



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

L'attuazione del Federalismo

Introduzione e sintesi

Marzo 2006

Introduzione e sintesi

Il quarto Rapporto sull'attuazione del federalismo curato dall'ISAE ha l'ambizione di offrire, come di consueto, una rivisitazione approfondita delle maggiori questioni emerse negli ultimi mesi sulle complesse tematiche del decentramento e del trasferimento di poteri legislativi, amministrativi, di spesa e tributari dallo Stato centrale alle amministrazioni locali. Al tempo stesso, il Rapporto mira a sottolineare alcuni aspetti di fondo del processo di transizione istituzionale innescato dalla riforma costituzionale del 2001 le cui implicazioni economiche e, in particolare, le cui conseguenze finanziarie non sempre ricevono l'attenzione necessaria.

Il periodo trascorso dalla pubblicazione dello scorso Rapporto ISAE ha continuato a registrare una situazione di tensione tra le spinte delle Regioni e degli Enti Locali a muoversi all'interno degli spazi di maggiore autonomia normativa e amministrativa delineati dalla Costituzione vigente e le necessità del Governo e del Parlamento nazionale di garantire - soprattutto ai fini della relazione con i vincoli di finanza pubblica europei - unitarietà del processo di bilancio e contributo delle Autonomie Locali (AL) al processo di risanamento finanziario. La dialettica molto sostenuta nel confronto tra Stato e enti decentrati osservata anche nel corso del 2005 ha avuto come sfondo la prosecuzione dell'iter parlamentare della nuova riforma costituzionale, culminata nella sua approvazione nello scorso mese di novembre e la conclusione, a fine settembre, dei lavori dell'Alta Commissione per lo studio dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale (Alta Commissione o ACoFF).

L'ISAE ha analizzato a fondo i contenuti della nuova riforma costituzionale nello scorso Rapporto sul federalismo. Non essendo intervenuta alcuna modifica sul testo esaminato a inizio 2005, non è parso prioritario tornare sul medesimo argomento in assenza di significative novità. Basti qui ricordare che, all'interno di un esame molto articolato, le analisi dell'ISAE dello scorso anno avevano sottolineato innanzitutto l'opportunità della ri-centralizzazione di alcune potestà legislative (soprattutto in relazione alle competenze in tema di infrastrutture, di produzione e distribuzione di energia, di promozione verso l'estero del sistema economico nazionale) probabilmente gestibili in maniera più efficace a livello centrale; avevano accolto con favore la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni; avevano individuato problemi di eccessiva complessità e forse anche di farraginosità nella definizione del nuovo processo di formazione delle leggi nel quale un ruolo fondamentale viene ritagliato per il nuovo Senato federale. A distanza di un anno e con il conforto di una riflessione più distaccata, tali valutazioni vengono qui confermate.

Pertanto, la novità di maggiore rilievo di cui questo Rapporto deve necessariamente tenere conto riguarda le indicazioni provenienti dalle conclusioni dell'Alta Commissione. Il lavoro svolto dall'ACoFF è stato lungo e complesso, in un contesto in cui non solo venivano a mancare alcuni dei punti di riferimento normativi a cui era esplicitamente legata la possibilità dell'Alta Commissione di raggiungere dei risultati tangibili (il riferimento è al mancato recepimento in sede di Conferenza Unificata dell'accordo tra Regioni e Enti Locali sulle linee fondamentali del federalismo fiscale del 18 giugno 2003), ma in cui il quadro del trasferimento di competenze normative e amministrative (al quale è inevitabilmente collegata la dimensione finanziaria dell'intero esercizio di devoluzione di poteri) veniva sollecitato a nuovi cambiamenti dal procedere in Parlamento della nuova riforma costituzionale.

