



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto
sull'attuazione
del Federalismo

Introduzione e sintesi

Febbraio 2005

Introduzione e sintesi

Il Rapporto ISAE sull'attuazione del federalismo giunge alla sua terza edizione. Le analisi in esso contenute costituiscono ormai un tentativo di costante monitoraggio e di valutazione di un processo per sua natura ampio, molto ramificato al suo interno, con evidenti, forti implicazioni politiche, la cui complessità può essere colta solo da un approccio multidisciplinare. Raramente, come nel caso dello studio della transizione da un sistema istituzionale altamente centralizzato e gerarchico a uno di carattere policentrico, sono frequenti gli incroci tra teoria economica e giurisprudenza costituzionale, tra scienza delle finanze e storia istituzionale dei maggiori sistemi federali. Il tutto su uno sfondo di principi, di regole e di valori - dalla efficienza distributiva alla coesione sociale, dalle garanzie su inalienabili diritti di cittadinanza alla maggiore responsabilizzazione dei livelli decentrati di governo - di cui un istituto di ricerca economica come l'ISAE deve tenere conto.

Su un ambito di ricerca talmente variegato, anche questo terzo Rapporto ha l'ambizione di aiutare la lettura e la comprensione di fatti, tendenze, spinte talora contrapposte, che anche negli ultimi mesi hanno caratterizzato nel nostro Paese la fase di lunga transizione al federalismo. Se possibile, rispetto alle valutazioni espresse nel precedente Rapporto, la materia si è ulteriormente frammentata e dispersa, tanto da rendere assai ardua l'individuazione di chiari *trend*, di linee interpretative leggibili e univoche, capaci di dare un senso di unitarietà al processo in corso.

I capitoli del Rapporto offrono alcuni elementi per comporre un mosaico meno confuso di quanto possa apparire a prima vista e affrontano temi quali la dimensione finanziaria del decentramento e del federalismo, l'adeguatezza (o meno) del sistema impositivo attagliarsi su un modello istituzionale stratificato, le implicazioni del disegno di legge costituzionale attualmente all'attenzione dell'Aula del Senato della Repubblica, la portata delle sentenze della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale, l'*impasse* sul decreto legislativo 56 del 2000, le tensioni generate dal combinato disposto dei vincoli europei e del Titolo V riformato sul processo di bilancio, la questione dei "costi aggiuntivi" nella fase di transizione dall'alto verso il federalismo.

Alcuni di tali argomenti sono stati già affrontati in passato e sono qui oggetto di aggiornamenti e ulteriori approfondimenti; altri costituiscono una prima esplorazione e sono forieri di nuove analisi e valutazioni nei mesi a venire.

Al di là della scansione dei capitoli interna al Rapporto, il punto da cui partire riguarda le ragioni del rallentamento nella fase di attuazione di provvedimenti che toccano da vicino le relazioni finanziarie Stato-Autonomie Locali nonché delle modifiche costituzionali approvate nel 2001. Due sono gli elementi da sottolineare. Il primo riguarda le vicende del decreto legislativo 56, un atto che a suo tempo gettò le prime basi di un sistema di federalismo fiscale. Al di là di specifiche valutazioni sul suo contenuto, il "56" introduceva quel tipo di innovazione istituzionale - maggiore autonomia finanziaria per Regioni e Enti Locali a fronte del ridimensionamento significativo dei trasferimenti erariali in campo sanitario - che, seppure in forme diverse e "intercettando" potenzialmente altre materie oltre la sanità e grandezze finanziarie assai più rilevanti, costituisce il fondamento dell'art. 119 della Costituzione riformata.

