

Il soccorso prestato dal samaritano sarebbe stato certamente più difficoltoso, e forse vano, se lungo la strada non si fosse trovata la locanda. Una società matura, che abbia davvero esercitato la propria coscienza, sa di aver bisogno di strutture, di istituzioni, di programmi capaci di svolgere sistematicamente la funzione di accogliere i più sfavoriti: nel momento del bisogno, tornano utili. Pur riconoscendo la legittimità delle domande sul loro corretto funzionamento e della preoccupazione di evitare sprechi, di fatto negli ultimi due decenni le istituzioni di questo tipo, e non solo nel campo dell'immigrazione, sono state indebolite, smantellate, talvolta anche denigrate, relegate dall'ambito dei pubblici doveri a quello della filantropia privata, quando c'è. Tutto ciò ha diminuito la nostra capacità di accoglienza e probabilmente anche la sensibilità della nostra coscienza a riconoscere quando di accoglienza c'è bisogno.

4. Il valore di un intervento immediato

Per quanto una società disponga di efficaci istituzioni di accoglienza, le situazioni di emergenza continueranno a presentarsi in modo imprevedibile e a richiedere un intervento immediato, che non pretende di risolvere tutto, ma fa ciò che è possibile al momento. Può essere un gesto ambiguo. Può incoraggiare la pigrizia e la menzogna in chi lo riceve, e far nascere in chi lo compie l'idea di sentirsi a posto, senza andare alla radice dei problemi. L'elemosina, intesa come il gesto immediato di fronte a una emergenza imprevista, richiede grande realismo e soprattutto di non farla diventare il surrogato di altri interventi più completi ed efficaci. Tuttavia contiene molti valori. Anzitutto è un gesto di aderenza alla realtà: anche nella nostra civiltà, che ha tecnologizzato persino l'intervento sociale, ci sono situazioni di povertà difficilmente individuabili e sanabili a livello strutturale. Anzi, proprio alcuni meccanismi della nostra civiltà del benessere tendono a produrre disadattati, emarginati, asociali. Occorre certo intervenire perché i meccanismi siano corretti o almeno si trovino rimedi ai loro guasti a livello sociale. Intanto però occorre fare qualcosa. La carità o, altrimenti detto, una coscienza capace di comprendere come rispettare e promuovere la dignità propria e altrui, suggerirà quello che di volta in volta si può fare (cfr n. 70).

Questa prospettiva, tanto vitale quanto impegnativa, riafferma la necessità della formazione delle nostre coscienze, non soltanto per riceverne un richiamo — a volte salutare — al dovere del rispetto altrui. Essa è più profondamente un delicato strumento attraverso il quale ci abituiamo a cogliere i nostri desideri più profondi e a orientarci nelle scelte difficili. Ci auguriamo che come Paese sappiamo cogliere l'opportunità che gli sbarchi ci offrono per camminare in questa direzione. Mentre ci chiedono un aiuto immediato, di emergenza, e la predisposizione di piani per soluzioni più definitive, che dovranno essere articolate e differenziate, gli immigrati che sbarcano sulle nostre coste offrono a noi, come italiani e come Italia, l'opportunità di **decidere ancora una volta che cosa vogliamo fare di noi stessi**: vogliamo farci i fatti nostri o farci prossimi?

Floriana Cerniglia * Verso un minifederalismo

Il processo di riforma fiscale in senso federale, così come delineato dalla *Legge 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, continua a procedere, impegnando i competenti organi istituzionali e ricevendo vasta attenzione mediatica, anche per gli intrecci che legano la questione all'equilibrio degli attuali assetti politici.

Il nostro contributo pubblicato sullo scorso numero¹, a cui rinviamo il lettore, presentava l'**architettura generale** della legge delega e la **complessa procedura** da essa prevista per l'emanazione dei decreti attuativi. In questo articolo ci concentreremo invece sull'**esame dei decreti delegati** già approvati e di quelli attualmente *in itinere*, in vista di una valutazione più precisa del profilo che la riforma va assumendo. La legge delega, infatti, coerentemente con la propria natura, si limita a fissare i principi generali e i tempi di emanazione dei decreti: solo l'esame di questi ultimi permette quindi di delineare l'orientamento concreto delle novità legislative.

I tempi di emanazione dei decreti variano tra i 12 e i 24 mesi, ad eccezione di quello relativo all'istituzione delle città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, per il quale sono previsti 36 mesi (cfr L. n. 42/2009, art. 23 c. 6). Visto l'approssimarsi della scadenza dei 24 mesi, prevista per il 21 maggio 2011, senza che il lavoro sia stato completato, il 13 aprile il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge, attualmente all'esame del Parlamento, che **proroga di sei mesi** il termine e snellisce l'*iter* per l'emanazione dei decreti.

* Professore di Economia politica nell'Università di Milano-Bicocca, <floriana.cerniglia@unimib.it>.

¹ Cfr CERNIGLIA F., «Federalismo fiscale: quale progetto in cantiere?», in *Aggiornamenti Sociali*, 4 (2011) 251-261.

