

Federalismo educativo e scolastico



SEMINARIO SUL FEDERALISMO EDUCATIVO E SCOLASTICO

Firenze, Istituto degli Innocenti, Salone Brunelleschi

Piazza SS. Annunziata, 12

6 maggio 2010

MATTINA ore 10.15-13.00

Saluti

- Alessandra Maggi, presidente Istituto degli Innocenti
- Lorenzo Campioni, presidente Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia

Presiede

- Aldo Fortunati, direttore area documentazione, ricerca e formazione, Istituto degli Innocenti e vicepresidente Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia

Intervengono

- Andrea Morrone, ordinario di diritto costituzionale, Università di Bologna
Quale federalismo nel processo di attuazione della legge n. 42 del 2009?
- Michele Maglio, dirigente servizi sociali Regione Veneto e coordinamento tecnico delle politiche sociali delle Regioni
Alcuni approcci verso il federalismo
- Franco Pesaresi, direttore area servizi alla persona e alla famiglia, Comune di Ancona
Federalismo fiscale e servizi comunali con particolare riferimento a quelli educativi

POMERIGGIO ore 14.15-17.00

Tavola rotonda

Il federalismo educativo e scolastico

Coordina

- Aldo Garbarini, direttore divisione servizi educativi, Comune di Torino

Partecipano

- Flavia Franzoni, docente ed esperta nell'organizzazione dei servizi sociali, Università di Bologna
- Paolo Gatti, Assessore Politiche attive del lavoro, formazione e istruzione, Politiche sociali, Regione Abruzzo
- Riccardo Roman, sindaco di Galzignano Terme (PD) e presidente della Commissione Istruzione dell' ANCI
- Giancarlo Cerini, dirigente USR e direttore di *Rivista dell'Istruzione*
- Lilia Bottigli, responsabile servizi educativi, Comune di Livorno

Sarà invitato l'Assessore della Regione Toscana che avrà competenze sui servizi per l'infanzia

INDICE

Introduzione

Lorenzo Campioni 2

Note sulla legge delega n. 42 del 2009 sul “federalismo fiscale”

Andrea Morrone 5

Federalismo fiscale e servizi comunali con particolare riferimento a quelli educativi

Franco Pesaresi 34

Il federalismo educativo e la rete dei servizi territoriali

Flavia Franzoni 49

In una materia ancora in evoluzione, come il federalismo e per di più educativo e scolastico, il rischio è di offrire apporti non più aderenti al dibattito odierno. Per questo motivo si è scelto di pubblicare tra i numerosi interventi quelli che riportano considerazioni di più vasta portata per l’attuazione dei principi costituzionali, in un’ottica di leale collaborazione tra Stato, Regioni, Province autonome ed Enti locali.

INTRODUZIONE

Lorenzo Campioni

Le tematiche affrontate nei seminari precedenti, qui all'Istituto degli Innocenti, non sono state centrate su problematiche educative in senso stretto, come in molti altri nostri seminari territoriali e convegni nazionali, ma si sono mosse lungo un asse che vede la nostra Associazione interessarsi ai contesti normativi, sociali e culturali in cui sono inseriti i servizi educativi per l'infanzia e rivolgersi ad amministratori, dirigenti, funzionari, coordinatori pedagogici, quindi a chi ha responsabilità di direzione e di programmazione della diffusione e della qualità dei servizi a livello regionale e locale.

Ci sembra infatti importante offrire una possibilità di riflessione ampia sull'assetto futuro del nostro Paese, in particolare per quanto riguarda le politiche per i bambini in età 0-6 anni, difficilmente presenti in dibattiti pubblici o sulla stampa, se non in caso di cronaca nera o di qualche commemorazione. Oggi affronteremo tematiche importanti, quali i rapporti tra Costituzione e federalismo, tra federalismo fiscale e gli interventi e i servizi rivolti all'infanzia, in particolare quelli educativi e scolastici.

Sappiamo, come amministratori e tecnici, quanto siano gracili le politiche per l'infanzia, anche per la mancanza di una legge nazionale di settore che ne definisca i livelli essenziali e le norme generali,

sebbene dal 1997 vi sia stata un'attenzione maggiore, anche se intermittente, da parte del legislatore nazionale.

Solo con la finanziaria del 2007 si inizia a parlare un linguaggio nuovo e si prefigura un piano straordinario per l'estensione di questi servizi, che comprendono sia i nidi d'infanzia sia i servizi integrativi al nido. Grazie a intese e accordi tra Governo, Regioni ed Enti locali si è avviata una nuova stagione di programmazioni, di adeguamento delle normative regionali per i servizi per bambini 0-3 anni e di monitoraggi periodici, che iniziano a restituirci dati maggiormente validati e più attendibili rispetto al passato. La speranza di vederci restituita una fotografia abbastanza vicina alla realtà si sta concretizzando, grazie all'impegno del Dipartimento per le politiche della famiglia e alla presenza, finalmente, del "Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali", approvato il 29 ottobre 2009 in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Voglio ricordare in particolare che i servizi per bambini in età 0-3 anni hanno acquistato prima sul campo, poi in leggi regionali e infine in quelle statali, lo status di servizi educativi (legge finanziaria 2002 per i nidi, art. 70; finanziaria del 2007, art. 1, comma 1259 per i servizi integrativi al nido e comma 630 per le

sezioni per bambini 24-36 mesi; legge 42/2009, art. 21). La conquista come servizi educativi è stata ribadita in ben tre sentenze della Corte costituzionale (467/2002, 370/2003, 320/2004) che, nella n. 370 del 2003, afferma: “utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell’ambito della materia dell’istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro...”. Ma anche la risposta del Ministero dell’Interno, in data 13 aprile 2010, al quesito del Comune di Bologna se sussista l’obbligo di esibire il permesso di soggiorno per l’iscrizione dei figli di famiglie straniere al nido, conferma la loro natura educativo-scolastica. Il Testo unico sull’immigrazione, all’art. 38, comma 1 non modificato dalla legge 94 del 2009, dice espressamente: “I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all’obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all’istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità ‘scolastica’ e questo è valido anche per i servizi educativi”.

Sempre nella legge finanziaria del 2007, si diceva che, nell’Intesa in sede di Conferenza unificata, si sarebbero definiti i livelli essenziali dei servizi 0-3 anni, successivamente determinati nel raggiungimento almeno del 6% dell’utenza potenziale in tutte le Regioni, anche se poi le risorse stanziare, che si sono ridotte negli anni, non coprono tale previsione. Però non partiamo da zero, si tratta di proseguire sulla strada intrapresa con più determinazione, anche se in modo graduale, e parlare di livelli essenziali non solo in termini quantitativi, come mi sembra si stia facendo.

Si tratta di ripensare all’impianto complessivo delle politiche per l’infanzia,

come ci suggerisce l’art. 1, comma 630 della finanziaria 2007, quando afferma l’importanza di “favorire un’effettiva continuità del percorso formativo lungo l’asse cronologico 0-6 anni di età”.

La riprogettazione dell’educazione in questa fascia di età dovrà tenere presente il nuovo contesto istituzionale derivante dall’attuazione del federalismo, che avrà forti ripercussioni sulla vita di questi servizi.

Questo seminario vuole essere un primo apporto per mettere in fila i problemi, i molti interrogativi, le incertezze ma anche per ipotizzare possibili soluzioni da condividere e portare avanti nelle sedi dove si decideranno le sorti del federalismo e della sua attuazione, penso soprattutto ai tavoli tecnici interregionali, alla Commissione tecnica paritetica (15 statali e 15 regionali ed Enti locali) che dovrà preparare le bozze dei documenti per le sedi politiche.

L’attuazione del federalismo non potrà seguire la sorte di altre riforme, come quella della scuola (art. 64 della legge 133/2008), che non è stata oggetto di confronto e ha un carattere neo-centralistico, autoritario e il tutto mascherato da un necessario cambiamento. Vi ricordo che le tre parole chiave del Piano programmatico del 2008 dei Ministri Gelmini e Tremonti per la riforma della scuola, di cui ora stiamo iniziando a vedere le nefaste conseguenze, erano “essenzializzazione, razionalizzazione, semplificazione”.

Personalmente ho forti timori per il fatto che a gestire questa prima fase delicata di attuazione del federalismo siano politici che si fanno notare per un eccesso di semplificazione e che parlano per slogan, quando invece sappiamo che i problemi sono complessi e non semplici, e si esibiscono in roghi non certo di vanità, come quelli in voga anche qui a Firenze soprattutto a fine Quattrocento.

Ma imporre un'attuazione non condivisa del federalismo sarebbe una contraddizione in termini e pregiudicherebbe la leale collaborazione tra istituzioni, senza la quale il Titolo V diventa fonte di conflitti e ricorsi continui e non integrazione e armonia di funzioni per il benessere sociale e individuale.

Oggi non abbiamo ancora un quadro preciso dell'attuazione e delle conseguenze del federalismo, nonostante i vari annunci televisivi, e siamo agli albori dell'elaborazione degli strumenti attuativi, data anche la complessità e la molteplicità delle materie che il federalismo dovrà affrontare. Non sarà quindi facile trovare una sintesi e un punto di equilibrio tra interessi diversi e contrastanti.

La stessa legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale tocca solo marginalmente il tema del federalismo educativo e scolastico:

- all'articolo 8, comma 3 per le sole funzioni amministrative attribuite alle Regioni;
- all'articolo 21 *Norme transitorie per gli enti locali*, in cui al comma 3 si individuano le funzioni fondamentali e i relativi servizi da considerare agli effetti dei trasferimenti e si dice espressamente alla lettera "c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica" e alla lettera "f) funzioni del settore sociale".

L'attesa dell'attuazione del federalismo fiscale, se protratta nel tempo, può determinare una *debacle* di questi servizi anche nelle realtà più attrezzate e forti che, nel frattempo, non possono contare su risorse statali certe, come era nel triennio del piano straordinario, né sul fondo nazionale per le politiche sociali che si va assottigliando di anno in anno: se nel 2006 i trasferimenti erariali del fondo sociale alle

Regioni e alle Province autonome hanno riguardato 775 milioni di euro, nel 2010 ci attesteremo, da previsioni attendibili, sui 270-280 milioni. Ma anche le Regioni rischiano di vedersi erodere, poco alla volta, l'importanza degli stessi strumenti di programmazione messi in campo in questi anni grazie alla legge n. 328 del 2000 e ogni possibilità di riequilibrio territoriale. La spesa storica statale, anche sommata a quella delle Regioni e degli Enti locali, è lontana dal garantire livelli essenziali dai bambini agli anziani, dovunque risiedano! Comunque il federalismo può costringerci a ripensare le politiche educative e scolastiche ma anche a rivedere l'intero comparto della spesa sociale: il riparto dei fondi tra le varie categorie, oggi è fortemente sbilanciato.