Nel Rapporto dello scorso anno, in due distinti capitoli, si provò a chiarire le ragioni delle difficoltà attuative del decreto. Quest'anno (si veda il capitolo 4) si deve registrare un tentativo concreto di messa in opera del provvedimento (i due Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, DPCM, approvati nel mese di maggio 2004), ma anche una successiva fase nel quale i contenuti specifici dei due DPCM sono stati oggetto di forti riserve da parte di numerose Regioni, fino a giungere alla loro contestazione in sede di Corte costituzionale e di Tar del Lazio. Ma, soprattutto, fino ad arrivare - sotto la spinta genuinamente *bipartisan* delle Regioni Campania e Puglia - a una sospensione degli effetti dei DPCM e al coinvolgimento dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale, chiamata a esprimersi sulla questione. La diagnosi sui problemi di attuazione del "56" viene confermata anche in questo Rapporto. Da una parte, l'andamento delle spese sanitarie (e dei relativi fabbisogni a livello regionale) si è rivelato tale da scompaginare le iniziali stime su cui si basava il decreto, dall'altra i meccanismi del "56" stesso non hanno forse mostrato quella flessibilità necessaria per "assorbire" l'evoluzione più intensa delle spese, a fronte di un inatteso rallentamento della dinamica delle risorse.

Al di là di tali aspetti, resta tuttavia la sensazione che la maggiore "severità" del decreto 56 nell'impostare le relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo e nel ridisegnare (seppure in modo molto graduale e limitandosi all'ambito della tutela della salute) la distribuzione territoriale delle risorse pubbliche non sia ancora facilmente metabolizzabile nelle regioni a minore capacità fiscale.

Un primo messaggio che se ne può trarre, a meno di accelerazioni difficili da immaginare sul piano della praticabilità politica, è che la fase di transizione prevista originariamente dal "56" dovrà

probabilmente essere estesa; ciò potrebbe consentire che i cambiamenti previsti dal “56” vengano assorbiti con minori problemi da parte delle Regioni a minore intensità di sviluppo. Un secondo insegnamento sta nel fatto che considerare le spese sanitarie semplicemente sulla base del loro ammontare nominale non sembra essere sufficiente e che ciò va quindi affiancato - e in prospettiva sostituito - dalla definizione di “costi standard” che possano a quel punto consentire un confronto più ragionevole tra Regioni capaci di spendere in modo efficiente e altre più lontane dagli standard prefissati.

Il secondo elemento di rallentamento nel processo di attuazione federale riguarda più direttamente le modifiche costituzionali del 2001. Nonostante l’approvazione della Legge 131 nel 2003, il trasferimento di risorse finanziarie e personale legato alle previsioni degli articoli 117 e 118 della Costituzione riformata non sembra avviato.

Peraltro, a un esame attento, i motivi dei vincoli all’implementazione delle regole del nuovo Titolo V sono numerosi.

Il primo riguarda una oggettiva difficoltà a mettere in atto un progetto la cui vastità e complessità è ormai del tutto evidente. A essere interessate dal trasferimento - lo ricordiamo brevemente - sono rilevanti potestà legislative, funzioni amministrative, poteri di discrezionalità finanziaria, con un inevitabile “trascinamento” di questioni afferenti, tra le altre, la distribuzione delle risorse pubbliche tra regioni e la relativa funzione di perequazione, la garanzia di diritti civili e sociali sull’intero territorio della nazione, i rapporti Stato-Autonomie Locali nel coordinamento della finanza pubblica. Si tratta, quindi, di programmare un ordinato “passo indietro” dello Stato centrale in termini di ridimensionamento delle risorse gestite e del personale assegnato, qualcosa che non ha precedenti in termini di dimensioni istituzionali e finanziarie. E’ comprensibile, pertanto, che un disegno di tale portata - anche alla luce di resistenze talora non trasparenti sia a livello centrale che periferico - venga posto in una situazione di *stand by*, in attesa di definire con maggiore attenzione un concreto e praticabile processo attuativo.

Un secondo motivo di rallentamento - ben connesso al primo - riguarda la cosiddetta “dimensione finanziaria del federalismo”. Come analizzato a fondo negli scorsi Rapporti sul federalismo e nuovamente nel capitolo 2 di questo nuovo contributo dell’ISAE, l’incrocio tra passaggio a livello regionale e locale di competenze legislative, funzioni amministrative e un elevato grado di autonomia tributaria, induce a ritenere che il “controvalore” finanziario dello spostamento di poteri verso le amministrazioni decentrate possa essere di livello molto elevato. *Non* si tratta, lo si precisa ancora una volta, di “costi” del federalismo, ma, più semplicemente, di una quantificazione di quelle funzioni oggi presenti nel Bilancio dello Stato e domani, a transizione avvenuta, nei bilanci delle Autonomie Locali.