1. I decreti approvati

Al momento i decreti che hanno concluso positivamente il processo di emanazione **sono cinque**: sul federalismo demaniale², su Roma capitale³, sul processo per la determinazione dei fabbisogni *standard* di Province e Comuni⁴, sul fisco municipale⁵ e, da ultimo, sull'autonomia tributaria di Regioni e Province e sui costi *standard* nel settore sanitario⁶, approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2011.

a) Il federalismo demaniale

Il D.Lgs. n. 85/2010 prevede il conferimento agli enti territoriali di beni statali che dovranno essere individuati da uno o più decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri, con il vincolo della loro massima valorizzazione funzionale (cfr art. 1). Il trasferimento avviene «secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale» (art. 2). In particolare dal criterio del radicamento territoriale consegue una **priorità per l'assegnazione ai Comuni**. Alle Regioni andranno i beni del demanio marittimo e idrico, con il vincolo di destinare alle Province una parte dei proventi del loro sfruttamento. Direttamente alle Province saranno trasferiti i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia e le miniere che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas (cfr art. 3).

La procedura di conferimento a oggi è ancora molto incompleta⁷, a causa della mancanza dei decreti del Presidente del Consiglio cui spetta l'**individuazione dei beni disponibili**. Soltanto dopo la loro emanazione gli enti territoriali potranno presentare domanda di attribuzione, corredata da indicazioni circa le finalità e le modalità di utilizzo del bene in questione. Il decreto sul federalismo demaniale ha sollevato qualche discussione anche in relazione al fatto che

² D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

³ D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156, *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale.*

⁴ D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province.*

⁵ D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, *Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale.*

⁶ Alla data di chiusura del presente articolo, il decreto non è ancora stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale: non è dunque in vigore né ha ricevuto la consueta numerazione. Il testo predisposto dal Governo recava come titolo *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario ed è consultabile in <www.riformeisistituzionali.it/media/84134/parere%20comm_fed_24_03_11.pdf>.*

⁷ Cfr. <www.federalismodemaniale.anci.it>, in cui compare anche l'elenco dei beni demaniali esclusi dal conferimento in quanto utilizzati per effettive e comprovate attività istituzionali dell'Amministrazione centrale (ad esempio le caserme delle Forze dell'ordine).

la distribuzione dei beni attribuibili agli enti territoriali potrebbe risultare fortemente concentrata in alcune Regioni del Centro-Nord⁸.

b) Roma capitale

Il D.Lgs. n. 156/2010 dà attuazione all'art. 24 della legge delega, che si richiama all'ultimo comma dell'art. 114 della Costituzione: «Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento», disponendo per la città di Roma «speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali» (L. n. 42/2009, art. 24, c. 2). Lo stesso articolo della legge delega, al successivo c. 3, meglio specifica le competenze del nuovo ente territoriale, ma in realtà **il decreto è poco più di un regolamento** riguardante l'assetto e il funzionamento dei suoi organi: l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina e il Sindaco. A questo regolamento dovrebbe seguire un nuovo statuto di Roma capitale, che dovrà disciplinarne anche i «municipi», cioè le circoscrizioni decentrate.

c) Fabbisogni standard di Province e Comuni

Il D.Lgs. n. 216/2010 riveste una particolare importanza nell'impianto complessivo della riforma fiscale in senso federale. Innanzitutto l'art. 3, in attesa del Codice delle Autonomie, enuclea le funzioni fondamentali di Comuni e Province⁹, che devono essere finanziate integralmente. La novità è che **le risorse** per il loro svolgimento non dipenderanno, come accaduto finora, da quanto speso in passato (criterio della spesa storica), ma **saranno stabilite sulla base di un effettivo fabbisogno** (criterio del fabbisogno *standard*). Il decreto ne affida il calcolo alla Società per gli studi di settore (SOSE SpA), che fa capo a Ministero dell'Economia e Banca d'Italia, coadiuvata dalla Fondazione IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale), legata all'ANCI (Associazione

⁸ Per una discussione più approfondita cfr AMBROSANO M. F. - BALDUZZI P. - BORDIGNON M., *La finanza territoriale in Lombardia. Parte terza. Federalismo fiscale ed enti locali*, <http://centridicerca.unicatt.it/cifrel_CGIL_III.pdf>.

⁹ Le funzioni fondamentali dei Comuni sono sei: funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, polizia locale, istruzione pubblica (compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica), viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente (fatta eccezione per l'edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato), settore sociale. Sono sei anche le funzioni fondamentali assegnate alle Province: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, istruzione pubblica (compresa l'edilizia scolastica), trasporti, gestione del territorio, tutela ambientale, sviluppo economico (in relazione ai servizi del mercato del lavoro).

ne nazionale comuni italiani) e prevede una graduale entrata in vigore del nuovo regime.¹⁰