Alle conclusioni dell'ACoFF è dedicato il primo capitolo del Rapporto che ripercorre per sommi capi i punti di maggiore interesse della Commissione presieduta da Giuseppe Vitaletti. A una attenta valutazione, a diversi mesi ormai dalla loro approvazione, la relazione dell'Alta Commissione e i documenti allegati appaiono nell'insieme condivisibili. Sostanzialmente in linea con le analisi presentate in questa sede dall'ISAE (ma anche nei passati Rapporti sul federalismo) appaiono due delle principali parti della relazione dell'ACoFF: quella riguardante l'articolazione del futuro sistema tributario locale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione vigente e quella che affronta direttamente la questione della "legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Su quest'ultima si concentra l'attenzione del capitolo 2 del Rapporto. È noto come il comma 3 dell'art. 117 della Carta costituzionale inserisca tra le competenze di tipo "concorrente" proprio le competenze in tema di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", riservando quindi allo Stato la definizione dei principi fondamentali e alla potestà legislativa regionale il disegno degli aspetti di dettaglio della normativa. Pensare a una legge dello Stato che definisca i principi base che devono governare forse l'aspetto cruciale dell'attuazione del federalismo - l'equilibrio di poteri di spesa e di carattere tributario tra "centro" e "periferia" - è quindi abbastanza immediato (anche se, in linea di principio, in assenza di una nuova legge potrebbero comunque essere invocate le regole-base desunte dalla legislazione esistente). Si aggiunga, da questo punto di vista, che la Corte costituzionale ha autorevolmente richiamato l'attenzione - anche al fine di raffreddare l'intenso contenzioso Stato-Regioni - sulla necessità della predisposizione della legge di coordinamento e si consideri ancora che è proprio lo stato incerto e non ben definito delle relazioni tra diversi livelli di governo a sollecitare un incisivo intervento statale in materia di coordinamento fiscale.

Tra i punti principali della futura legge di coordinamento, le analisi dell'ISAE sottolineano in modo particolare l'esigenza di una significativa rivisitazione delle procedure di bilancio e, ben saldato ad esse, il ridisegno delle regole del Patto di Stabilità Interno (PSI). In entrambi i casi la contraddizione, già menzionata, tra un testo costituzionale orientato in senso fortemente federalista e un coinvolgimento molto limitato delle Autonomie Locali nell'intero ciclo della

programmazione finanziaria va affrontata e risolta assicurando a Regioni e Enti Locali un ruolo non formale nella determinazione dei macro-indirizzi del Dpef e nella definizione puntuale degli interventi specifici previsti dalla Legge Finanziaria. Soprattutto in quei casi, tutt'altro che infrequenti, in cui le decisioni del Governo centrale e del Parlamento nazionale condizionano in modo evidente l'autonomia decisionale e finanziaria delle AL.

La strada da percorrere, pertanto, in coerenza con il testo costituzionale vigente (ma anche con quello in attesa di referendum confermativo), appare quella di un coinvolgimento delle AL nei momenti cruciali della programmazione di bilancio, nel tentativo, in tal modo, di responsabilizzare maggiormente i governi regionali e locali e di giungere, se possibile, a decisioni condivise tra Stato centrale e Autonomie in merito alla ripartizione del carico del risanamento finanziario. Come già sostenuto in passato, peraltro, il taglio maggiormente cooperativo che dovrebbero assumere le principali decisioni di bilancio, è da inserire in un quadro in cui va comunque garantita agli organismi centrali di governo la discrezionalità nel risolvere eventuali controversie o nello sbloccare costose situazioni di stallo.

Sempre con riferimento alla "legge di coordinamento", appare opportuno prevedere al suo interno regole forti sulla necessità di armonizzazione dei bilanci pubblici e sulla implementazione di un sistema informativo in grado di monitorare in modo rigoroso e con tempestività l'andamento dei bilanci dei diversi livelli di governo. La standardizzazione dei bilanci, la condivisione di regole contabili, la possibilità di confrontare anche in corso d'anno l'evoluzione dei conti di ciascuna entità di governo (Stato centrale compreso, beninteso) costituisce una condizione necessaria affinché il processo di trasferimento di competenze, personale, risorse finanziarie possa poggiare su basi solide. Si tratterebbe, tra l'altro, per un paese da lungo tempo sotto l'occhio vigile di mercati e istituzioni internazionali, di un segnale di rigore e di "buongoverno" delle finanze pubbliche la cui importanza non va affatto trascurata.

Sul piano, poi, della concreta attuazione dell'art. 119 della Costituzione, le analisi dell'ISAE - anche quelle, aggiornate, pubblicate in questo Rapporto, specialmente al capitolo 3 - non si discostano particolarmente dalle conclusioni dell'Alta Commissione. Ciò è vero sia per la selezione dei tributi che potrebbero trovare un più coerente utilizzo a livello regionale e locale, sia per quelle imposte (l'IIVA in primo luogo) da utilizzare come base per le compartecipazioni. Ragionamenti analoghi valgono con riferimento alla ricerca di un equilibrio tra responsabilizzazione delle AL (in virtù della gestione diretta di alcune imposte), da un lato e, comunque, necessità che il sistema tributario nel suo insieme possa garantire un esercizio efficace delle funzioni di stabilizzazione e redistribuzione a livello centrale, dall'altro.