Nell'esercizio empirico proposto in questo Rapporto, i principali indicatori finanziari del decentramento e del federalismo, con riferimento all'anno 2003, sono sintetizzabili nel modo seguente:

- la spesa decentrata aggiuntiva della P.A. locale ammonta a 69 miliardi di euro;
- l'aumento delle risorse autonome implicato dal riassetto delle competenze (e che corrisponde all'insieme dei tributi locali e delle compartecipazioni a imposte erariali necessario per assicurare il completo autofinanziamento delle spese gestite a livello locale) è di 150 miliardi di euro, se si escludono dal computo le attuali devoluzioni e regolazioni di imposta alle Regioni a Statuto Speciale, e di 169 miliardi, se invece si includono;
- le entrate tributarie locali (al lordo delle compartecipazioni) rappresenterebbero il 62% (dall'attuale 23%) del totale delle entrate tributarie della P.A.;
- le entrate tributarie locali (sempre compartecipazioni incluse) raggiungerebbero il 43% (dall'attuale 16%) del totale delle entrate fiscali e parafiscali della P.A.;
- l'indice di autofinanziamento (rapporto fra entrate al netto dei trasferimenti da altre Amministrazioni Pubbliche e totale delle spese) pari a circa il 99% (dall'attuale 59%);
- la pressione fiscale locale aumenterebbe dall'odierno 7% ad oltre il 18%.

Come si vede, si tratta di cifre molto elevate, da considerare - l'ISAE da tempo sottolinea questo aspetto - non solo come una inevitabile approssimazione, ma anche come una sorta di tetto massimo che il complesso delle spese decentrate potrebbe raggiungere. La regolarità con cui l'Istituto svolge da anni tali esercizi empirici e l'asestamento delle metodologie di stima consentono di elaborare una serie storica, sia pur limitata ai cinque anni del periodo 1999-2003, dei diversi aggregati e dei vari indicatori appena richiamati. Pertanto, viene costruito un "mondo virtuale" in base all'ipotesi che nel 1999-2003 il federalismo disegnato dal nuovo Titolo V fosse stato pienamente realizzato.

Pur nella assoluta consapevolezza del carattere artificiale di tale esercizio, i riscontri che è possibile effettuare sulla base delle serie storiche elaborate si rivelano non privi di indicazioni preziose. Il più importante riguarda la crescita molto sostenuta (26% fra la fine e l'inizio del quinquennio 1999-2003) evidenziata dal totale delle uscite afferenti all'universo delle Autonomie Locali rispetto a quella propria dell'intera Pubblica Amministrazione (circa il 17%). In particolare, la spesa decentrata aggiuntiva induce un'accelerazione del ritmo di crescita della spesa attualmente gestita dalle Amministrazioni Locali essendo aumentata nel periodo di quasi il 33%.

Ciò ovviamente non implica una valutazione sulla capacità di "tenuta" dei propri bilanci da parte delle amministrazioni periferiche, quanto una preoccupazione che riguarda le particolari competenze

decentralizzate. Alcune delle quali - si pensi in particolare alla sanità - appaiono caratterizzate da tendenze all'aumento che riflettono, ormai da anni, il condizionamento di aspetti strutturali quali, in particolare, l'invecchiamento della popolazione. Se tali sono le risultanze, le conseguenze sulla disciplina di bilancio di Regioni e Enti Locali e, soprattutto, sulla adeguatezza delle varie forme di gettito tributario che l'attuazione dell'art. 119 Cost. assegnerebbe a livello decentrato, possono essere molto rilevanti. Il capitolo 3 di questo Rapporto avvia, infatti, un approfondimento su tale tema, ponendo a confronto la serie storica della spesa complessiva "virtuale" del periodo 1999-2003 con gli andamenti *ex-post*, opportunamente regionalizzati, di una serie di fonti di entrata. Emergono alcune indicazioni da interpretare con cautela, ma di cui sarebbe errato non tenere conto. Il problema principale riguarda la "forbice" che si apre nel quinquennio tra la dinamica molto intensa delle spese complessive "virtuali" e l'insieme di quelle particolari entrate tributarie che, più di altre, sembrerebbero "tagliate" per una gestione a livello regionale e locale. Esse, inoltre, sarebbero connotate da una variabilità e instabilità dinamica molto marcata. Con la tipologia dei tributi oggi a disposizione, non sembra agevole assicurare che il *mix* di nuove risorse sia dotato di una adeguata autonoma capacità di crescita e di un grado limitato di dipendenza dalle fluttuazioni del ciclo economico.