Il processo per la determinazione dei fabbisogni *standard* è già iniziato, con l'avvio, il 31 gennaio 2011, di un **censimento delle caratteristiche e dei costi di tutti i Comuni italiani**, ciascuno dei quali dovrà compilare questionari molto dettagliati circa variabili ambientali e territoriali, modalità e costi per lo svolgimento delle proprie funzioni fondamentali.¹¹ Il risultato finale dovrebbe essere la stima di un «costo giusto» per ogni funzione e per ciascun Comune, ma giungervi richiederà una serie di passaggi molto articolati e complessi, a partire dall'**individuazione dei modelli organizzativi** adottati dai Comuni nei settori coinvolti (ad esempio servizi sociali, viabilità e trasporti), che sono estremamente vari. Quindi, ed è la vera novità della riforma, il livello di entrate necessarie a ciascun Comune per finanziare lo svolgimento delle proprie funzioni fondamentali sarà determinato sulla base di questo costo *standard*, che potrà essere maggiore o minore di quello effettivamente sostenuto fino a oggi.

d) Il federalismo fiscale municipale

Tocca al D.Lgs. n. 23/2011 stabilire le entrate di cui i Comuni potranno disporre per il finanziamento del proprio fabbisogno *standard*. In particolare sono previste una fase preliminare (2011-2013) e una definitiva a partire dal 2014.

Nella **prima fase** è previsto anche il **recupero dei circa 11 miliardi di tagli ai trasferimenti a favore dei Comuni** operati dal Governo con la manovra per il 2011-2013.¹² Le entrate dei Comuni in questa fase provverranno da: partecipazione al gettito dell'IVA¹³ (Imposta sul valore aggiunto; art. 2, c. 4); tasse di scopo (art. 6) e di soggiorno (art. 4) che i Comuni hanno facoltà di istituire; gettito di tributi e imposte gravanti a vario titolo sugli immobili¹⁴, compresa una quota della cedolare secca sui canoni di locazione¹⁵. Altra novità impor-

¹⁰ In particolare, secondo l'art. 2, c. 5, nel 2011 «verranno determinati i fabbisogni *standard*, che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali [...] con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo»; nel 2012 la determinazione del fabbisogno *standard* dovrà riguardare almeno i due terzi delle funzioni fondamentali (in vigore dal 2013) e il 100% nel 2013 (in vigore dal 2014).

¹¹ Cfr. TROVATI G., «Scatta il censimento sui costi dei comuni», in *Il Sole 24 Ore*, 24 gennaio 2011.

¹² Legge 30 luglio 2010, n. 122, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*. Cfr. AMBROSANO M. F., «Conti pubblici: la manovra invertirà la rotta?», in *Aggiornamenti Sociali*, 11 (2010) 670-679.

¹³ I meccanismi di riparto sono al momento oscuri perché non esistono stime attendibili sui consumi a livello comunale.

¹⁴ In particolare: imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) relativo ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario; imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione immobiliare; partecipazione al 30% delle imposte gravanti sui trasferimenti di proprietà immobiliari (imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale, tasso ipotecaria e tributi speciali catastali); cfr. art. 2, c. 1.

¹⁵ Si tratta di un nuovo regime fiscale per i canoni di locazione di immobili a uso residenziale, introdotto dall'art. 3 del D.Lgs. n. 23/2011. In particolare il locatore può optare per non inserire i relativi importi nella

tante per molti Comuni in sofferenza a seguito dei tagli degli ultimi anni, è la cessazione del divieto di istituire o aumentare l'**addizionale comunale all'IRPEF** (art. 5), in una misura non superiore allo 0,2% annuo e senza superare la soglia massima dello 0,4%.

Le vere novità (artt. 8-9) dovrebbero partire dal **2014** con l'**introduzione dell'IMU** (Imposta municipale unica): un vero tributo proprio dei Comuni, commisurato al valore degli immobili, che sostituirà l'ICI (Imposta comunale sugli immobili) e l'IRPEF relativa ai redditi fondiari, da cui saranno però esenti gli immobili adibiti ad abitazione principale (prima casa). È prevista poi una **Imposta municipale secondaria** (art. 11) in sostituzione di altri prelievi oggi esistenti.¹⁶ Anche dopo il 2014 resterà in vigore la partecipazione dei Comuni al 30% del gettito derivante dalle imposte sui trasferimenti immobiliari.

Infine, a integrazione delle entrate comunali sopra indicate, sono previsti (art. 13) un fondo sperimentale di riequilibrio per la fase preliminare e un **fondo perequativo** per la fase a regime (dopo il 2014), le cui modalità di alimentazione e riparto saranno disciplinate in successivi decreti.

L'assetto della finanza comunale disegnato dalla riforma merita alcune riflessioni, viste le difficoltà incontrate nella sua predisposizione e il tormentato iter di approvazione del decreto¹⁷. Sono in molti a sostenere che alla base della difficoltà a rintracciare tributi per i Comuni ci sia proprio la questione della **imposizione fiscale sulla prima casa**. In tutti i Paesi, federali e non, i Comuni si finanziano abbondantemente in questo modo. In Italia, invece, già il Governo Prodi aveva fatto un primo passo verso l'abolizione dell'ICI sulla prima casa e successivamente il Governo Berlusconi, simbolicamente proprio in occasione del suo primo Consiglio dei Ministri, ne aveva deciso la scomparsa¹⁸.