Sappiamo, per esperienza diretta, che i tagli colpiscono soprattutto il sociale, i servizi educativi e scolastici, dato che i bambini e gli adolescenti non hanno una rappresentanza politica diretta. Solo amministratori, dirigenti e operatori che si sentono responsabili moralmente e investiti della rappresentanza delle giovani generazioni e della loro promozione potranno portare e fare sentire la voce dell'infanzia e dell'adolescenza ai tavoli in cui si decidono le politiche sociali, educative e dell'istruzione.

Se affermiamo l'importanza fondamentale dell'intervento educativo nei primi anni di vita per superare gap sociali e difficoltà personali e mettere le basi per un benessere e un successo individuale e sociale – come hanno sostenuto gli studiosi di scienze umane e dimostrato anche le scienze neurologiche ed economiche – non possiamo poi smentirci con politiche che mirano al ribasso e si affidano a servizi assistenziali, che misconoscono il migliore interesse dei bambini e ne tarpano i diritti e le potenzialità.

NOTE SULLA LEGGE DELEGA N. 42 DEL 2009 SUL “FEDERALISMO FISCALE”

Andrea Morrone
Università di Bologna

Il quadro costituzionale di riferimento

La legge n. 42 del 2009 si auto-definisce come delega al governo in materia di “federalismo fiscale” e “in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”¹. L’art. 1 elide la prima formula e utilizza solo la seconda, ripetendo in parte alcuni concetti contenuti nell’art. 119 Cost. Molto si potrebbe dire sul valore del titolo della legge e sull’autoqualificazione quale criterio interpretativo: sta di fatto che il testo utilizza due concetti non esattamente collimanti: da una parte il “federalismo fiscale”, dall’altro l’attuazione dell’art. 119. L’*intentio legislatoris* è quello di sovrapporre questi concetti, inducendo a credere che il primo sia il precipitato del secondo. In realtà, come ben sanno gli studiosi di federalismo fiscale, questa formula indica il complesso delle relazioni fiscali e finanziarie di un ordinamento a struttura federale e, in particolare, si ri-

ferisce agli strumenti a disposizione della federazione per unificare i diversi sistemi statali. Nel nostro contesto, quella formula ha assunto un differente significato, che sottolinea piuttosto la separazione dei regimi fiscali e finanziari degli enti territoriali che, per effetto di una distorta propaganda mediatica indotta dall’incerto linguaggio di una parte politica, ha finito per tradurre il (sia pur enfatico) processo di unificazione federale (sotteso all’art. 114 Cost.) in un opposto processo di divisione delle competenze fiscali e finanziarie. Non è il caso di ripercorrere gli antefatti di questa legge²: alle sue spalle non vi è soltanto l’esigenza di dare svolgimento a una riforma incompiuta e

¹ Legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*; il testo è stato deliberato al Senato il 22 gennaio, modificato dalla Camera il 24 marzo e approvato in via definitiva al Senato il 30 aprile 2009.

² Chi fosse interessato può leggere un mio commento sul disegno di legge Calderoli: “Il tempo del federalismo fiscale”, in *Il Mulino*, 2008, n. 6, pp. 981 ss. In argomento si veda anche il numero monografico della rivista *Federalismo fiscale*, n. 2 del 2008, e, in particolare, i saggi di L. Antonini, *La nuova autonomia finanziaria regionale nel disegno di legge AS 1117*, L. Tosi, *La fiscalità locale nel disegno di legge sul federalismo*, F. Osculati, *La Bozza Calderoli. Federalismo delle regole. Federalismo delle scelte*, M. Coppola, *Federalismo fiscale la sfida per la politica*.

sostanzialmente rimasta sulla carta, ma anche l'urgenza di rispondere, dopo un irresponsabile appello alla rivolta fiscale, a rivendicazioni e movimenti diversi. Come, ad esempio, la pretesa della Lombardia di trattenere nel proprio territorio parte rilevante del gettito dell'imposta erariale sul reddito delle persone fisiche; o la richiesta di alcuni comuni di confine di passare sotto la giurisdizione delle Regioni speciali, pensando così di lucrare parte dei privilegi economico-fiscali derivanti proprio dalla specialità.

L'autonomia di entrata e di spesa indicata dall'art. 119 Cost. presuppone un ordinamento ben diverso, incentrato su un sistema nazionale di relazioni fiscali e finanziarie, composto di una pluralità di ordinamenti che, mediante i principi di coordinamento, devono essere ricondotti a unità. La norma nel prefigurare la trasformazione dell'attuale sistema di finanza derivata in uno di finanza autonoma, non mira affatto alla separazione degli enti e alla divisione delle responsabilità, ma predica la pluralità dei sistemi in funzione dell'unità della Repubblica. A questo scopo prefigura un duplice regime. In via ordinaria Enti locali e Regioni devono poter contare su fonti di finanziamento distinte ma concorrenti: tributi e entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, quote di un fondo perequativo istituito con legge statale, di carattere selettivo, perché destinato solo ai territori (non proprio enti di governo, dunque) con minore capacità fiscale per abitante. Un mix di risorse, in cui sono ritenuti egualmente essenziali sia strumenti fiscali autonomi, sia entrate derivate dall'erario. Il volume delle risorse così individuate deve consentire la copertura delle spese connesse alle funzioni attribuite a Regioni e Enti

locali (art. 119, comma 4). Anche se la formula, forse troppo categoricamente, parla di copertura "integrale", non si può non leggere nella disposizione un criterio di sufficienza-adequatezza: le risorse regionali e locali devono permettere il normale esercizio delle rispettive attribuzioni. Si stabilisce così un collegamento tra la norma sulle risorse economico-finanziarie e gli artt. 117 e 118 Cost. e, cioè, con le materie di competenza legislativa e le funzioni amministrative, allocate secondo i due criteri di *attribuzione* (per le prime) e di *sussidiarietà* (per le seconde). Questo punto è assolutamente pregiudiziale: la novella costituzionale subordina la decisione sulla attuazione della "costituzione finanziaria" alla previa individuazione degli ambiti materiali di competenza statale, regionale e locale e, poi, alla determinazione dei costi³. Per questo sono essenziali i principi di coordinamento: la legge che deve dettarli ha proprio la funzione di cerniera tra le funzioni e le risorse.

Questo nesso è solo in parte colto nella legge delega. Qui l'obiettivo di fondo è realizzare il passaggio dalla spesa storica ai costi standard, con tutto quello che ne dovrebbe conseguire in termini di razionalizzazione della spesa e di responsabilità degli amministratori pubblici. Nei termini previsti dalla legge, tuttavia, il tema delle materie e delle funzioni è solo presupposto. Invero, le materie legislative non sono un dato, ma un problema politico prima ancora che interpretativo, come dimostrano l'esperienza, il con-

³ Sottolinea questo aspetto anche R. Bin, "Che ha di federale il 'federalismo fiscale'?", in *Quaderni costituzionali*, 2008, pp. 127 ss.

tenzioso tra enti territoriali post riforma, la stessa giurisprudenza costituzionale. Le funzioni amministrative, allo stesso modo, sono soggette a processi di continua definizione, sia perché con la legge cost. n. 3 del 2001 si è inteso superare il modello tradizionale accentrato e gerarchico, sia perché si è così mitigata la capacità ordinante del principio di legalità, con l'introduzione del criterio dinamico di sussidiarietà. Non è un caso che, almeno per gli Enti locali, l'attuazione del federalismo fiscale corra in parallelo con la tanto attesa riforma del testo unico sull'ordinamento locale, più volte tentata, ma non ancora varata. Tutto ciò non significa necessariamente che la legge 42 si muova alla cieca. In assenza di leggi di attuazione degli artt. 117 e 118 Cost. e senza il varo del codice delle autonomie, la disciplina del federalismo fiscale non potrà che assumere in premessa l'assetto delle competenze e il quadro delle funzioni così come esistente a legislazione vigente. È probabile che questa sia l'*intentio legislatoris*. È evidente, tuttavia, la sfasatura che ne deriva: il sistema fiscale e finanziario prefigurato dalla delega guarda all'art. 119 Cost., ma il presupposto non è il finanziamento dell'ordine delle competenze ridisegnato *ex novo* dal titolo V, ma quello previgente, che trova nel d.lgs. n. 112 del 1998, nel Tuel n. 267 del 2000 e nelle leggi regionali collegate i punti di riferimento essenziali.

Accanto al modello ordinario di finanziamento delle autonomie, l'art. 119, comma 5, Cost. individua pure strumenti straordinari di intervento, tradotti in risorse *aggiuntive* e interventi *speciali* a carico dello Stato. Anche in questa circostanza, come per la perequazione ordinaria, le une e gli altri si risolvono in mezzi in funzione essenzialmente di esigenze

solidaristiche (“promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”), che hanno natura non generalizzata ma selettiva, destinati infatti a “determinati” enti territoriali. Su questa disposizione, nelle more dell'attuazione legislativa, si è formata una nutrita giurisprudenza costituzionale che ha fissato indirizzi ormai consolidati: sia quando ha chiaramente definito i “tributi propri” ai sensi dell'art. 119 Cost. come imposte regionali o locali in senso stretto (escludendo dalla relativa nozione tanto l'Irap quanto l'Ici), sia quando ha categoricamente escluso che la perequazione ordinaria sia con vincolo di destinazione, sia quando ha annullato trasferimenti statali diretti agli Enti locali, però, nell'ambito di materie di competenza regionale, sia quando ha legittimato contributi speciali erariali con vincoli di scopo perché in materie di competenza esclusiva statale...⁴ Quello che conta, al di là dei singoli casi, è che questa giurisprudenza ha finito per integrare interpretativamente il parametro costituzionale, contribuendo a definirne le trattorie applicative.

Rispetto a questo quadro complessivo devono essere valutati i contenuti e la portata della legge n. 42 del 2009 e del processo di delegazione che con essa si è messo in moto.

⁴ Un'analisi della giurisprudenza costituzionale sull'art. 119 Cost., prima e dopo la revisione del titolo V, può leggersi in A. Morrone, “Corte costituzionale e ‘Costituzione finanziaria’”, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 624 ss.

Finalità e oggetto della legge delega n. 42 del 2009

La legge delega indica tra i suoi obiettivi quello di: a) assicurare “autonomia di entrata e di spesa” di Comuni, Province, città metropolitane, Regioni; b) garantire “i principi di solidarietà e di coesione sociale”; c) sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica con quello dei costi standard per i livelli essenziali delle prestazioni (“Lep”) e le funzioni fondamentali (“FF”) e della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni (art. 2, comma 2, lett. 1); d) “garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”. Siamo, dunque, di fronte a finalità generalissime, condivisibili in astratto, la cui effettiva portata deve però essere concretizzata. Ogni dettaglio è rinviato alla fase di attuazione.