Connessa a questo problema, la circostanza, non difficile da prevedere, di sensibili squilibri all'interno dell'aggregato delle "regioni" (da intendere, in questi primi esercizi, come entità territoriali e non in quanto istituzioni). Con le ipotesi di finanziamento esplicitate nel capitolo 3, alcune Regioni - segnatamente quelle del Nord - sarebbero in grado di provvedere integralmente alle nuove spese. Per altre, quelle meridionali in primo luogo, emergerebbero problemi di finanziamento unicamente sanabili (si tratta del resto di una previsione dell'art. 119) con il ricorso al fondo di perequazione gestito dallo Stato.

Il compito che attende il *policy maker* (nazionale e locale) è, quindi, molto delicato di fronte alle dimensioni finanziarie che il Titolo V in qualche modo prefigura. Del resto, se si consente di gettare lo sguardo oltre i confini nazionali, emblematica della complessità dei profili attinenti alla ripartizione di competenze (legislative e amministrative) tra Stato centrale e Regioni (e connesse conseguenze finanziarie) è la recente esperienza del fallimento della Commissione appositamente costituita in Germania dal *Bundestag* e dal *Bundesrat* per la modernizzazione dell'ordinamento federale (c.d. *Föderalismus-Kommission*). Tale Commissione, istituita nell'ottobre 2003 dai due rami del Parlamento tedesco, ha concluso ufficialmente i propri lavori il 17 dicembre scorso senza poter arrivare a conclusioni comuni. L'impossibilità di un accordo nell'ambito dei lavori della Commissione è stata dovuta essenzialmente all'irrigidimento delle rispettive posizioni da parte dei rappresentanti del Governo federale, cioè dello Stato centrale, e dei rappresentanti dei *Länder*. Lo scopo dichiarato della

riforma da apportare all'ordinamento federale era quello di ridurre dall'attuale 60% a circa il 40% il numero delle leggi che al momento richiedono il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, la seconda Camera rappresentante degli interessi dei singoli *Länder*. In concreto, le divergenze più gravi hanno riguardato la controversa questione delle competenze rispettive di Stato federale e *Länder* in materia di regolamentazione e finanziamento di istruzione e università (specifici punti oggetto di discussione sono stati l'introduzione di tasse universitarie e la definizione dei contenuti dei programmi di studio). Il fallimento dei lavori della Commissione, che ha comportato un vero e proprio *shock* nell'opinione pubblica e negli ambienti politici tedeschi, ha determinato conseguenze negative anche sui punti rispetto ai quali, nei lavori della Commissione stessa, era stato trovato un accordo: di particolare rilievo era l'intesa raggiunta su un disegno di legge costituzionale volto a recepire nella Costituzione tedesca i parametri quantitativi di finanza pubblica fissati dal Trattato di Maastricht con riferimento all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (3%) e del debito pubblico (60%) in percentuale del PIL, nonché l'obbligo del raggiungimento del pareggio di bilancio al massimo entro il 31 dicembre 2010. Veniva poi prevista l'introduzione di un sistema di sanzioni sui singoli *Länder* in caso di superamento dei limiti di deficit e conseguente procedura di infrazione per deficit eccessivi a livello comunitario.

Riportando l'attenzione sulle ragioni che hanno rallentato l'attuazione del Titolo V vigente, è d'obbligo concentrarsi sulle presentazioni e sui passi già compiuti in Parlamento dal disegno di legge costituzionale (A.S. 2544-B) recante modifiche alla parte II della Costituzione e al momento in discussione presso il Senato della Repubblica. Le modifiche potenzialmente introdotte da tale DDL - e sul Titolo V in particolare - sono tali per cui appare pressoché inevitabile una "frenata" su un testo, quello della Costituzione repubblicana che, nel giro di pochi mesi, potrebbe anche essere emendato in più punti.