Peraltro **gli effettivi margini di autonomia tributaria** di cui potranno godere i Comuni sulla base del D.Lgs. n. 23/2011 **risultano assai ridotti** e poco coerenti con lo slogan «Vedo, pago, voto», in quanto si sono operate soprattutto devoluzioni di quote di tributi centrali. Anche l'aliquota IMU è stabilita centralmente, con la possibilità per i Comuni di aumentarla o diminuirla entro un margine dello 0,3% e quella di disporre di esenzioni o agevolazioni, ancora da

propria dichiarazione dei redditi, assoggettandoli quindi a imposizione fiscale sulla base degli scagioni IRPEF, ma di versare una imposta del 19% nel caso di contratti a canone agevolato e del 21% per i contratti a canone libero. La cedolare secca assorbe anche le imposte di bollo e di registro sui contratti di locazione. Per una discussione sui risparmi d'imposta derivanti ai contribuenti dalla nuova normativa, cfr. LUNARELLA R., *Dalla cedolare vantaggiosa solo per i proprietari*, 11 marzo 2011, <www.lavoce.info/articoli/pagina1002202-351.html>. Dal punto di vista della finanza locale, non si tratta di un tributo proprio dei Comuni, ma della compartecipazione (pari al 21,7% per il 2011) a un tributo erariale: anche se è stata presentata come una novità del decreto e del federalismo, la nuova normativa poteva essere introdotta con qualsiasi altro intervento ordinario.

¹⁶ In particolare: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

¹⁷ Cfr. CERNIGLIA F., «Federalismo fiscale: quale progetto in cantiere?», cit., 256.

¹⁸ Cfr. BORDIGNON M., «L'abolizione dell'ICI, madre bipartisan di tutti i problemi», in *Il Sole 24 Ore*, 25 gennaio 2011.

disciplinare. Si poteva invece concedere maggiore autonomia impositiva ai Comuni, ad esempio lasciando loro la facoltà di decidere se assoggettare o meno la prima casa all'IMU: questo avrebbe indubbiamente aumentato la responsabilizzazione dei sindaci verso gli elettori e la percepibilità delle loro decisioni in materia tributaria.

Di fatto, poiché il cantiere per la stima dei fabbisogni *standard* è stato aperto, la **partita del federalismo municipale è rimandata al 2014**, quando entreranno in vigore sia l'IMU sia il fondo perequativo che dovrà garantire il finanziamento di tutte le funzioni fondamentali, di cui al momento si sa poco. Detto altrimenti, l'impressione è che si stia procedendo in ordine sparso e non attraverso una lettura combinata di entrate e spese.

e) La fiscalità regionale e provinciale

L'ultimo decreto ad avere per il momento concluso l'*iter* di approvazione riguarda le entrate delle Regioni a statuto ordinario e delle Province e la determinazione di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale («Bicameralina») lo ha approvato lo scorso 24 marzo 2011 con i 15 voti favorevoli dei rappresentanti di PDL, Lega Nord e SVP, l'astensione dei 10 espressi dal PD e il voto contrario di IDV, UDC, FLI e API, registrando una sorta di **intesa bipartisan** che ha evitato l'*impasse* su cui si era incagliato il decreto sul fisco municipale. L'astensione del PD deriva dalla disponibilità del Governo ad accogliere i diversi emendamenti proposti in questi mesi di faticose trattative. Tensioni sono state registrate anche tra Governo e Regioni, che hanno rivendicato con forza la **revoca dei tagli disposti dalla manovra 2010**, tanto che il PD ha ottenuto l'inserimento di una «clausola di salvaguardia» che sospende il decreto in mancanza del reintegro delle risorse a disposizione delle Regioni¹⁹.

Insieme a quello sul federalismo municipale è uno dei decreti con maggiori potenzialità di innovazione del sistema di finanziamento dei governi locali. Per quanto riguarda le **Regioni**, a partire dal 2013 saranno aboliti tutti i trasferimenti dal Governo centrale, sostituiti da: **compartecipazione all'IVA**²⁰, gettito dell'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive), già oggi principale tributo regionale, rispetto alla quale si prevedono margini di autonomia per le Regioni sia per la determinazione dell'aliquota (fino ad azzerarla), sia per eventuali

¹⁹ Per il 2011 i tagli ammontano a circa 4 miliardi di euro e per il solo trasporto pubblico locale a 425 milioni. Il decreto sul federalismo regionale approvato prevede espressamente il reintegro dei tagli ai finanziamenti del trasporto pubblico locale.

²⁰ Attualmente la compartecipazione delle Regioni all'IVA è già in vigore, nella misura del 44,72%. A decorrere dal 2013, questa percentuale sarà rideterminata e applicata al gettito effettivo prodotto da ciascuna Regione e non, come avviene oggi, sulla base di indicatori di consumo regionali forniti dall'ISTAT. In questo modo non risulteranno penalizzate le Regioni con minore evasione IVA.

deduzioni; **addizionale regionale all'IRPEF**, con una parte fissa (0,9%) e una variabile determinata dalle Regioni²¹.