Se si guarda all’oggetto, si nota uno scarto tra il contenuto dell’art. 1 e le altre disposizioni. L’art. 1 individua così i confini della legge: a) dettare i principi di coordinamento fiscale e finanziario⁵, b) procedere all’istituzione e al funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante⁶; c) disciplinare l’utilizzazione delle risorse

aggiuntive e l’effettuazione degli interventi speciali previsti dall’art. 119, comma 5, Cost., con l’aggiunta di un inciso diretto a perseguire “lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese”⁷; d) disciplinare, infine, i principi generali per l’attribuzione di un proprio patrimonio a Comuni, Province, città e Regioni.

Ben più ampia la latitudine delle disposizioni successive, che intervengono non solo sull’assetto finanziario della Repubblica, mediante: a) i principi della materia e della delega (art. 2); b) gli organi e le procedure di attuazione e per la collaborazione finanziaria interistituzionale (artt. 3, 4, 5, 6, e, per le Regioni speciali, art. 27, comma 7); c) i rapporti finanziari stato-regioni (capo II, artt. 7-10); d) la finanza locale (capo III, artt. 11-13); e) il finanziamento delle città metropolitane (capo IV, art. 15); f) il coordinamento dei livelli di governo (capo VI, artt. 17-18); g) la disciplina del finanziamento delle Regioni che decidono di attivare il procedimento per l’attuazione del così detto regionalismo differenziato (art. 14)⁸;

⁵ Ma, si dirà, è quest’ultimo il vero oggetto della legge?

⁶ Scompare, rispetto all’art. 119, comma 3, Cost. il riferimento al divieto di “vincolo di destinazione”; in effetti il sistema della delega prevede una destinazione complessiva delle risorse, secondo la *summa divisio* tra livelli essenziali delle prestazioni-LEP, funzioni fondamentali-FF e altre funzioni.

⁷ Aree “sottoutilizzate” è formula politicamente corretta? È il tentativo di recuperare la questione del Mezzogiorno o è di porre l’attenzione su qualsiasi territorio economicamente “in ritardo”? Per gli strumenti relativi, la legge indica sia la fiscalità di sviluppo (art. 2, comma. 2, lett. mm); sia gli interventi per il recupero del c.d. deficit infrastrutturale (art. 22, comma 2).

⁸ Si prevede che la legge di autonomia negoziata, sulla base dell’art. 116, comma 3, Cost., provveda “altresì all’assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità al 119 Cost. e ai principi della presente legge”.

h) specifica gli interventi speciali (capo V, art. 16); i) disciplina il patrimonio di Regioni e Enti locali (capo VII, art. 19); l) un'ampia disciplina transitoria e finale (rispettivamente capo VIII, artt. 20-26, e capo X, artt. 28-29), dal contenuto plurimo, non solo circa i tempi e le modalità di messa a regime del sistema (artt. 20, 21); ma anche intorno alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni (art. 25), al contrasto all'evasione fiscale (con misure premiali, art. 26), sulla perequazione infrastrutturale (art. 22), sulla salvaguardia finanziaria e in materia di abrogazioni di norme vigenti (artt. 28 e 29).

La legge, però, non si occupa solo di federalismo fiscale e di attuazione dell'art. 119 Cost., perché contiene prescrizioni anche di carattere ordinamentale: a) detta "norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale" (art. 1, comma 1, e art. 24); b) "disciplina [...] la prima istituzione" delle città metropolitane⁹, collegata alla disciplina a regime del finanziamento delle città metropolitane stesse (art. 15). È vero che si tratta, testualmente, di regole che valgono "in via transitoria", ma il tenore e il contesto fanno propendere che esse avranno molto di definitivo...

A questo riguardo sembra delinearsi una scelta a favore di erogazioni aggiuntive rispetto a a quelle disponibili in via ordinaria, sciogliendo così una questione lasciata aperta dal testo della Costituzione, e dibattuta in dottrina. Cfr. il mio "Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione", in *Federalismo fiscale*, 2007.

⁹ Cfr. art. 23, valida fino all'entrata in vigore della "disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale... con apposita legge".

La legge delega come legge di principi: ambito di applicazione e individuazione dei principi

La legge si autoqualifica come legge di principi, circa il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 1, comma 1). L'art. 2, tuttavia, parla di principi e criteri direttivi ai fini della delega, distinguendoli in due categorie, "specifici"¹⁰ e "generali"¹¹. A parte questa discutibile distinzione, la legge delega reitera un equivoco ricorrente: quello di confondere i principi di una materia con i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. La scelta per lo strumento della delega, in altri termini, sposta l'individuazione dei principi della materia dalla legge ai decreti legislativi o, meglio, all'insieme degli atti del procedimento duale di produzione normativa, confondendo gli uni con gli altri.

V'è di più, però, dato che la legge n. 42 del 2009 stabilisce direttamente il valore delle sue disposizioni: essa contiene disposizioni dirette a stabilire "in via esclusiva" i principi fondamentali di coordinamento. La formula solleva due questioni. *In primis*, quale forza formale possiede una simile prescrizione? Quale vincolo pone al legislatore? Si tratta di una formula diversa che, tuttavia, persegue un risultato analogo a quello di una "clausola di abrogazione espressa"? Costituisce cioè un limite per il legislatore statale futuro che non potrebbe dettare

¹⁰ Quelli dettagliati negli artt. 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29.

¹¹ Individuati nel lungo elenco di cui al comma 2 dell'art. 2.

disposizioni in contraddizione con quelle di principio enunciate nella legge, salvo la loro espressa abrogazione o modificazione? Oppure solo un vincolo per l'interprete, il quale in caso di conflitto tra norme dovrebbe applicare quelle di principio non abrogate o modificate espressamente? L'equivoco tra principi della materia, principi e criteri direttivi della delega, complica ulteriormente la cosa: l'esclusività è solo formalmente imputabile alla legge o si estende materialmente anche ai decreti legislativi?

In secondo luogo, quella formula rimanda subito al rapporto, fondamentale nel quadro delle relazioni fiscali e finanziarie della Repubblica, tra questa legge (e i decreti di attuazione) e la legge finanziaria. Nessuna disposizione risponde a questo e al quesito sull'ordine dei valori irrelato a ciascun atto. Recuperando un'analoga previsione contenuto nel disegno di legge Prodi-Padoa Schioppa (che è l'antesignano del progetto Calderoli), la discussione parlamentare ha codificato solo un timido mezzo di raccordo. L'art. 18 stabilisce che "nell'ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati dal Documento di programmazione economico-finanziaria, il governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali [...] e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso

al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali". La norma prevede un monitoraggio svolto dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, al fine di predisporre, per gli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un "piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", d'intesa con la conferenza unificata, che accerti cause e stabilisca azioni correttive. Si tratta, come si vede, di finalità e strumenti pensati, essenzialmente, per il controllo della spesa pubblica ("patto di convergenza" reca tra l'altro la rubrica), che poco hanno a che vedere con il tema dei rapporti tra legge sul federalismo fiscale e legge finanziaria. Del resto, la norma di chiusura dell'articolo, a rafforzare questo dato, prevede che "l'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita" (art. 28, comma 1). Piuttosto, nella logica della previsione vi è l'uso della manovra finanziaria in funzione di strumento di coordinamento delle spese degli enti in chiave rovesciata rispetto al valore esclusivo dei principi del processo di delegazione. Le questioni che contano sono rimaste sostanzialmente inevase: tra queste soprattutto l'annoso tema della riforma del processo di bilancio, dato il carattere non più adeguato degli strumenti vigenti, non solo rispetto all'art. 81 Cost. e alle trasformazioni in senso maggioritario della nostra forma di governo, ma soprattutto in relazione al mutato assetto dello stato regionale italiano.

L'efficacia delle disposizioni di principio e la pretesa esclusività ricevono una deroga

espressa dall'art. 1, comma 2: la disciplina non ha portata generale, ma si applica solo alle Regioni ordinarie, perché per le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano si dispone una limitatissima operatività¹². Per esse valgono infatti solo gli artt. 15 (relativo al finanziamento delle città metropolitane), 22 (sulla così detta perequazione infrastrutturale) e 27 (sul coordinamento tra la finanza di Regioni speciali e province autonome e la finanza pubblica complessiva)¹³. Si tratta

di una scelta molto politica, coerente con l'obiettivo di ricercare la massima convergenza sul testo della legge delega, ma discutibile in punto di principio. È tutto da dimostrare che l'art. 119 Cost. valga solo per le Regioni ordinarie e che, di conseguenza, le Regioni speciali debbano continuare a godere di privilegi fiscali e finanziari divenuti ingiustificati e non coerenti con le funzioni loro assegnate. La scelta per un doppio regime fiscale e finanziario, tuttavia, cede di fronte alla possibilità – questa attentamente prevista – di ottenere comunque ulteriori risorse: sia per il finanziamento delle città metropolitane che l'art. 22, comma 3, d.lgs. n. 267 del 2000 (Tuel) lascia alla competenza delle autonomie speciali e che in tal modo saranno incentivate a istituire, visto che a finanziarle sarà il meccanismo previsto dalla legge e, in definitiva, lo Stato; sia per la c.d. perequazione infrastrutturale, ossia una sorta di redistribuzione di risorse economiche per le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, per la rete stradale, idrica, elettrica e di trasporto e

¹² Non c'è più la bizzarra norma di salvaguardia degli Enti locali delle Regioni speciali, introdotta e poi soppressa nel corso dei lavori alla Camera, in palese violazione della competenza esclusiva regionale in materia di ordinamento degli Enti locali.

¹³ L'art. 27 fissa i seguenti principi di coordinamento: a) le norme sono stabilite mediante decreti di attuazione dei rispettivi statuti nel termine di 24 mesi e secondo il principio del "graduato" superamento spesa storica (senza termine, dunque, con norma di *favor*); b) il criterio della comparazione tra dimensione della finanza di Regioni speciali e Province autonome e finanza pubblica complessiva, la perequazione e la solidarietà per enti i cui livelli di reddito sono inferiori alla media nazionale, fermo il finanziamento integrale dei "Lep"; c) il coordinamento tra leggi statali e leggi regionali o provinciali in materia di finanza pubblica, regionale e provinciale e locale; d) il coordinamento del sistema tributario; e) la fiscalità di sviluppo; f) le modalità di finanziamento aggiuntivo di "ulteriori nuove funzioni" (estesa anche alle Regioni ordinarie), fatto salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore. Per i decreti legislativi è stabilito un *iter* speciale, che prevede il coinvolgimento dei presidenti delle Regioni e delle province autonome e un ruolo ricognitivo della commissione tecnica paritetica. Ai fini

del rispetto delle "norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano", "nel rispetto delle peculiarità di ciascuna Regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma" è istituito, nella conferenza stato-regioni, un "tavolo di confronto tra governo e singola Regione, disciplinato con decreto del presidente del consiglio dei ministri. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per: a) assicurare il concorso di Regioni speciali e Province autonome agli obiettivi di perequazione e solidarietà; b) valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi della legge e i nuovi assetti della finanza pubblica.

distribuzione del gas, per le strutture portuali ed aeroportuali. Una sorta di solidarietà a senso unico, si direbbe, che deve esserci per gli onori, ma che si rifiuta per gli oneri.

