L'avvio lento della spesa
- ✓ Le riforme da implementare (e da completare) e la transizione politica da gestire

L'autonomia differenziata:

- ✓ Quale regionalismo dopo la sentenza della Corte?

GRAZIE
DELL'ATTENZIONE