Il vero nodo del contendere è stato soprattutto la **determinazione di costi e fabbisogni standard in sanità**, visto che questa funzione rappresenta il 70% delle spese totali delle Regioni²². La logica del decreto è *top down*: il Governo centrale determina un fabbisogno sanitario *standard* in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede UE, a cui sono cumulativamente pari i fabbisogni sanitari regionali. Il fabbisogno di ciascuna Regione sarà determinato applicando alle prestazioni erogate i costi *standard* rilevati nelle **tre Regioni di riferimento**, scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le 5 migliori in termini sia di erogazione dei livelli essenziali di assistenza sia di equilibrio economico, indicate dal Ministero della Salute. Nella individuazione delle tre Regioni di riferimento si dovrà garantire la rappresentatività territoriale di Nord, Centro e Sud, con almeno una Regione di piccola dimensione geografica.

I **meccanismi perequativi**, irti di difficoltà tecniche, sono lasciati a ulteriori decreti; ad esempio la nuova addizionale regionale all'IRPEF servirà sia come base per i trasferimenti perequativi per le funzioni essenziali, sia come strumento per la perequazione parziale di quelle non essenziali²³. Per le altre funzioni essenziali delle Regioni (assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale) si affida a un futuro decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Per quanto riguarda le **Province**, è prevista una **compartecipazione all'IRPEF**, in misura che sarà determinata da un successivo decreto del Presidente del Consiglio, e si stabilisce come tributo loro proprio l'**imposta sulle assicurazioni RC auto**, pari al 12,5%, con facoltà per le Province di aumentarla o diminuirla in misura non superiore a 3,5 punti percentuali.

Infine il Capo V del decreto istituisce la **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** e ne disciplina il funzionamento e le attività, sulla base dell'art. 5 della legge delega. La composizione risulta molto articolata, in quanto deve comprendere i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, sotto la presidenza del Presidente del Consiglio dei Ministri. Questa Conferenza può avanzare proposte, ad esempio in merito alla determinazione degli indici di virtuosità e alla fissazione dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza, e ne

²¹ L'aliquota dell'addizionale all'IRPEF determinata dalle Regioni non potrà essere superiore allo 0,5% nel 2013, all'1,1% nel 2014 e al 2,1% a decorrere dal 2015. Da eventuali maggiorazioni superiori allo 0,5% sono esclusi i redditi più bassi, compresi nel primo scaglione IRPEF. Inoltre è prevista la possibilità per le Regioni di introdurre detrazioni per i redditi più bassi, che devono tuttavia trovare copertura all'interno del bilancio regionale. Inoltre, le Regioni che prevedano una maggiorazione dell'addizionale all'IRPEF superiore allo 0,5% non possono disporre alcuna riduzione dell'IRAP.

²² Per una discussione più approfondita si rinvia a recenti studi del Centro studi CERM consultabili in <www.cermlab.it/argomenti.php?group=sanita>.

²³ Cfr. BORDIGNON M., «Se il federalismo va in testacoda», in *Il Sole 24 Ore*, 26 marzo 2011.

verifica l'applicazione. Inoltre ha il compito di verificare l'utilizzo dei fondi per gli interventi speciali di perequazione infrastrutturale e la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni *standard*, nonché quello di conciliare gli interessi dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del federalismo fiscale.

I decreti sul fisco municipale e regionale sono certamente i più importanti nel percorso verso il federalismo fiscale, ma **non chiudono la questione, cruciale nel contesto italiano, della perequazione territoriale**, cioè dei criteri e dei meccanismi per ridistribuire le risorse dai territori ricchi a quelli poveri²⁴, un problema tutt'altro che trascurabile visti gli enormi divari territoriali di reddito e quindi di risorse oggi esistenti nel nostro Paese.

2. I decreti ancora mancanti

Nel momento in cui scriviamo sono tre i decreti approvati soltanto in forma di schema da parte del Consiglio dei Ministri: quello sulla perequazione infrastrutturale, quello sul «fallimento politico» e quello relativo all'armonizzazione dei bilanci. Il primo e l'ultimo sono già al vaglio delle Commissioni parlamentari competenti.

a) Perequazione infrastrutturale e armonizzazione dei bilanci

Lo schema di decreto sulla **perequazione infrastrutturale e coesione territoriale**²⁵ è stato approvato dal Governo il 26 novembre 2010 ed è stato trasmesso alle Camere il 2 febbraio 2011, dopo aver preso atto, il 20 gennaio, del mancato raggiungimento di una intesa a riguardo in sede di Conferenza unificata. Nel momento in cui scriviamo, il testo è al vaglio delle Commissioni parlamentari competenti. Anche questo decreto si muove a un livello di inquadramento generale, lasciando cioè ad altri atti amministrativi e decreti la determinazione puntuale dei meccanismi della perequazione infrastrutturale. **Gli obiettivi sono davvero ambiziosi**, dato che si vorrebbe censire la consistenza del capitale infrastrutturale pubblico (ad esempio reti stradali, autostradali, ferroviarie, idriche, ma anche edifici scolastici, ospedali, ecc.) e determinare un fabbisogno infrastrutturale *standard*, per poi destinare risorse aggiuntive alle Regioni deficitarie.