Gli artt. 2 e 17 dettano in dettaglio un lungo elenco di principi, che qui si riportano per completezza espositiva¹⁴:

- a. autonomia di entrata e di spesa;
- b. lealtà istituzionale;
- c. razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico del contribuente, trasparenza del prelievo, efficienza dell'amministrazione dei tributi, rispetto dei principi dello statuto contribuente;
- d. coinvolgimento degli enti territoriali nella lotta all'evasione mediante meccanismi premiali;
- e. attribuzione di risorse autonome secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di solidarietà e sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; le risorse consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni attribuite;
- f. determinazione del costo e del fabbisogno standard come costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficacia e l'efficienza, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica¹⁵; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni riconducibili ai "Lep" o alle "FF";
- g. coerenza tra politiche di bilancio regionali e locali e patto di stabilità e crescita;
- h. individuazione di principi fondamentali per l'armonizzazione dei bilanci pubblici (concordati in Conferenza unificata), in modo che la redazione dei bilanci regionali e locali sia coerenti con quella del bilancio dello Stato; individuazione del termine entro cui comunicare i bilanci preventivi e consuntivi ai fini dei fondi perequativi, con previsione di sanzioni per il mancato rispetto termini; individuazione di principi per la redazione del bilancio consolidato;
- i. obbligo di pubblicazione in internet dei bilanci secondo modelli uniformi (concordati in Conferenza unificata);
- j. salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e del rispetto del principio della capacità contributiva¹⁶;
- k. superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore: a) del fabbisogno standard per il finanziamento di "Lep" e "FF"; b) della perequazione delle capacità fiscali per le altre funzioni (art. 2, comma 2, lett. m);
- l. rispetto del riparto delle competenze legislative stato-regioni;
- m. esclusione della doppia imposizione, salve le addizionali previste dalla legge statale o regionale;
- n. tendenziale correlazione tra prelievo e beneficio connesso alle funzioni

¹⁴ L'elencazione non ripete l'ordine e soprattutto la litterazione del testo di legge.

¹⁵ Nel testo scompare riferimento al numero dei dipendenti dell'ente e dei residenti.

¹⁶ Ma sul punto si veda il commento al sistema di finanziamento regionale, relativamente alla sostituzione dell'aliquota riservata con il tradizionale sistema delle addizionali.

- esercitate in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione;
- o. previsione che la legge regionale, con riguardo a presupposti non assoggettati a imposizione da parte dello Stato, possa: 1) istituire tributi regionali e locali; 2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della loro autonomia in relazione ai tributi locali di cui al numero precedente;
- p. potere della legge regionale di valutare la modulazione delle accise "nel rispetto della normativa comunitaria e nei limiti stabiliti dalla legge statale"¹⁷;
- q. facoltà per le Regioni di istituire a favore degli Enti locali partecipazioni al gettito dei tributi e delle partecipazioni regionali;
- r. esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote di tributi che non siano del proprio livello di governo; ciò è possibile se a farlo è lo Stato, sulla base del principio della "completa compensazione" tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi in caso di interventi statali su basi imponibili e aliquote di tributi locali e di tributi regionali "propri"¹⁸; se accompagnati dalla riduzione di funzioni amministrative, la compensazione va effettuata in misura corrispondente alla riduzione stessa;
- s. meccanismi efficienti di accertamento e riscossione, mediante accreditamento diretto o versamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo; integrale evidenza contabile nel bilancio dello stato dei tributi erariali compartecipati;
- t. accesso diretto alle anagrafi da parte dei soggetti titolari di tributi salvo il rispetto della privacy;
- u. premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per chi non rispetta gli equilibri economico-finanziari o non assicura i "Lep" o l'esercizio della "FF"; individuazione di specifiche modalità per il governo di adottare misure sanzionatorie, che possono arrivare alla previsione di casi di illeggibilità amministratori, di scioglimento o di rimozione ai sensi dell'art. 126, comma 1, Cost. o all'intervento sostitutivo (anche per scostamenti dal patto di convergenza ex art. 18 o per mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci);
- v. mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di un insieme di tributi e partecipazioni da attribuire a Regioni ed Enti locali, la cui composizione sia determinata in misura rilevante da tributi manovrabili con determinazione per ciascun livello di governo di un adeguato grado di autonomia di entrata derivante da tali tributi;
- w. previsione di un'adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale tale da consentire a Regioni ed Enti locali di finanzia-

¹⁷ Cfr. art. 2, lett. r, che così integra il testo approvato in prima lettura al Senato.

¹⁸ La formula è qui usata in senso atecnico, in base a quanto disposto dall'art. 7, comma 1, lett. b, nn. 1 e 2, richiamato dall'art. 2, lett. t).

- re funzioni diverse dai “Lep” e dalle “FF”;
- x. riduzione dell'imposizione fiscale statale corrispondente alla maggiore autonomia di entrata di Regioni ed Enti locali, calcolata ad aliquota standard e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio statale delle previsioni di spesa destinate al finanziamento delle funzioni di Regioni e Enti locali, salvo i fondi perequativi (lett. cc);
 - y. disciplina dei tributi locali in modo da consentire una più piena sussidiarietà orizzontale;
 - z. individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli artt. 29, 30 e 31 Cost., con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti (lett. gg);
 - aa. territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni (lett. hh);
 - ab. tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali; previsione di strumenti per consentire autonomia ai diversi livelli nella gestione della contrattazione collettiva;
 - ac. certezza delle risorse e tendenziale stabilità del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;
 - ad. individuazione, in conformità al diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo; con particolare riguardo alle attività d'impresa nelle aree sottoutilizzate.

Accanto a questi, i decreti legislativi di attuazione devono rispettare, “con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo”, altresì i seguenti principi e criteri direttivi (art. 17):

- a. garantire la trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante, prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine di graduatoria e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico;
- b. rispettare gli obiettivi del conto consuntivo; determinare i parametri fondamentali per valutare la virtuosità di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori;
- c. assicurare gli obiettivi sui saldi;
- d. individuare indicatori di efficienza e adeguatezza per adeguati livelli qualitativi dei servizi resi;
- e. introdurre un sistema premiante e un sistema sanzionatorio.

Quello che viene fuori è, come spesso accade nella prassi delle deleghe legislative, un disegno molto generale, che in taluni punti sembra presentare qualche contraddizione, ma che ancora una volta lascia ampi margini di apprezzamento al governo in sede di attuazione (non solo nella determinazione dei contenuti, ma pure nella selezione e valorizzazione di questo o quel principio).

Il procedimento di adozione dei decreti legislativi e i tempi della delega

La legge n. 42 mette in cantiere un *iter* complesso circa l'adozione dei decreti delegati: si prevede una proposta congiunta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le Regioni e del Ministro per le politiche europee, il concerto con

il Ministro dell'interno e, si è aggiunto, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con i ministri competenti di volta in volta nelle materie oggetto del decreto, l'intesa in seno alla Conferenza unificata, l'espressione di pareri parlamentari.

Il limite del disegno di legge Calderoli era la sostanziale estraneità nel processo di adozione dei decreti legislativi del Parlamento (essendo previsto un mero passaggio consultivo entro 30 giorni dalla trasmissione e dopo l'intesa sugli schemi di decreto in Conferenza unificata), mentre nulla si diceva sulle conseguenze in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata (pareva, piuttosto, una intesa forte).

Durante l'*iter* parlamentare sono stati apportati alcuni ritocchi. Il risultato è un procedimento marcatamente "decisionista", in cui il governo e gli organi tecnici di supporto del Ministro dell'economia hanno un ruolo determinante. Si è registrato un timido (e per molti versi formale) recupero della funzione di controllo parlamentare nel procedimento di adozione dei decreti delegati: sia attraverso il parere, oltretutto delle commissioni competenti, della commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale¹⁹; sia attraverso il *raddoppio del termine* per l'espressione del parere, passato da 30 a 60 giorni (art. 2, comma 3); sia mediante la previsione di una *relazione tecnica* a

corredo di ciascuno schema di decreto²⁰. L'intesa con le autonomie in seno alla conferenza unificata deve intervenire nei trenta giorni (ai sensi dell'art. 3, d.lgs n. 281 del 1997); in mancanza di intesa nel termine, il governo delibera approvando una relazione, con specifiche motivazioni, che è trasmessa alle Camere.

I decreti possono essere adottati decorsi inutilmente i termini per i due tipi di parere. Nel caso in cui il governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con osservazioni ed eventuali modifiche "e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera"; decorsi 30 giorni i decreti possono essere comunque adottati (art. 2, commi 3 e 4). Il governo, qualora anche dopo l'espressione dei pareri parlamentari non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla conferenza una relazione con specifiche motivazioni.

Rispetto al disegno di legge presentato in Parlamento, la legge delega scandisce i tempi dell'attuazione in ragione del contenuto dei decreti. L'attuazione è articolata in atti e momenti distinti: si prevede innanzitutto un decreto sui principi di armonizzazione dei bilanci pubblici, da adottare entro 12 mesi; poi un decreto *ad hoc*, nei 24 mesi, contenente la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei "Lep" ex art. 20, comma 2; inoltre, contestualmente all'adozione del primo schema di decre-

¹⁹ Cfr. art. 3; la Commissione suddetta, per ragioni di raccordo con autonomie, si avvale della consulenza di un Comitato dei 12, ripartiti così: 6-2-4 rispettivamente per Regioni, Province e Comuni.

²⁰ La relazione interviene intorno agli effetti sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico.

to, il governo trasmette alle Camere, in allegato a tale schema, una relazione sul quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi sulla definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, Regioni ordinarie e speciali e Enti locali (art. 2, comma 6). Nei 24 mesi dalla legge delega dovranno essere emanati gli altri decreti legislativi. In sede di attuazione si porrà una questione cruciale: per evitare contraddizioni interne al processo di delegazione e tra gli atti adottati, sarà necessaria una regia complessiva che dia unità e coerenza al tutto.