Il Capitolo 1 del Rapporto esamina i principali aspetti del "2544-B". Alcuni di tali aspetti sono di rilevanza tale da mutare in profondità il quadro delle relazioni interistituzionali nel nostro Paese.

Innanzitutto, il DDL introduce nuovi cambiamenti nella ripartizione delle potestà legislative dell'art. 117. Vengono esplicitate le tre materie di esclusività regionale (assistenza sanitaria e ospedaliera, organizzazione scolastica e polizia amministrativa regionale e locale) originariamente inserite nel DDL costituzionale cosiddetto "Bossi"; vengono centralizzate numerose materie di una certa rilevanza (tutela della salute, grandi infrastrutture, energia su scala nazionale, sicurezza del lavoro, promozione internazionale del sistema economico) in buona parte inserite tra le concorrenti nel "117" vigente; vengono infine ridefinite, all'interno dell'aggregato delle "concorrenti", quelle materie in cui la

dimensione nazionale è stata “scorporata” e riportata tra le esclusive statali (reti di trasporto e di navigazione a livello regionale, ad esempio).

L'apparente contraddizione tra tendenze diverse (nuove esclusività *regionali* e irrobustimento delle esclusive *statali*) si stempera se si osserva che, ad esempio, in materia sanitaria l'esclusività regionale in tema di assistenza e organizzazione (già *de facto* sotto il controllo regionale, peraltro) si inserirebbe in un contesto di regole generali dettate dallo Stato, in maniera non clamorosamente dissimile rispetto a quanto accade attualmente con la presenza della competenza “tutela della salute” tra le concorrenti. Nell'insieme, comunque, le modifiche apportate dal DDL non appaiono in contrasto sia con i consolidati risultati della letteratura economica in materia sia con una analisi dettagliata delle principali costituzioni federali, per la quale si fa ancora riferimento al capitolo primo. Da questo punto di vista, anzi, la ri-centralizzazione di alcune materie in tema, ad esempio, di infrastrutture nazionali o di energia appare maggiormente coerente con la natura stessa di tali competenze, come da tempo sottolineato anche dal nostro Istituto. Non sarebbe male, in questo quadro, prendere anche in considerazione la possibilità che in tema di commercio con l'estero (tradizionalmente centralizzata anche nei paesi federali) e di ricerca scientifica e tecnologica, la copertura legislativa statale sia di natura esclusiva.

In secondo luogo, il DDL costituzionale “disegna” un Senato federale al quale viene attribuito il compito di intervenire sulle materie “concorrenti” (leggi “a prevalenza Senato”) previste dal 3° comma dell'art 117 (anch'esso, come vedremo, oggetto di modifiche nel DDL) tramite la definizione della cosiddetta “*framework legislation*” statale all'interno della quale le Regioni possono esercitare la loro potestà legislativa. Il nuovo Senato esamina assieme alla Camera un numero molto ampio di materie (cosiddette “bicamerali”, in numero di venticinque, tra le quali l'attuazione dell'art. 119 sul federalismo fiscale e la determinazione dei livelli essenziali) e interviene, comunque, nel processo di formazione delle leggi - ridisegnato (non sempre con la necessaria linearità) dal DDL nel nuovo art. 70 della Costituzione - anche per ciò che concerne le leggi “a prevalenza Camera”, quelle cioè che si riferiscono, con poche eccezioni, alle materie di esclusività statale.

Sempre per ciò che concerne i rapporti interistituzionali, un terzo aspetto di particolare importanza del “2544-B” è la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni e, eventualmente, di quegli altri “luoghi” che assicurano l'istituzionalizzazione del confronto tra Stato e Autonomie Locali (il pensiero va, naturalmente, alla Conferenza Unificata). Pur nella consapevolezza di talune preoccupazioni in considerazione del “doppio circuito” istituzionale che si verrebbe a creare con la contemporanea presenza di un Senato federale (in rapporto comunque con le Regioni) e della Conferenza Stato-Regioni (che appare il luogo più adatto al fine di affrontare in modo cooperativo sia i

problemi di transizione al sistema federale sia la gestione del sistema “a regime”), il rango più elevato a quest'ultima attribuito appare come una novità importante. In particolare, la Stato-Regioni e/o l'Unificata potrebbero svolgere un ruolo di estrema utilità nella costruzione di un processo di bilancio maggiormente coerente con il dettato costituzionale del Titolo V e con le stesse modifiche previste dal DDL (su tali questioni si rimanda alle analisi del capitolo 7 del Rapporto).

