



Istituto di Studi e Analisi Economica

IV Rapporto ISAE sull'attuazione del federalismo

SINTESI PER LA STAMPA

Roma, 23 marzo 2006

DIALOGO E COLLABORAZIONE TRA STATO E AUTONOMIE LOCALI PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO

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. 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 - ai fini della relazione con i vincoli di finanza pubblica europei - unitarietà del processo di bilancio e il 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. 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. Ad 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 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. 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 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 ed Enti Locali un ruolo non formale nella determinazione dei macro-indirizzi del Dpof e nella definizione puntuale degli interventi specifici previsti dalla Legge Finanziaria.

La strada da percorrere 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 costituisce una condizione necessaria affinché il processo di trasferimento di competenze, di personale e di risorse finanziarie possa poggiare su basi solide.

Sul piano, poi, della concreta attuazione dell'art. 119 della Costituzione, le analisi dell'ISAE, 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'IVA in primo luogo) da utilizzare come base per le compartecipazioni.

Più in particolare, 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.

Le conclusioni del capitolo 3 sottolineano come 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 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.

Il capitolo 4 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. Più in dettaglio, emerge come in buona parte dei sistemi federali dell'Unione Europea (forse con l'eccezione della Spagna), le regole di bilancio e l'intero assetto dei rapporti intergovernativi trovino 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 sul piano normativo, amministrativo, 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 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.

Il Rapporto comprende anche uno specifico approfondimento sulla materia dell'istruzione. Data la delicatezza della questione, è sembrato opportuno gettare maggiore luce sulla questione della "regionalizzabilità" di tale funzione, laddove con tale termine si intende l'effettiva possibilità per le Regioni, sia di arricchire con proprie norme di dettaglio i principi fondamentali e 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.

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.

Una considerazione di tal genere apre la porta a un esame difficile e pieno di insidie delle politiche pubbliche sull'istruzione – qui analizzate - 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 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 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 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.

Proprio nel contesto di una maggiore autonomia a livello regionale e locale, il Rapporto dedica un riquadro, in allegato al capitolo 6, al confronto tra le dinamiche contrattuali del

personale scolastico a livello nazionale e nel caso specifico della Provincia autonoma di Bolzano. Dall'esame dei dati emerge tra i due diversi percorsi retributivi un consistente divario a favore del personale docente della Provincia rispetto a quello "nazionale". Tale divario, peraltro, è riconducibile a precise scelte di politica scolastica e di incentivazione del personale a fronte di un impegno maggiore ad esso complessivamente richiesto. L'esempio qui fornito è utile per capire meglio uno dei possibili scenari del decentramento dell'offerta formativa. Uno scenario che comprende differenze anche vistose nei trattamenti retributivi più direttamente affidati alla competenza dei singoli enti decentrati e, al tempo stesso, guadagni di efficienza potenzialmente significativi.

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 a 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, 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.