Viene infine confermata la possibilità di esercitare la delega in funzione integrativa e correttiva (entro 2 anni dall'entrata in vigore dei decreti attuativi, fermi principi e norme di procedura previsti dalla legge delega, art. 2, comma 7).

Le forme di collaborazione interistituzionale

Il processo di attuazione vede l'intervento di diversi organi, alcuni introdotti in sede di approvazione parlamentare. Accanto alla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono stati previsti la Commissione parlamentare per l'attuazione del "FF" (art. 3), e il Comitato dei 12 (art. 3, comma 4).

All'origine della norma sulla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale vi era stata la proposta, proveniente dal Partito democratico, di coinvolgere la commissione parlamentare per le questioni regionali integrata ai sensi della legge cost. n. 3 del 2001, proposta subito respinta dal ministro Cal-

deroli. Si è piuttosto preferito seguire una strada diversa: creare un nuovo organo bicamerale!

La Commissione è un organo composto da 15 senatori e 15 deputati, nominati dai rispettivi presidenti di Assemblea, su designazione dei gruppi, in modo proporzionale. È sciolta alla fine della fase transitoria (artt. 20 e 21). Svolge attività consultiva sugli schemi dei decreti, verifica lo stato di attuazione della delega e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere, può ottenere informazioni dalla Commissione tecnica e formulare di conseguenza proposte al Governo. Può chiedere ai presidenti delle Camere una proroga di 20 giorni; se cade nei 30 giorni dalla scadenza della delega questa è prorogata di 90 giorni.

Il Comitato dei dodici rappresentanti delle autonomie territoriali²¹ è nominato dalle componenti rappresentative di Regioni ed Enti locali nell'ambito della Conferenza unificata. Ciò avviene, sulla carta, per assicurare il raccordo della Commissione parlamentare e le autonomie; in concreto, complicherà il funzionamento della Commissione rendendolo di fatto un organo inutile e pletorico.

La Commissione "tecnica" paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale è formata da 30 componenti: 15 rappresentanti tecnici per lo Stato e 15 per Comuni, Province, città metropolitane e Regioni (art. 4), è istituita con DPCM presso il Ministero dell'economia, vi partecipano un rappresentante tecnico per Camera e Senato e un rappresentante tecnico della

²¹ Il riparto dei componenti è il seguente: 6, 2, 4, rispettivamente, per Regioni, Province e Comuni.

Assemblee legislative regionali e delle Province autonome, designato d'intesa nell'ambito della Conferenza dei presidenti delle assemblee regionali e delle province autonome²². Si tratta del vero centro di elaborazione dei contenuti del processo di attuazione della delega. Secondo le norme, la Commissione tecnica è la sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie. Ad essa tutte le amministrazioni forniscono "i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari". Opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge funzioni di segreteria della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Trasmette informazioni, su richiesta, alle camere e ai consigli regionali e provinciali.

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5) è istituita e disciplinata con i decreti di attuazione nell'ambito della Conferenza unificata, ne fanno parte i rappresentanti di tutti i livelli *istituzionali* di governo. Ad essa spettano: la definizione e l'accertamento degli obiettivi di finanza pubblica e il rispetto del patto di convergenza (ex art. 18); la predisposizione di criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi, dei fondi per gli interventi speciali (ex art. 15); la verifica periodica del funzionamento del nuovo sistema di finanziamento; la congruità delle basi informative; mette a disposizione delle assemblee elettive "tutti gli elementi utili raccolti"; si avvale della Commissione tecnica per le attività istruttorie; verifica

la realizzazione del processo di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio, la promozione di forme di conciliazione tra gli enti interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale.

Si prevede, fin dal "progetto Calderoli", che alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria (art. 6) siano affidate funzioni conoscitive sulla "gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali" e di vigilanza "sui sistemi informativi ad essi riferibili".

È previsto che forme specifiche di collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali siano individuate con i decreti legislativi di attuazione, sia in materia di gestione dei tributi erariali, regionali e locali e delle compartecipazioni (art. 25), sia in materia di contrasto all'evasione fiscale (art. 26).

Il finanziamento delle spese per le Regioni ordinarie e i margini sottili della potestà impositiva regionale

Il sistema regionale (e analogamente quello locale) si basa sulla disciplina delle fonti di entrata (tributi, compartecipazioni e fondo perequativo regionale) e del finanziamento delle funzioni (legislative concorrenti ed "esclusive" regionali, nonché quelle amministrative relative a materie di competenza esclusiva statale) secondo la classificazione, che ispira l'intero provvedimento, tra spese *riconducibili* ai "Lep" (letteralmente "al vincolo dell'art. 117, comma 2, lettera m), spese *non riconducibili* ai "Lep", spese finanziate con contributi speciali, finanziamenti dell'Unione europea e i cofinanziamenti erariali di cui all'art. 16 della

²² Questo organo è stato istituito ed è presieduto dal professor Luca Antonini; ha iniziato i suoi lavori il 29 settembre 2009.

legge delega, che disciplina gli interventi speciali (art. 8, comma 1)²³.

Le spese destinate ai “Lep” sono calcolate “nel rispetto dei *costi standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali”²⁴, “da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale”. Per il trasporto pubblico locale, “nella determinazione dell’ammontare del

finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”. Resta aperta, anche dopo l’approvazione della legge, la questione se il trasporto pubblico locale goda o meno del medesimo regime previsto per i “Lep”: la specialità sembra però suffragata dalla disciplina della perequazione (*infra* n. 8). La legge delega, con una modifica parziale del disegno di legge, nelle spese riconducibili ai “Lep”, fa rientrare quelle per la sanità, l’assistenza e l’istruzione, ma limitatamente alle “spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti” (art. 8, comma 3). Si tratta, in quest’ultimo caso, di un evidente passo indietro rispetto al testo originario, preteso da molte Regioni e sollecitato su iniziativa di alcuni esponenti del Partito democratico: si è evitato così il rischio di un passaggio dell’intero comparto dell’istruzione pubblica dallo Stato alle Regioni. Il risultato è la fotografia dell’esistente. Si è preferito, però, affiancare questa soluzione, più rassicurante, alla possibilità di sperimentare un diverso tipo di “federalismo dell’istruzione”. La disposizione fa salvo il caso in cui sussista un’intesa tra lo Stato e una Regione in materia di competenze sull’istruzione: in questa evenienza, si provvede al relativo finanziamento come per le spese riconducibili ai “Lep”, ossia integralmente (art. 8, comma 2). Si tratta, tuttavia, di una fuga dall’art. 116, comma 3, Cost.: lì infatti c’è il modello di regionalismo differenziato per le Regioni ordinarie che la Costituzione prevede; mentre quello evocato dalla legge è solo il rinvio a una prassi, in essere tra il governo e la Regione Lombardia, che si pone ai margini del quadro costituzionale, collocando di fatto l’istruzione pubblica fuori dalla dimensione nazionale

²³ La legge parla di livelli essenziali come di un *quid* determinato in tutti i campi interessati dal relativo finanziamento. In realtà non sfugge al legislatore l’esigenza di una loro compiuta determinazione, specie laddove ciò non è ancora avvenuto (come nel caso dell’assistenza o dell’istruzione). A questo proposito si prevede un rinvio a una disciplina, mediante una legge statale, dei “livelli essenziali di assistenza” e dei “livelli essenziali delle prestazioni” (art. 20, comma 2). A parte la duplicazione concettuale, almeno rispetto alle formule utilizzate nell’art. 8, per evitare la paralisi del processo di attuazione del federalismo fiscale, si stabilisce che fino alla loro nuova determinazione “si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione vigente”. Questo atto è preliminare a quello indicato “per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard”, il quale deve essere predisposto dal governo proprio “sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell’articolo 20” (art. 2, comma 5). Nella predisposizione dei decreti legislativi di attuazione, in ogni caso, il governo deve assicurare “piena collaborazione con regioni ed enti locali”, “anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e la determinazione dei costi standard” (art. 2, comma 4).

²⁴ L’art. 2, comma 2, lett. m parla, invero, di “fabbisogno” standard.

che è imposta dagli artt. 33 e 34 Cost.²⁵ Solo per le spese riconducibili ai “Lep” vale il principio della copertura *integrale* (art. 8, lett. d). Si provvederà con le seguenti fonti di entrata: tributi propri derivati (solo quelli istituiti e regolati con legge statale, con gettito regionale), addizionale regionale all’Irpef, compartecipazione all’Iva, quote specifiche del fondo perequativo e, in via transitoria, anche dal gettito Irap, fino alla data di sostituzione con altri tributi. Risulta così modificata la composizione definitiva delle fonti: è stata eliminata, su proposta del partito democratico accolta dalla maggioranza, la *riserva di aliquota* sull’Irpef, ritenuta soluzione troppo sperequativa. È evidente, tuttavia, che una simile scelta riduce la progressività del sistema tributario, pur stabilita dall’art. 53 Cost. (e assunta tra i principi della legge delega), dato che l’opzione a favore dell’addizionale sul reddito delle persone fisiche incide allo stesso modo sulla capacità contributiva di tutti i contribuenti.

Nel caso delle *altre funzioni* (art. 8, lett. e), quelle che sono diverse dai “Lep”, non è stabilita l’integrale copertura della spesa, aprendo così a regimi territorialmente differenziati. Ai relativi costi, infatti, si provvede con i “tributi regionali”, tutti e non solo quelli “derivati”²⁶ come nel caso delle spese relative ai “Lep” ex art. 7, comma 1, lett. b, nonché con quote del fondo perequativo ex art. 9.

In parallelo alla previsione delle nuovi fonti di entrata, la legge delega stabili-

sce la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese regionali (relative o meno ai “Lep”, ad eccezione dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni (art. 8, lett. f); così come, in corrispondenza di trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni ai sensi dell’art. 118 Cost., si prevede di provvedere con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della legge delega e secondo i modi stabiliti dall’art. 7 della legge n. 131 del 2003 (art. 8, lett. i).

L’importo complessivo dei trasferimenti destinati alle spese diverse dai “Lep”, esclusi quelli relativi al fondo perequativo previsto dalla legge n. 549 del 1995²⁷, è sostituito dal gettito derivante dall’aliquota media di equilibrio dell’addizionale regionale all’Irpef (art. 8, lett. h)²⁸.

Con riferimento a questo nuovo quadro

²⁷ Un fondo che, con l’abolizione del fondo comune e del fondo di sviluppo regionale previsti dalla legge n. 281 del 1970, si affiancava a una quota del gettito dell’accisa sulla benzina; soppresso con l’istituzione dell’Irap, è stato sostituito da un fondo di compensazione interregionale poi abolito con il d.lgs n. 56 del 2000, che ha disposto che l’ex fondo 549/95 fosse coperto con una quota dell’Irap; questo fondo, nell’ammontare del 2003, dovrebbe continuare comunque a finanziare le funzioni non essenziali delle Regioni.