L'esercizio proposto dall'ISAE in questo Rapporto in relazione alla struttura del futuro sistema tributario locale estende e approfondisce quanto già effettuato nel Rapporto dello scorso anno. A fronte della costruzione di una serie storica "virtuale" delle spese delle AL per il periodo 1999-2004, nella quale si ipotizza una piena attuazione del dettato costituzionale e dei suoi

risvolti finanziari, si osserva il comportamento nel tempo di una serie di imposte decentrabili e compartecipabili. L'intento è quello di testare la "tenuta" su un piano squisitamente quantitativo - e per un periodo che comincia a essere significativo: sei anni - del nuovo, ipotetico sistema tributario locale.

Le conclusioni del capitolo 3 confermano quanto già sottolineato nel Rapporto dello scorso anno. La dinamica della spesa delle funzioni già decentrate o in via di ragionevole trasferimento a livello regionale e locale appare molto sostenuta. Al di là di effetti di natura temporanea (o di dubbi sulla capacità degli enti decentrati di governare con rigore i flussi di spesa di propria competenza), tale dinamica appare legata anche a fattori di natura strutturale. Si pensi, ad esempio, alla spesa sanitaria o ad altre uscite legate a specifici aspetti delle politiche di *welfare* la cui evoluzione crescente, sia in valore assoluto sia in termini di incidenza sul prodotto interno lordo, appare guidata da tendenze di lungo periodo relative all'invecchiamento della popolazione o al costo crescente di apparecchiature sanitarie sempre più sofisticate sul piano tecnologico.

Dalle elaborazioni empiriche dell'ISAE emerge quindi un messaggio di cautela, rispetto sia alla dimensione finanziaria complessiva che una piena attuazione del Titolo V riformato potrebbe comportare sia alla delicatezza della scelta dei tributi e delle basi imponibili da trasferire a livello regionale e locale.

Da tale punto di vista, con questo Rapporto - segnatamente nel suo capitolo 4 - l'ISAE arricchisce il patrimonio informativo messo a disposizione delle istituzioni e degli esperti con un esame approfondito di alcune delle principali caratteristiche quantitative delle finanze pubbliche dei paesi membri dell'Unione Europea divisi, sulla base di definizioni ormai acquisite, tra paesi maggiormente centralizzati e paesi il cui sistema istituzionale è orientato in senso federale. Oltre alla conferma di alcune evidenze che potrebbero essere attese (ma che nel capitolo 4 vengono documentate in modo chiaro) quali la maggiore quota di spesa pubblica imputabile nei paesi "federali" europei (Austria, Belgio, Germania, Spagna) alle amministrazioni locali, le analisi qui proposte evidenziano alcuni aspetti che sembra opportuno tenere a mente nel momento in cui si porrà mano alla concreta attuazione del Titolo V con la citata "legge di coordinamento" e con la piena implementazione dell'art. 119 e del suo sistema molto avanzato di autonomia tributaria.

In buona parte dei sistemi federali dell'Unione Europea (forse con l'eccezione della Spagna), infatti, le regole di bilancio e l'intero assetto dei rapporti intergovernativi trovano infatti un punto di riferimento solido nel ruolo del governo centrale. Un elemento che assicura l'unitarietà del sistema anche in presenza di rilevanti margini di autonomia sia sul piano normativo che amministrativo che tributario. La capacità (e la reponsabilizzazione) delle Regioni (o degli Stati federati) di finanziare con un elevato grado di discrezionalità le spese assegnate

trova quindi un elemento di equilibrio nel ruolo di indirizzo e di coordinamento affidato al governo nazionale. Si aggiunga, in questo contesto, che in buona parte dei sistemi federali osservati lo Stato centrale conserva lo strumento dei trasferimenti “dedicati” come mezzo di condizionamento dei bilanci delle amministrazioni locali. Da tempo - fin dal primo Rapporto pubblicato nel febbraio del 2003 - il nostro istituto sottolinea con preoccupazione la scomparsa dei “trasferimenti” dal novero degli strumenti di finanziamento *ordinario* a disposizione delle Regioni e delle AL, secondo quanto previsto dall’art.119. L’osservazione ravvicinata della struttura di finanziamento degli enti decentrati nei maggiori paesi federali europei mostra che i legami finanziari tra “centro” e “periferia” vanno preservati anche con la possibilità per lo Stato centrale di orientare, laddove necessario, i flussi di entrata e di spesa delle amministrazioni locali. Non è male, tra l’altro, ricordare per l’ennesima volta che anche in paesi come gli Stati Uniti - nel quale, in linea di principio, elevatissimo è il grado di autonomia legislativa, gestionale e tributaria degli *States* - il governo federale si guarda bene dal rinunciare all’utilizzo dei trasferimenti (vincolati o meno).