Lo schema del decreto sull'**armonizzazione dei sistemi contabili** dei governi locali²⁶, l'ultimo nel piano del Ministero per le Riforme, è stato approvato dal Governo il 17 dicembre 2010. Il testo è stato trasmesso alle Camere l'11

²⁴ Cfr ZANARDI A., *Perequazione: chi l'ha vista?*, <www.lavoce.info/articoli/pagina1002221-351.html>.

²⁵ Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, disponibile in <www.riformeistituzionali.it>.

²⁶ Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi, ivi.

marzo 2011, dopo che il 3 marzo la Conferenza unificata aveva raggiunto un'intesa a riguardo. È il decreto di cui più ci sarebbe bisogno al momento, perché introduce **criteri omogenei** per la specificazione e la classificazione di spese ed entrate dei livelli di governo. Sono informazioni basilari per qualunque sistema di federalismo fiscale, che in Italia ancora sono incomplete nonostante i notevoli sforzi degli anni più recenti, soprattutto da parte dell'ISTAT.

b) Il «fallimento politico»

Lo schema di decreto²⁷ è stato approvato in via preliminare in Consiglio dei Ministri il 30 novembre 2010 e ad oggi non ha ancora compiuto ulteriori passaggi nell'*iter* di approvazione. Non se ne è ancora parlato molto, ma è facile prevedere che sarà **oggetto di accese discussioni e probabilmente scontri**. Sia Sergio Chiamparino, presidente dell'ANCI, sia Vasco Errani, presidente della Conferenza delle Regioni, lo hanno criticato in numerose occasioni, bollandolo come atto unilaterale e centralista, contrario non solo al federalismo, ma anche al principio di autonomia dei territori e a ogni logica di leale collaborazione tra istituzioni. Si tratta di 18 articoli raggruppati in tre Capi. Il primo regola i meccanismi sanzionatori, il secondo quelli premiali e il terzo istituisce la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica²⁸.

Le innovazioni sui meccanismi sanzionatori hanno a che fare soprattutto con **l'inventario e la relazione di fine legislatura** che, assoggettata a un piano di rientro sanitario, ciascun presidente di Regione dovrà pubblicare sul sito istituzionale della Regione almeno 10 giorni prima delle elezioni e che dovrà contenere una descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento, ad esempio, alle azioni intraprese per contenere la spesa sanitaria e allo stato del percorso di convergenza ai costi *standard*. Inoltre è prevista la fattispecie di **dissesto finanziario**, da cui consegue la rimozione del presidente di Regione e la sua ineligibilità e interdizione da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di dieci anni. Inoltre, in caso di dissesto finanziario, i rimborsi elettorali del partito o della coalizione di cui il presidente è espressione sono decurtati del 30% e decadono automaticamente anche i direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale e dell'assessorato competente. Norme analoghe valgono per Province e Comuni, nella persona dei rispettivi presidenti e sindaci: inventario di fine mandato, con una descrizione dettagliata delle principali attività svolte (ad esempio per il rispetto dei

²⁷ Schema di decreto legislativo in materia di «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, nonché istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42».

²⁸ Commentiamo qui la bozza approvata dal Consiglio dei Ministri; nel frattempo l'istituzione della Conferenza permanente è stata realizzata con il già ricordato Capo V del decreto sul federalismo regionale. È quindi facile prevedere che lo schema qui presentato sarà sottoposto ad ampie modifiche.

saldi di finanza pubblica e la convergenza verso i fabbisogni *standard*), e «fallimento politico» a seguito di dissesto finanziario, con conseguenze identiche al caso delle Regioni. A partire dal 2014 anche la **violazione dei limiti del Patto di stabilità interno**²⁹ comporterà delle sanzioni, mentre sono previsti meccanismi premiali nel caso di rispetto del Patto o di alcuni indici di virtuosità: in particolare un successivo decreto dovrà determinare un allentamento del Patto per gli enti virtuosi. Infine, per potenziare il contrasto all'**evasione fiscale**, un ulteriore decreto successivo individuerà i tributi per i quali il 50% di quanto recuperato spetterà a Regioni e Province che abbiano contribuito all'accertamento.

3. Tanto clamore per nulla?

L'esame complessivo dello stato di avanzamento della riforma fiscale in senso federale evidenzia come sia ancora molto difficile ricavare un quadro completo sufficientemente circostanziato. **Mancano ancora molti tasselli**, soprattutto due di grande importanza: la stima di costi e fabbisogni *standard* e i meccanismi di perequazione.