²⁸ Il cui valore deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da “pareggiare esattamente” l’importo complessivo dei trasferimenti soppressi; rispetto al testo iniziale della legge delega, si presenta in misura più bassa proprio per lo scorporo del fondo ex legge n. 549 del 1995.

²⁵ Cfr. l’intesa tra il Governo e la Regione Lombardia siglata nel marzo 2009 sulle norme generali in materia di istruzione.

²⁶ Sul concetto, cfr. *infra* in questo paragrafo.

allocativo di risorse, l'art. 10 prevede (proprio in ordine alle funzioni trasferite alle Regioni nelle materie di competenza concorrente e residuale) alcuni criteri di compensazione tra gli oneri a carico dello Stato e delle Regioni: da un lato, la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa "comprensivi dei costi del personale e di funzionamento" nel bilancio dell'erario; dall'altro, la riduzione delle aliquote dei tributi erariali e l'aumento corrispondente dei "tributi regionali" destinati alla copertura delle spese per i "Lep" e per le funzioni diverse dai "Lep"; nonché l'aumento dell'aliquota di compartecipazione al gettito dell'Iva destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle Regioni e della compartecipazione all'Irpef (art. 10, lett. a, b, c).

La prima previsione è molto rilevante: con il federalismo fiscale, le spese per il personale e per il funzionamento della sanità e dei servizi di assistenza dovranno passare interamente a carico delle Regioni (per l'istruzione ciò avviene in maniera molto limitata grazie alla correzione operata durante i lavori parlamentari). L'importanza del principio è sottolineata dalla norma sulla salvaguardia finanziaria (art. 28), laddove si stabilisce coerenza tra riordino di funzioni e dotazione finanziaria, ponendo il vincolo "che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni".

La seconda disposizione, quella sulle aliquote erariali e regionali, è molto ambigua e, forse, vale solo come *spot*: in astratto ha certamente senso che alla riduzione della spesa a carico del bilancio statale corrisponda una riduzione della pressione fiscale statale, perché a quelle spese, divenute regionali, si provvederà con il gettito derivante dai tributi regionali in propor-

zione aumentati di aliquota. In concreto, come si dirà, trattandosi solo di sedicenti tributi "regionali", essendo invece autentici tributi "erariali" (*infra* in questo paragrafo), la norma si risolve in una *factio*, con effetti mediati altamente positivi per il governo nazionale (meno tasse statali, più tasse regionali). Il risultato complessivo, ciò nonostante, è per il cittadino contribuente quantomeno a somma zero²⁹.

La questione più delicata è quella diretta a individuare il parametro di riferimento per quantificare l'ammontare delle spese concernenti i livelli essenziali. La legge stabilisce che le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinate a finanziare le spese relative ai "Lep" "sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni", valutati al costo standard, "in una sola regione"; nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente a coprire le spese dei "Lep", si provvede con le quote del fondo perequa-

²⁹ Senza considerare l'evenienza, non così astrusa, che in concreto l'operazione del federalismo fiscale non si risolva in un aumento complessivo della pressione fiscale necessaria per coprire non solo le spese previste ma anche i costi non previsti o prevedibili. A questo proposito appare meramente retorica la prescrizione contenuta nell'art. 28, comma 2, lett. b che non solo assegna ai decreti legislativi la "determinazione periodica del limite massimo alla pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo", ma prescrive loro di salvaguardare "l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria".

tivo (art. 8, lett. g)³⁰. Il riferimento a una sola Regione sostituisce la formula delle tre Regioni presente in una delle versioni originarie del disegno di legge: se, come è evidente, questa Regione è la Lombardia, il risultato sarà un notevole innalzamento dell'asticella, con conseguente necessità di trasferire, mediante la perequazione, ingenti risorse finanziarie a tutte le altre Regioni. Se così fosse, avrebbero ragione quanti ritengono che la legge delega presenterà indubbi vantaggi per i bilanci regionali, specie quelli del centro-sud, realizzando un effetto iperperequativo. Ciò che resta altamente incerto è se il sistema finanziario nazionale disponga di risorse complessive sufficienti a realizzare un simile risultato.

Quali sono i margini della potestà impositiva regionale? L'art. 7 prevede che le Regioni dispongano per il finanziamento delle funzioni (concorrenti ed esclusive, nonché quelle amministrative connesse a competenze esclusive statali) di tributi e compartecipazioni al gettito di tributi erariali, "in via prioritaria" a quello dell'Iva. Le modalità di attribuzione dei "tributi propri derivati" e delle compartecipazioni avviene secondo il principio di territorialità³¹. Il gettito di entrambi è senza vincolo di destinazione (art. 7, lett. e).

³⁰ L'art. 10, lett. d prevede che i decreti legislativi stabiliscano le modalità per la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard previsti dall'art. 8, comma 1, lett. g, sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

³¹ Cfr. art. 7, lett. d e i relativi criteri a seconda del consumo, localizzazione cespiti, residenza percettore.

I "tributi regionali", dunque, diventano una categoria eterogenea (art. 7, comma 1, lett. b; ad essa appartengono: a) i *tributi propri derivati*, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni; b) le addizionali sulle basi imponibili di tributi erariali³²; c) i *tributi propri istituiti dalle regioni* su presupposti non assoggettati a imposizione erariale (la cui valenza è limitata solo al finanziamento delle funzioni non essenziali, come visto).

La legge delega prevede altresì una limitata e differenziata manovrabilità regionale dei tributi (art. 7, lett. c: con riguardo ai tributi propri derivati, possono essere modificate le aliquote e disposte esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati *ex lege* statale e nel rispetto della normativa comunitaria; le addizionali, invece, ammettono solo variazioni percentuali delle aliquote, entro i limiti fissati dalla legislazione statale).

Come è facile notare, la potestà impositiva regionale esce fortemente ridimensionata: solo formalmente si parla di tributi regionali, essendo questa categoria piuttosto caratterizzata o da tributi erariali a gettito regionale o da trasferimenti a titolo di compartecipazione. I tributi regionali in senso stretto restano ai margini, relegati cioè a (quasi inesistenti) presupposti di imposta rinvenibili in ambito regionale e non assoggettati a imposizione erariale.

In attesa del federalismo fiscale a regime, la legge delega provvede anche a disciplinare la fase transitoria di passaggio dalla spesa

³² Al posto delle *aliquote riservate*, con gli effetti riduttivi in termini di progressività di cui si è detto.

storica al fabbisogno standard. Duplice e, per taluni aspetti, contraddittorio è il contenuto dell'art. 20. Da un lato si prevede un *dies ad quem*, dato che il processo di convergenza della spesa storica al fabbisogno standard dovrebbe avvenire in cinque anni, tanto per le spese collegate ai "Lep" che per le altre funzioni regionali; dall'altro sembra quasi che il legislatore faccia poco per rendere concretamente possibile rispettare quel termine, almeno per ciò che concerne i "Lep", sia quando prescrive che i criteri di computo delle quote del fondo perequativo ex art. 9 (*infra* n. 8) si applicano "dopo l'esaurimento di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole Regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 9" (lett. a), sia quando subordina l'utilizzo di quei criteri "a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni" (lett. b), sia soprattutto quando rimette ai decreti legislativi di stabilire il *dies a quo* di decorrenza dei cinque anni (lett. e). Piuttosto concreta appare, invece, la garanzia che la legge delega, nella fase transitoria, vorrebbe dare alle Regioni circa la disponibilità di risorse sufficienti a coprire le proprie spese. Si prevedono meccanismi compensativi per la copertura delle spese diverse da quelle relative ai "Lep" (art. 20, lett. c e d); la garanzia per le Regioni circa la copertura del differenziale certificato, ove positivo, tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi ex art. 8, comma 1, lett. g) e l'acquisizione al bilancio dello Stato del differenziale certificato ove negativo (lett. f e g); la garanzia che il gettito delle nuove entrate regionali sia non inferiore agli stanziamenti erariali cancellati nel bilancio dello Stato ai sensi dell'art. 10.

Il finanziamento delle funzioni locali e i confini dell'autonomia tributaria degli Enti locali

Al criterio dei "Lep" valido in ambito regionale, la legge delega affianca quello delle funzioni per determinare il costo delle spese di comuni e province. Due i profili di maggiore interesse: da un lato l'individuazione delle funzioni locali, che dovrebbe precedere ogni decisione allocativo-finanziaria; dall'altro la determinazione delle fonti di finanziamento a seconda del tipo di funzione. Sul primo punto, come in parte detto, la legge delega opera a legislazione vigente, anche se non rinuncia, grazie alle pressioni degli enti direttamente interessati, a una, sia pure provvisoria, elencazione delle funzioni fondamentali, che per molti versi rievoca l'antica distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative. Lo sguardo è rivolto al riordino di questa materia: sullo sfondo c'è, in particolare, la così detta "bozzaccia", ossia il progetto di riforma dell'ordinamento di comuni e province che il governo sta predisponendo *a latere* del processo di attuazione del federalismo fiscale. In realtà, la legge delega sul federalismo fiscale anticipa alcuni dei contenuti del "codice delle autonomie", facendo passare per provvisorio ciò che molto probabilmente sarà anche a regime. Tra le funzioni fondamentali dei comuni sono ricomprese quelle generali di amministrazione, di gestione e di controllo (nella misura del 70% secondo l'ultimo bilancio certificato alla data di entrata in vigore della legge delega), le funzioni di polizia locale³³, di istruzione

³³ Con implicito, ma scontato, rinvio all'art. 54 del Tuel come riscritto dal così detto "pacchetto sicurezza".

pubblica (compresi asili nido, assistenza scolastica, refezione ed edilizia scolastica, viabilità e trasporti, gestione del territorio e ambiente) e, infine, un generico riferimento a “funzioni del settore sociale” (art. 21, comma 3). Per le province, sono provvisoriamente fondamentali le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, anche qui nella misura del 70% delle spese certificate dall’ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge delega, le funzioni di istruzione pubblica compresa l’edilizia scolastica, quelle riguardanti la gestione del territorio, la tutela dell’ambiente, lo sviluppo economico relativamente ai servizi del mercato del lavoro (art. 21, comma 4). Si prevede, inoltre, la possibilità che gli elenchi vengano adeguati mediante accordi tra Stato, Regioni ed Enti locali in sede di conferenza unificata (art. 21, comma 5). L’art. 11 indica al legislatore delegato come individuare le spese e le relative fonti di finanziamento, utilizzando la distinzione tra funzioni fondamentali e non: la classificazione in particolare contempla le “spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell’articolo 117, comma, lettera p, della Costituzione”, le “spese relative ad altre funzioni”, infine le “spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell’Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all’articolo 16”.