Le due “conferenze”, cioè, potrebbero essere il luogo di incontro tra Stato e Autonomie Locali, ai fini di una condivisa programmazione finanziaria annuale e pluriennale (quale quella presente nel Documento di programmazione economico-finanziaria) e di una altrettanto condivisa definizione degli interventi puntuali di risanamento e di sviluppo inseriti nella legge finanziaria. Si pensi solo, da questo punto di vista, al Patto di stabilità interno o alle decisioni in tema di infrastrutture pubbliche. Un processo di bilancio ricostruito su basi cooperative non solo sarebbe meno in conflitto con lo “spirito” delle riforme in senso federale ma, a nostro avviso, comporterebbe anche guadagni rilevanti di efficienza, certezza e credibilità dell'intera manovra di bilancio. Qualche perplessità rispetto al DDL all'attenzione del Parlamento può invece provenire, sempre in tema di disciplina delle procedure di bilancio, dallo “spezzettamento” delle materie su cui Camera e Senato della Repubblica sono chiamate a intervenire in occasione della discussione della legge finanziaria nonché dal mantenimento tra le materie “concorrenti” previste dal terzo comma dell'art. 117, delle competenze in tema di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. La natura “concorrente” di tale materia (che dovrebbe comprendere, per essere molto concreti, eventuali modifiche alla legge di bilancio) ne farebbe oggetto di esame e approvazione prevalente da parte del Senato federale, qualcosa che non appare coerente con il fatto che la legge di bilancio (in base all'art. 81 modificato dal DDL) e, presumibilmente, anche la legge finanziaria sono leggi “a prevalenza Camera”.

Nelle pagine precedenti si è cercato di focalizzare in maniera circostanziata i motivi del rallentamento nell'attuazione del Titolo V vigente. In realtà, nell'esperienza di questi ultimi due anni in particolare, una implementazione, “indiretta” se si vuole, è stata attuata dalla Corte costituzionale in un numero molto ampio di sentenze. Era inevitabile, del resto, che le Regioni avrebbero messo sotto pressione una presenza dello Stato centrale nelle materie trasferite dal “117” giudicata incompatibile con il mutato quadro costituzionale.

Come si osserva in dettaglio nel capitolo 5, che prosegue un'analisi avviata nel Rapporto dello scorso anno, le pronunce della Consulta non potevano non prendere atto della vigenza di un testo costituzionale che aveva introdotto modifiche profonde alla seconda parte del Titolo V. Al tempo

stesso, esse dovevano di necessità muoversi all'interno di un ambito nel quale l'esercizio effettivo delle nuove competenze da parte delle Autonomie Locali non poteva essere garantito. In un esercizio, quindi, di estrema difficoltà, la Corte ha in numerose sentenze riconosciuto l'accresciuto ruolo delle potestà legislative regionali (emblematica la pronuncia in tema di sanatoria edilizia), ponendo quindi vincoli ben riconoscibili alla produzione normativa statale. Molto importanti, sul piano dei risvolti finanziari, sono le sentenze sugli asili-nido che sostanzialmente precludono allo Stato la possibilità di intervenire - anche sul piano della definizione degli aspetti finanziari - su un ampio numero di materie rientranti nell'ambito regionale. E tuttavia la Corte ha, in gran parte dei casi, escluso la possibilità che allo Stato - anche nelle materie di apparente esclusività regionale - sia precluso il diritto a legiferare in modo autonomo. Al di là delle giustificazioni, anche condivisibili, presenti nelle sentenze della Consulta (si pensi, effettivamente, al peso della "trasversalità" di materie quali la determinazione dei livelli essenziali su competenze esclusive regionali come l'assistenza sociale), una conseguenza è che le materie di stretto controllo normativo regionale tendono ad avvicinarsi nei fatti a quelle concorrenti.