E’ stato spesso osservato, a commento delle stime dell’ISAE sulla dimensione finanziaria del federalismo (l’insieme di spese già devolute e di quelle per le quali la Costituzione del 2001 sembra indirizzare il passaggio a livello regionale e locale), che la gran parte delle uscite aggiuntive è riconducibile alla funzione pubblica “istruzione”. Ciò corrisponde al vero e, naturalmente, i nostri Rapporti erano ben consapevoli di una tale circostanza. La discussione si sposta, pertanto, sulla effettiva possibilità che, con il Titolo V modificato circa cinque anni orsono, le competenze in materia di istruzione vadano o meno decentrate.

Mentre vi sono pochi dubbi sul fatto che con i cambiamenti introdotti all’art. 117 dalla nuova legge di riforma costituzionale approvata nel novembre 2005, la gestione dell’istruzione venga trasferita a livello regionale e/o locale (si parla infatti di competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici, pur nel rispetto dell’autonomia delle istituzioni scolastiche), diversi punti di vista possono legittimamente confrontarsi se ci si continua a riferire al testo della Costituzione vigente dove alla previsione di una esclusività legislativa statale in merito alle “norme generali sull’istruzione” (art. 117, comma 2, lettera n)) si affianca una competenza di tipo concorrente in tema di “istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche” (art. 117, comma 3).

Data la delicatezza della questione, è sembrato pertanto opportuno gettare maggiore luce sulla questione della “regionalizzabilità” della funzione pubblica “istruzione”, laddove con tale termine si intende l’effettiva possibilità per le Regioni sia di arricchire con proprie norme di dettaglio i principi fondamentali e, come si è visto, le norme generali in tema di istruzione da parte dello Stato centrale sia di gestire in modo diretto la connessa funzione amministrativa. Quest’ultima, in modo pressoché inevitabile, potrebbe trascinare con sé l’esercizio delle funzioni

di spesa assieme a una specifica discrezionalità anche in tema, ad esempio, di *management* del personale scolastico (che costituisce la parte di gran lunga preponderante delle spese per l'istruzione).

Il Rapporto dedica quindi due capitoli, il quinto e il sesto, al presente assetto delle politiche pubbliche in tema di istruzione, concentrandosi sulle esperienze in ambito OCSE, sull'attuale struttura del bilancio dello Stato nel campo dell'istruzione, sul contesto istituzionale venutosi a creare nel nostro Paese con l'approvazione della nuova Costituzione nel 2001, con le relative prese di posizione in materia da parte della Corte Costituzionale nonché con l'analisi dei primi segnali concreti di legislazione regionale.

La materia "istruzione" è probabilmente quella che al momento crea maggiori problemi in vista di un suo effettivo decentramento. Le più rilevanti esperienze straniere di federalismo suggeriscono in genere una collocazione della competenza a livello regionale e locale, con una accentuazione dell'intensità di devoluzione nei passaggi dalla scuola elementare (primaria) alla secondaria (inferiore e poi superiore). Quasi che l'equilibrio tra diritti e opportunità da garantire sull'intero territorio nazionale, da un lato, e l'opportunità di coinvolgere le amministrazioni decentrate nelle scelte formative e didattiche, dall'altro, comportasse un ruolo rilevante dello Stato nello "zoccolo duro" dei primi, decisivi anni della scuola dell'obbligo e, successivamente, una maggiore enfasi delle preferenze territoriali a seconda delle necessità derivanti dalla conformazione in termini economici, sociali, culturali, ecc., dei sistemi economici locali. E' bene pertanto avere chiara la consapevolezza che - anche nel quadro della Costituzione vigente - le spinte a un significativo decentramento di competenze legislative e gestionali in tema di istruzione sono coerenti con il complessivo assetto di tipo federale che la Carta del 2001 (e quella del 2005 in attesa di referendum confermativo) prefigura.

Una considerazione di tal genere apre la porta a un esame difficile e pieno di insidie delle politiche pubbliche sull'istruzione - sul quale si addentrano in profondità i capitoli 5 e 6 del Rapporto - derivante da due circostanze di carattere strutturale rispetto alle quali qualsiasi processo di transizione in tema di istruzione dovrà fare i conti. La prima si riferisce alla qualità dell'istruzione nel nostro Paese e all'efficacia dell'intervento pubblico in materia, entrambi segnati da risultati ed evidenze (in tema di dispersione scolastica, di diffusione dell'istruzione superiore e universitaria, di performance degli studenti in test di carattere internazionale) che sottolineano la necessità di intensificare riforme e interventi sulle nostre istituzioni scolastiche. La seconda è che il dualismo territoriale del nostro sistema economico trova un motivo di sostegno non secondario nella qualità molto differenziata dell'offerta formativa sul piano territoriale.