Se per le Regioni il *discrimen* sono i “Lep”, per gli Enti locali la legge delega stabilisce il principio del finanziamento integrale “in base al fabbisogno standard” delle spese connesse alle funzioni fondamentali “e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate” (art. 11, comma 1, lett. b).

Differente sarà il sistema di finanziamento:

a. per le *funzioni fondamentali* si provvede mediante: 1) tributi propri (indivi-

duati secondo quanto previsto dall’art. 12); 2) compartecipazioni al gettito di tributi erariali e tributi regionali, espressamente previste “senza vincolo di destinazione”³⁴; 3) addizionali a tali tributi, con manovrabilità variabile “tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce”; 4) e, infine, dal fondo perequativo (art. 11, lett. b);

b. per le *altre funzioni*, mediante compartecipazioni al gettito di tributi (non ulteriormente specificati) e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante (art. 11, comma 1, lett. c).

L’art. 12 individua in dettaglio le voci di entrata per comuni e province destinate alla copertura delle stese connesse alle funzioni fondamentali. Per i comuni si utilizzano “prioritariamente” “una o più delle seguenti fonti”: il gettito derivante da una compartecipazione all’Iva, il gettito derivante da una compartecipazione all’Irpef, l’imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull’unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo³⁵. Per le province, sempre “prioritariamente”, con il gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione a un tributo erariale (da individuare). Nel caso dei comuni, come è evidente, la scelta di

³⁴ Cfr. art. 11, lett. f: ma si tratta di disposizione in contraddizione con quanto stabilito nella lett. b, laddove si prevede che con quelle compartecipazioni si contribuisca a coprire le spese per le funzioni fondamentali...!

³⁵ Secondo l’art. 1 del d.l. n. 93 del 2008 convertito con modificazioni in l. n. 126 del 2008.

limitare il ricorso all'imposizione immobiliare, l'unica fonte di rilievo a livello comunale, dipende strettamente dall'impegno politico programmatico assunto dal governo di abolire la tassazione sulla così detta prima casa: decisione molto produttiva dal punto di vista del consenso politico, ma sicuramente non altrettanto dal punto di vista del gettito comunale.

L'art. 11 invita poi il legislatore delegato a individuare le fonti di finanziamento nell'ipotesi di trasferimento di ulteriori funzioni a comuni, province e città metropolitane, ai sensi dell'art. 118 Cost. e dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, ossia sulla base di legge statale o legge regionale nelle materie di rispettiva competenza: i decreti di attuazione, in particolare, devono assicurare "per il complesso degli enti" il finanziamento integrale di tali funzioni, "ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento" (art. 11, lett. d); nonché a operare la soppressione dei trasferimenti statali e regionali corrispondenti alle spese sub (a) e sub (b), ad eccezione degli stanziamenti per il fondo perequativo per gli Enti locali e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli Enti locali (art. 11, lett. e); e, infine, a valutare l'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli Enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni, nonché la specificità dei piccoli comuni (con norma di *favor* per forme associative), dei territori montani e delle isole minori (lett. g).

In attesa dell'attuazione legislativa, la legge delega detta una dettagliata disciplina transitoria, molto garantista, in relazione all'eventuale trasferimento di nuove funzioni da parte di Stato o Regione (lett. a), alla corrispondenza di ammontare tra le nuove entrate di comuni e province e il

valore dei trasferimenti statali e regionali in essere per la copertura di funzioni fondamentali e non (lett. b), al riequilibrio delle risorse a favore degli "enti locali sottodotati in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli sovradotati" (lett. c), alla determinazione dei fondi perequativi (lett. d). Si stabilisce, ai fini precipui del superamento del criterio della spesa storica "in un periodo di cinque anni"³⁶, che i decreti delegati definiscano "regole, tempi e modalità della fase transitoria" per le spese relative alle funzioni fondamentali e non fondamentali (lett. e). Un regime transitorio è previsto anche finché non saranno definite le funzioni fondamentali: l'art. 21, comma 1, lett. e stabilisce i criteri direttivi: 1) il fabbisogno di comuni e province è finanziato considerando l'80% delle funzioni come fondamentali e il 20% come non fondamentali (comma 1, lett. e, n. 1), con rinvio a quanto stabilito nel d.p.r. n. 194 del 1996³⁷; 2) per

³⁶ Il relativo *dies a quo* di decorrenza deve essere specificato in sede di decreto legislativo.

³⁷ Il comma 2 dell'art. 21 stabilisce precisamente che "Ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli Enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale di cui agli artt. 11 e 13, in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all'art. 2 sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194".

comuni e province, l'80% delle funzioni fondamentali è finanziato con entrate derivanti autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi *erariali*, e dal fondo perequativo; il 20% delle spese collegate alle funzioni non fondamentali, con l'autonomia finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni tributi *regionali*, e col fondo perequativo; 3) a tal fine si prende a riferimento l'ultimo bilancio certificato a rendiconto, alla data di predisposizione del decreto legislativo di cui all'art. 2 della legge delega.

Principi e criteri specifici vengono dettati per i decreti legislativi in materia di autonomia tributaria degli Enti locali (art. 12). Il sistema è articolato su quattro ordini di entrate *lato sensu* tributarie: tributi statali-locali, tributi regionali-locali, tributi di scopo, tariffe o prezzi. I primi due sono istituiti e disciplinati con legge statale e regionale, con previsione di gettito locale e previsione di una limitata potestà di manovra delle aliquote con regolamento locale, nonché del potere di introdurre agevolazioni (art. 12, comma 1, lett. h). Per i tributi erariali-locali l'art. 12, comma 1, lett. a rinvia alla legge statale per l'individuazione di quelli che vengono chiamati "tributi propri" di comuni e province (anche in sostituzione o trasformazione di quelli esistenti o anche mediante l'attribuzione di tributi o parti di tributi già erariali). Che non si tratti affatto di tributi "propri" si desume allorché si prescrive che è la legge statale a definire "presupposti, soggetti passivi e basi imponibili", facendosi salva solo una "adeguata flessibilità" circa le aliquote di riferimento "valide per tutto il territorio nazionale, da garantire alle autonomie locali". Dal canto loro, le Regioni, "nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria" (che si è visto sono limitatissimi se non inesistenti),

possono "istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali" (formula, questa, che potrebbe preludere a margini di manovra forse più ampi di quelli legati alle aliquote). Per i tributi di scopo, la legge delega prescrive al legislatore delegato di disciplinare "uno o più tributi propri comunali" che il comune può stabilire e applicare "in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi pubblici, ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana"; mentre i "tributi propri provinciali" potranno essere stabiliti e applicati genericamente "in riferimento a particolari scopi istituzionali".

"Piena autonomia" viene inoltre riconosciuta "nella fissazione delle tariffe per prestazioni e servizi", anche se si tratta di un'autonomia limitata sia dalle "normative di settore" sia dalle "delibere delle autorità di vigilanza" (art. 12, comma 1, lett. i). Infine, incentivi finanziari di carattere premiale vengono espressamente previsti al fine di favorire "unioni e fusioni di comuni", declinati sotto forma o di incrementi di autonomia impositiva o di maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali (art. 12, comma 1, lett. f).

La perequazione ordinaria multilivello e la transitoria perequazione infrastrutturale

A differenza del modello costituzionale di perequazione ordinaria, incentrato sul fondo perequativo istituito con legge statale, la legge delega assegna ai decreti legislativi il potere di disciplinare un

modello di perequazione fiscale su livelli territoriali, mediante l'istituzione di un fondo perequativo statale a favore delle Regioni (art. 9), due fondi perequativi regionali a favore rispettivamente di comuni, province e città metropolitane (art. 13). Un sistema di perequazione multilivello, si direbbe, che valorizza il ruolo di Stato e Regioni (in tal caso, però, con le riserve indicate in seguito).

La disciplina della perequazione regionale, rispetto al progetto Calderoli, non ha subito modifiche di rilievo durante i lavori parlamentari: se non per la precisazione che il fondo perequativo statale destinato alle Regioni è "di carattere verticale". Si è voluto, forse, stabilire che i flussi finanziari devono essere disciplinati e gestiti dall'erario e, quindi, escludere, fugando i dubbi sollevati in proposito, che la perequazione potesse essere anche (o, addirittura, solo) orizzontale, ossia tra le Regioni o, meglio, dalle Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante a tutte le altre. Si tratta però di un ritocco formale, dato che alla composizione delle risorse del fondo perequativo concorrono anche le Regioni con risorse proprie. Il fondo statale, le cui quote sono assegnate alle Regioni senza vincolo di destinazione, è alimentato dal gettito prodotto da una partecipazione all'Iva (quella assegnata per le spese relative ai "Lep") e da una quota dell'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'Irpef (per le spese diverse dai "Lep").

Con riferimento alla distribuzione delle quote del fondo perequativo regionale, il testo detta i relativi principi. Innanzitutto, quello di perequazione delle differenze circa le capacità fiscali, per cui l'obiettivo non è livellare ma "ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse

capacità fiscali per abitante" (non avrebbe senso altrimenti la perequazione). Rimane l'ambigua previsione che impone alla perequazione, da un lato, di non alterare l'ordine dei territori in ragione delle diverse capacità fiscali e, dall'altro, di non "impedire la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale" (art. 9, lett. b). Per il resto, la disciplina viene distinta a seconda che le risorse del fondo siano dirette o meno alla copertura dei costi relativi ai "Lep". Nel primo caso la quota tiene conto della differenza tra il fabbisogno per le spese dei "Lep" e le entrate derivanti dal gettito regionale dei tributi a quelle spese destinato, escluse però le variazioni di gettito derivanti: da tributi propri, nonché dai risultati conseguenti alla lotta all'evasione fiscale. Per queste spese è riaffermato il principio della "l'integrale copertura" secondo il "fabbisogno standard" (art. 9, comma 1, lett. c, n. 1). Rimangono, riguardo a questa formula, le perplessità manifestate già con riferimento al disegno di legge: l'esclusione dal computo del gettito dei tributi effettivamente propri si risolve in un disincentivo ad esercitare – sia pure nei limitatissimi spazi in concreto esistenti – la leva fiscale regionale. Chi può avere interesse a tassare i propri elettori sapendo che l'eventuale gettito può essere comunque incassato mediante la perequazione statale e senza alcuno sforzo fiscale? Allo stesso modo, l'esclusione del gettito derivante dalla lotta regionale all'evasione fiscale (che peraltro presuppone strutture regionali), si risolve proprio nell'invito a rimanere inerti, creando un'evidente contraddizione interna alla legge, che tra i suoi principi stabilisce proprio il "contrasto all'evasione e all'elusione fiscale" (cfr. art. 2, comma 2, lett. d).