Inoltre il percorso di predisposizione dei decreti è stato marcato da una **gigantesca produzione di emendamenti e di bozze**, anche molto diverse, dello stesso testo, man mano che questo veniva sottoposto ai diversi organi coinvolti nella complessa procedura. Esemplificativo è il caso del decreto sul fisco municipale: dopo la faticosa intesa raggiunta tra il Governo e i Comuni³⁰, grazie alla concessione della possibilità di aumentare l'addizionale comunale all'IRPEF, peraltro eliminata da questo stesso Governo nel 2008, nei giorni successivi il testo ha continuato a subire modifiche sulla base di frenetiche trattative per evitare la bocciatura in sede di «Bicameralina», che alla fine si è comunque verificata il 2 febbraio 2011. Così la partecipazione dei Comuni all'IVA, anziché all'IRPEF, è stata aggiunta all'ultimo minuto, senza prevedere le difficoltà di calcolo sulla base di dati sui consumi disaggregati a livello comunale.

La ragione sta nel fatto che **la questione del federalismo ha assunto profili politici**, nel senso di tenuta della maggioranza e del Governo, che vanno ben al di là di un riassetto organico della finanza degli enti territoriali e che l'evoluzione del quadro politico, a partire dall'uscita di FIJ dalla maggioranza, ha fatto esplodere in occasione dell'esame del decreto sul federalismo municipale. Infatti in occasione dell'approvazione della legge delega e dei primi tre decreti attuativi, solo l'UDC aveva sempre votato a sfavore, mentre gli altri partiti di opposizione avevano espresso un voto di astensione. Solo successivamente, in

²⁹ Il Patto di stabilità interno è l'insieme delle disposizioni con cui, a partire dal 1999, si definisce l'impegno degli enti decentrati alla realizzazione dell'obiettivo di indebitamento netto perseguito dal Governo centrale, nel rispetto del Patto di stabilità e crescita dell'UE.

³⁰ Ricordiamo che sullo schema del decreto, approvato dal Consiglio dei ministri il 4 agosto 2010, la Conferenza unificata aveva dovuto registrare il mancato raggiungimento di un'intesa il 28 ottobre 2010. Il decreto aveva comunque proseguito il suo iter, accompagnato da una Relazione governativa, secondo quanto prevede la legge delega.

occasione del decreto sulla fiscalità regionale e provinciale, pare essersi ricostituita una certa collaborazione *bipartisan*, anche a seguito di un atteggiamento più disponibile da parte della maggioranza.

Tutto questo a fronte di quello che alla fine si prospetta come un **minifederalismo**: interventi di aggiustamento al margine del sistema di finanziamento degli enti territoriali, come tanti ce ne sono stati lungo la storia dell'Italia repubblicana, che li lasciano comunque con **esigui margini di autonomia tributaria**. E non senza contraddizioni al proclamato principio «Vedo, pago, voto», vistose soprattutto nel caso dei Comuni, il livello di governo più vicino ai cittadini. Le loro entrate deriveranno infatti dalla compartecipazione a tributi erariali e da un tributo proprio, l'IMU, che a seguito dell'esclusione delle prime case dalla base imponibile, graverà solo su imprese, detentori di grandi patrimoni immobiliari e non residenti proprietari di seconde case, in larga parte soggetti senza diritto di voto alle elezioni comunali.

Inoltre, come abbiamo più volte sottolineato, la vera novità della riforma, cioè il passaggio dal criterio della spesa storica a quella del fabbisogno *standard*, al momento risulta largamente indefinita, per difficoltà tecniche, ma anche politiche: qualunque precisazione tecnica sui costi *standard* e quindi sulla ripartizione tra territori della spesa per le funzioni fondamentali ed essenziali, che dovrà essere finanziata integralmente, aprirà inevitabilmente la strada a un vero e proprio **conflitto distributivo tra «partiti del Nord» e «partiti del Sud»**, cioè tra forze della stessa maggioranza con un differente radicamento nelle diverse aree del Paese.

Da quanto è possibile capire al momento, la riforma disegna comunque un sistema in cui il **Governo centrale determina dall'alto** quanto possono spendere i governi locali e che cosa e in che misura possono tassare. Se poi ci si proponeva di garantire alle autonomie risorse certe in termini di trasferimenti perequativi e criteri di calcolo, al momento questa certezza ancora manca: la determinazione di troppi criteri e meccanismi è demandata a **ulteriori tavoli di confronto**, a ulteriori regolamenti, a ulteriori decreti³¹. In questi anni è stato ripetuto fino alla noia che il federalismo fiscale ci aiuterà a liberarci di amministrazioni opache che hanno dissipato risorse e alimentato sprechi. Non possiamo essere sicuri che sia questo ciò che avverrà con i decreti già emanati e con quelli che il Governo si appresta a varare.

³¹ Secondo i calcoli del Servizio studi della Camera dei Deputati, sono ben 64 i provvedimenti applicativi (decreti della Presidenza del Consiglio, di vari Ministeri e regolamenti) ancora da predisporre, sulla base del dettato dei soli 5 decreti delegati già approvati; cfr BRUNO E., «Federalismo, 64 "mosse" attuative», in *Il Sole 24 Ore*, 13 aprile 2011. Peraltro il Partito democratico ha chiesto che la proroga di sei mesi del termine per l'emanazione dei decreti fornisca l'occasione per una valutazione dell'architettura complessiva della riforma, con la possibilità di introdurre emendamenti anche nei decreti già approvati, in particolare in quello sul federalismo municipale, su cui, per le vicende già ricordate, era venuta l'intesa *bipartisan*.