La transizione a un più approfondito decentramento scolastico potrebbe costituire quindi una occasione per alcuni versi irripetibile di ripensamento dell'assetto del sistema dell'istruzione. In particolare, va considerata con attenzione l'opportunità di organizzare la futura architettura federale in due momenti ben diversi. Il primo, di decentramento (orientato da una solida regia a livello centrale e preceduto da una fase sperimentale) verso gli organi di governo regionale e locale ma con, al tempo stesso, una forte programmazione e valutazione nazionale che incida sulla quantità delle risorse da trasferire e sui risultati attesi. Un secondo momento nel quale, consolidato e pienamente "metabolizzato" l'approccio alla valutazione delle politiche pubbliche in tema di istruzione, si possa procedere al trasferimento delle grandi scelte in campo didattico e finanziario alle Regioni, agli Enti Locali, e forse soprattutto (come sottolinea il capitolo 6) agli istituti scolastici che da una maggiore autonomia gestionale potrebbero in linea di principio guadagnare molto in termini di rapporto con le comunità locali e in termini di efficienza.

Vale la pena evidenziare in tale quadro come in una fase necessariamente propedeutica al maggiore decentramento dei poteri nel campo dell'istruzione vadano ripensati alcuni criteri relativi al sistema di finanziamento. In particolare, il criterio della spesa storica e delle assegnazioni alle regioni secondo parametri di natura demografica non appare più sufficiente. Al contrario, criteri di finanziamento maggiormente orientati ai risultati e alla definizione di standard - sia sul piano dei costi che del rapporto costi-efficacia - appaiono sempre più necessari.

In conclusione, è possibile affermare che, con il passare degli anni e con lo stratificarsi di riflessioni successive sul disegno costituzionale federale disegnato dagli interventi legislativi degli ultimi anni, emerge con maggiore chiarezza l'esigenza che sia la fase di costruzione che le regole a regime del nuovo sistema istituzionale si ispirino a principi di cooperazione e leale collaborazione. Se le parole usate nelle modifiche alla nostra Carta costituzionale hanno un senso, e se, quindi, i livelli decentrati di governo sono chiamati ad assumere responsabilità sempre più rilevanti, non vi è dubbio che una fase di transizione vada impostata in modo rigoroso e consapevole. Le esperienze europee in tema di federalismo - anche quelle più recenti - suggeriscono che tali fasi di transizione possono essere lunghe e complesse. L'equilibrio che va trovato con un paziente dialogo intergovernativo e che da tempo l'ISAE sottolinea vede un ruolo tutt'altro che formale delle Autonomie Locali nella programmazione e nel disegno di federalizzazione del Paese e, al tempo stesso, il mantenimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato centrale.

Un tale equilibrio appare quantomai necessario in materia di politiche a favore delle attività in Ricerca e Sviluppo (R&S), analizzate nel capitolo conclusivo del Rapporto. La teoria economica del federalismo suggerirebbe che queste attività vadano prevalentemente gestite - soprattutto sul piano della definizione delle regole - al livello centrale di governo. E ciò per le evidenti esternalità positive delle attività di R&S e, forse soprattutto, per la necessità di costruire una massa critica di risorse finanziarie e di capitale umano capace di modellarsi in base a grandi indirizzi di ricerca e specifiche priorità. Una circostanza, quest'ultima, ancora più evidente in un

Paese come l'Italia nel quale la dimensione complessiva dello sforzo congiunto del settore pubblico e di quello privato appare inadeguata a creare quella base di conoscenze avanzate di cui potrebbe beneficiare con il passare degli anni un sistema manifatturiero in evidente affanno nel confronto con altri paesi (che sui prodotti ad alta tecnologia e ad alta intensità di lavoro fortemente qualificato investono risorse sempre più consistenti). In direzione esattamente opposta a tali esigenze, il capitolo 7 del Rapporto fotografa una situazione del sistema della ricerca pubblica italiana nel quale il sovrapporsi di competenze e iniziative a livello comunitario, statale e regionale rischia di frammentare ulteriormente le scarse risorse disponibili. Anche in questo caso, la necessità di una programmazione congiunta Stato-Regioni trova una sua evidente ragion d'essere.