Quest'ultima circostanza, che rende oggettivamente meno agevole separare i compiti dello Stato da quelli delle Autonomie Locali, riproponendo in forme diverse il rischio della sovrapposizione delle strutture amministrative, conduce a svolgere alcune considerazioni in materia di "costi aggiuntivi" della transizione al federalismo.

La materia, l'ISAE ne è perfettamente consapevole, è molto complessa sul piano tecnico e, oltretutto, oggetto di acceso dibattito politico come poche. Questo, almeno, è ciò che è stato osservato l'estate scorsa. La complessità della materia e la difficoltà a produrre stime attendibili dipende, innanzitutto, dall'assenza di un adeguato patrimonio informativo ai fini della quantificazione dei "costi". Nel Paese e nelle sue istituzioni la cultura del monitoraggio e della valutazione è ancora agli albori, soprattutto se la si confronta con quanto succede in altre nazioni. Fa eccezione, in tempi più recenti la maturazione del progetto SIOPE gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato assieme alla Banca d'Italia (si veda il Riquadro nel capitolo 6) che dovrebbe assicurare in tempi ragionevoli la possibilità di acquisire informazioni immediate sulla dinamiche delle entrate e delle spese dell'intera P.A. nelle sue diverse articolazioni. Ad esempio, poco si continua a sapere di eventuali maggiori oneri per la finanza pubblica derivanti dal decentramento di risorse e personale attuato in conformità con le leggi "Bassanini".

Nondimeno, è possibile almeno provare a individuare quegli elementi e quei meccanismi della fase di transizione al federalismo che potrebbero nascondere la presenza di rischi di aumenti indesiderati delle spese pubbliche. Il capitolo 6 individua alcuni di tali rischi, dalle citate duplicazioni amministrative alla necessità delle amministrazioni locali di acquisire personale maggiormente

qualificato in relazione all'esercizio delle nuove funzioni, dalla minore efficienza nella funzione di *tax collection* (se prevalentemente affidata a livello locale) alle differenti dinamiche retributive tra Stato e Regioni.

Proprio con riferimento a queste ultime, una prima evidenza presentata nel Rapporto, con riferimento al periodo 2001-2003, mostra una situazione contraddittoria. Sulla base dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, infatti, gli importi medi pro-capite garantiti al personale delle amministrazioni statali risulterebbero superiori a quelli delle amministrazioni decentrate. Tuttavia, se si considerano nell'analisi anche i movimenti sia di carattere "orizzontale" che "verticale" all'interno delle amministrazioni, il quadro cambia e, nell'insieme, le dinamiche retributive risultano più onerose a livello decentrato. L'insegnamento da trarre - soprattutto in fase preventiva, cioè ben prima che il personale dalle amministrazioni statali venga trasferito a livello regionale e locale - è che l'"ambiente" delle strutture decentrate sembrerebbe più incline a favorire una crescita complessiva delle retribuzioni.

Si tratta di primissimi segnali che vanno presi con la dovuta cautela e che necessitano approfondimenti ulteriori, tenendo anche conto, su un piano più generale, che lo stato delle finanze a livello locale è nell'insieme assai meno squilibrato di quanto spesso appaia nelle preoccupazioni legate all'attuazione del federalismo. Peraltro, quanto detto in tema di dinamiche retributive mostra, da una parte, la necessità di indagare, più a fondo e con maggiore costanza, sulle aree a rischio di aumenti dei costi; dall'altra, evidenza con trasparenza, a nostro avviso, l'opportunità di compiere accurate valutazioni preventive sugli atti concreti di attuazione del decentramento e del federalismo.

Ciò significa anche, in conclusione, che non c'è un "destino già scritto" in base al quale il trasferimento di competenze, risorse e personale si traduca per forza di cose in incrementi indesiderati delle spese pubbliche. La predisposizione di adeguati strumenti di controllo preventivo e di monitoraggio, necessariamente condivisi tra livello centrale e decentrato di governo, aiuterebbe non poco a programmare un ordinato "passaggio di consegne" tra Stato e Autonomie Locali.