Federalismo in rete

Per seguire il percorso della riforma fiscale in senso federale, il dibattito che l'accompagnerà e le proposte di modifica che saranno avanzate, sono disponibili alcuni siti Internet dove reperire documenti e approfondimenti.

Il portale del **Dipartimento per le riforme istituzionali** (<www.riforme.istituzionali.it>) è il «luogo» ufficiale dove trovare le informazioni sulle scelte compiute dal Governo. Al suo interno sono disponibili *dossier* di approfondimento sulla legge delega e sui decreti attuativi.

Inoltre la pagina iniziale presenta in primo piano una cronologia dettagliata del percorso di riforma, con i relativi comunicati stampa. È possibile anche visionare rassegne stampa a tema (federalismo fiscale, riforma degli enti locali e riforme costituzionali).

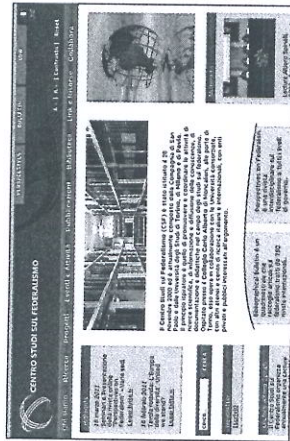
Il Collegio Carlo Alberto di Moncalieri (TO) ospita il **Centro studi sul federalismo** (<www.csfederalismo.it>), istituito nel novembre 2000 e attualmente composto dalla Compagnia di San Paolo e dalle Università di Torino, Milano e Pavia. Le sue principali finalità sono di promuovere e coordinare le attività di ricerca scientifica, di informazione e diffusione delle conoscenze, di documentazione e didattiche nel

campo degli studi sul federalismo. A partire dalle peculiarità e dalle molteplici varianti dei sistemi federali contemporanei e delle teorie federaliste, il Centro Studi offre una riflessione interdisciplinare articolata su tutti i livelli di governo e nei diversi contesti culturali e territoriali, sviluppando un confronto in ambito accademico, nel mondo della ricerca, nelle istituzioni e nella società civile organizzata. I principali filoni di ricerca sono: federalismo sovranazionale e processo di integrazione europea; globalizzazione e prospettive di democrazia; sistema internazionale; federalismo infranazionale e comparato. Nella

sezione «Osservatorio sul federalismo fiscale» è possibile reperire documenti di tipo legislativo e commenti in merito alla riforma attualmente in corso.

La rivista telematica di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato **Federalismi.it**, diretta da Beniamino Caravita di Toritto, offre un portale (<www.federalismi.it>) in cui è possibile reperire i più recenti e aggiornati materiali sul tema, suddivisi in normativa, giurisprudenza (Corte Costituzionale, Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, TAR) e documentazione (Stato, Regioni, Unione Europea, esperienze internazionali).

Ida Offreducci



Il multiculturalismo è finito?

Le esperienze europee di integrazione degli immigrati

Maurizio Ambrosini *

Nell'ottobre 2010 la cancelliera tedesca Angela Merkel prende posizione sul multiculturalismo, affermando che l'approccio multicultural del «viviamo fianco a fianco e ne siamo felici è fallito, completamente fallito». E se è vero che la Germania ha bisogno degli immigrati per sostenere il sistema produttivo, questi «si devono integrare e devono adottare la cultura e i valori tedeschi»¹.

Il pronunciamiento della cancelliera tedesca segue peraltro quelli di diversi altri *leader* politici ed è ripreso qualche mese dopo dal nuovo *premier* inglese Cameron: **più o meno tutti, in Europa, hanno preso le distanze dall'approccio multiculturalista** che per un periodo abbastanza lungo, tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, aveva rappresentato una sorta di ortodossia nel discorso pubblico e intellettuale intorno al trattamento delle minoranze immigrate nelle società occidentali. Si può affermare che il nuovo secolo, dopo gli attentati terroristici e la crescente reattività del corpo elettorale rispetto alla questione delle migrazioni, ha riportato in auge istanze assimilazionistiche. La maggior parte dei *leader* politici oggi sostengono, pur con diverse sfumature, che gli immigrati devono dimostrare di volersi integrare nella società di cui sono entrati a far parte.

Obiettivo di questo articolo è anzitutto quello di fare il punto sullo **stato del multiculturalismo nell'Europa contemporanea**, distinguendo politiche dichiarate e politiche praticate, livello nazionale e livello locale. Nella seconda parte, prenderemo invece in considerazione il **concetto di «integrazione»**, solitamente contrapposto al multiculturalismo, e vedremo che nei fatti le due istanze non sono alternative, ma si mescolano e si richiamano vicendevolmente.

* Professore di Sociologia dei processi migratori nell'Università di Milano, direttore della rivista «Mondi migranti», <maurizio.ambrosini@unimi.it>.

¹ TAMO D., «La Merkel dichiara fallito il modello multiculturalista», in *Corriere della Sera*, 17 ottobre 2010.