Per le spese diverse da quelle dei “Lep”, la norma indica i criteri di riparto delle quote del fondo statale: esse andranno solo alle Regioni con minore capacità fiscale per abitante (lett. g dell’art. 9). Per il calcolo si deve stabilire il gettito medio nazionale per abitante relativo al “tributo regionale di cui all’art. 8, comma 1, lettera h)”³⁸, per cui non ricevono nulla le Regioni che superano detta media, mentre ottengono quote di perequazione quelle che sono sotto soglia. La norma precisa che per questa parte il fondo perequativo statale è alimentato “da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni”, quelle sopra soglia, che non partecipano al riparto per queste spese ulteriori. Lo scopo, ancora una volta, è la riduzione delle differenze, rispetto alla media nazionale di gettito del tributo regionale assunto a parametro. Per le spese del trasporto locale la legge delega impone ai decreti di attuazione di differenziare il regime³⁹: per la parte corrente, si provvede con quote del fondo perequativo assegnate in modo da ridurre le differenze, per le spese in conto capitale, il trasferimento di risorse deve tenere conto del fabbisogno standard, del quale è assicurata l’integrale copertura. La norma prevede, infine, un beneficio per la Regione assunta a parametro (art. 8), mediante la garanzia della “co-

pertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l’effettivo gettito dei tributi” (art. 9, comma 1, lett. e).

Problematica appare, invece, la perequazione locale. La disciplina sembra prefigurare un sistema a due livelli, in cui lo Stato mette a disposizione le risorse finanziarie e disciplina la distribuzione delle quote, lasciando alla regione solo una limitatissima funzione gestoria dei fondi, essenzialmente di tipo contabile, consentendo solo un certo margine di apprezzamento circa la possibilità di differenziazione mediante la ridefinizione dei criteri di computo e di riparto. I decreti legislativi, in particolare, istituiscono nel bilancio delle Regioni due fondi, uno solo per i comuni, l’altro per le province e le città metropolitane⁴⁰, alimentati da un fondo perequativo dello Stato finanziato con la fiscalità generale⁴¹, con indicazione separata degli stanziamenti per tipologia di ente, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni loro svolte. Una simile previsione presenta alcuni dubbi, con riferimento sia al principio di autonomia di bilancio degli enti di gover-

³⁸ Si tratta dell’aliquota media di equilibrio dell’addizionale regionale all’Irpef, che a legislazione vigente corrisponde a una quota di gettito dell’Irap.

³⁹ Ciò pare confermare la specialità di questo comparto rispetto alle materie ricomprese nei “Lep” – sanità, assistenza e istruzione – e alle altre funzioni regionali.

⁴⁰ La formula è stata così modificata alla Camera prima del passaggio finale al Senato: il testo inizialmente non contemplava le città metropolitane tra i destinatari della perequazione, prevedendo per esse solo la disciplina delle entrate, contenuta nell’art. 15. L’anticipazione, nella legge delega, delle norme sulla prima costituzione delle città metropolitane può aver giustificato la correzione della disposizione in parola.

⁴¹ Si tratta di una puntualizzazione inserita nell’ultimo passaggio parlamentare, che tuttavia lascia in bianco l’individuazione in concreto delle fonti fiscali erariali dalle quali ricavare le risorse necessarie.

no territoriale che imporrebbe di lasciare alle Regioni la decisione sulle proprie politiche di bilancio, sia al principio di attribuzione che impedisce allo Stato, nelle materie di competenza regionale, di escluderle dalla possibilità di stabilire se e come allocare risorse destinate agli Enti locali. Il finanziamento statale diretto (formalmente o sostanzialmente tale) e la funzione di mero ente pagatore assegnata alle Regioni, finisce per ridurre al minimo la funzione di coordinamento finanziario territoriale che gli artt. 117, 118 e 119 Cost. attribuiscono loro.

La disciplina positiva, non solo istituisce i fondi perequativi locali nei bilanci regionali, ma stabilisce i criteri di allocazione delle risorse, distinguendo a seconda del tipo di spesa (per ciascun dei due fondi). Nel caso di quelle relative alle *funzioni fondamentali* la legge delega prevede una disciplina molto garantista, indicando direttamente il modo di determinare la dimensione dei fondi, prevedendo periodicamente sia l'aggiornamento della loro entità sia la ridefinizione delle fonti di finanziamento (art. 13, lett. a, b), stabilendo i criteri di computo delle spese e delle entrate, nonché i criteri di riparto. Il *quantum* deve essere determinato, per ciascun livello di governo, "in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province"⁴². La

ripartizione deve avvenire sulla base di due ordini di indicatori, da un lato quello relativo al "fabbisogno finanziario", dall'altro gli indicatori relativi al "fabbisogno di infrastrutture" (art. 13, lett. c, nn. 1, 2). La norma prevede che i decreti legislativi stabiliscano le modalità di computo sia della spesa corrente standardizzata (ai fini della lett. c dell'art. 13), sia delle entrate standardizzate (rispettivamente lett. d, e). In questo ambito è previsto un certo margine di apprezzamento delle singole Regioni, le quali, sempre sulla base di quanto stabiliranno i decreti legislativi di attuazione, potranno "procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera d, e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture". Di conseguenza anche il riparto delle quote dei due fondi avverrà sulla base dei parametri definiti sulla base dell'apprezzamento regionale (art. 13, lett. g).

Una volta ricevuti i fondi destinati alla perequazione comunale, provinciale e metropolitana, le Regioni devono trasferirne le quote agli enti di competenza entro 20 giorni. Si tratta di un termine apparentemente perentorio, dato che entro i medesimi 20 giorni le Regioni devono provvedere alla ridefinizione della spesa e delle entrate standardizzate e delle conseguenti quote da assegnare. Tuttavia la norma è alquanto ambigua, quando prevede che l'eventuale ridefinizione regionale "non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali". In ogni caso, il mancato rispetto delle previsioni di legge può giu-

⁴² Quelli previsti dall'art. 12, comma 1, lett b e c, ossia, per i comuni, dal gettito Iva, dalla compartecipazione Irpef e dalla imposizione immobiliare (salva la prima casa) e, per le province, dal gettito dei tributi sul trasporto su gomma e dalla compartecipazione e a un tributo erariale; sono esclusi i contributi spe-

ciali (ex art. 119, comma 5, Cost.) disciplinati dall'art. 16 della legge delega.

stificare l'esercizio dei poteri sostitutivi statali ex art. 120 Cost.

Per le funzioni diverse da quelle fondamentali, invece, la disciplina è molto scarna, limitandosi a stabilire il solito criterio della "riduzione delle differenze" tra le capacità fiscali e a prevedere che i decreti legislativi tengano conto della dimensione demografica dei piccoli comuni e delle forme associative alle quali partecipano⁴³.

Del tutto innovativa, è la previsione di una perequazione infrastrutturale (art. 22). E infatti stabilito che "in sede di prima applicazione, il ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il ministro per le riforme per il federalismo, il ministro per la semplificazione normativa, il ministro per i rapporti con le Regioni e gli altri ministri competenti per materia" predisponga "una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali"⁴⁴. La ricognizione è effettuata sulla base di alcuni indicatori: a) estensione delle su-

perfici territoriali; b) valutazione della rete viaria con riferimento particolare al Mezzogiorno; c) deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo; d) densità della popolazione e delle unità produttive; e) zone di montagna; f) carenze nella dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio; g) specificità insulare⁴⁵. La ricognizione, nella fase transitoria, è in funzione di interventi finalizzati agli obiettivi del comma 5 dell'art. 119 Cost. "da effettuare nelle aree sottoutilizzate" e inseriti nel documento di programmazione economica e finanziaria. Anche in questo caso la norma pare avere molto poco a che vedere con l'attuazione dell'art. 119 Cost. e del federalismo fiscale: si tratta, molto probabilmente, di un impegno che il governo non ha potuto non assumere in sede di discussione della legge delega per assicurare le Regioni, specie quelle del Meridione, e ottenerne il consenso necessario al varo della legge, grazie a una promessa di infrastrutture, a carico dell'erario, per colmare un molto generico "deficit infrastrutturale".

Interventi speciali e patrimonio di Regioni ed Enti locali

Con riferimento al sistema di finanziamento straordinario la legge delega

⁴³ Precisamente (la formula non è chiarissima, per la verità) "tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative".

⁴⁴ Il testo approvato in prima lettura non comprendeva le strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, mentre faceva riferimento espreso all'art. 119, comma 5, Cost.

⁴⁵ Il testo approvato in via definitiva valorizza ulteriormente questo criterio; il disposto completo reca infatti: "specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione".

prevede un fascio di interventi organizzati secondo il “metodo della programmazione poliennale”. Il finanziamento, infatti, si articola in contributi speciali derivanti dal bilancio dello Stato, risorse dell’Unione europea e i cofinanziamenti nazionali. La norma specifica che le risorse europee “non possono essere sostitutive dei contributi erariali” (art. 16, lett. a). Per i contributi speciali statali si prevede che essi confluiscono “in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni” (lett. b). Obiettivi e criteri di allocazione devono essere negoziati in sede di conferenza unificati, disciplinati e quantificati nella manovra finanziaria annuale (lett. e). Per il resto, la disposizione si limita a elencare, in maniera particolarmente generica, i profili che devono essere considerati e la finalizzazione degli interventi (che ripete sostanzialmente il contenuto dell’art. 119, comma 5, Cost.). Il legislatore delegato dovrà guardare “alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all’esigenza del patrimonio storico artistico ai fini della programmazione dello sviluppo economico e sociale”. Sembra quasi superfluo qualsiasi commento rispetto alla assoluta genericità del testo, salvo sottolineare, oltre al fatto che in qualche punto il legislatore ha eccessivamente ceduto e rivendicazioni di tipo campanilistico (come spiegare l’attenzione alla domanda di migrazione interregionale o interstatale di alcuni comuni?), che si tratta di una disegno che dovrà essere armonizzato con il carattere speciale e

straordinario degli interventi prescritti dalla norma costituzionale.

La logica del rinvio è sottesa anche in materia di patrimonio. L’art. 119 stabilisce chiaramente che “i comuni, le province, le città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio” e che questo patrimonio è “attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato”. L’art. 19 della legge delega rimette al governo in sede di attuazione questa determinazione di principi generali, limitandosi a fissare alcune linee guida: a) attribuzione a titolo non oneroso a ogni livello di governo di “distinte tipologie di beni”, salva la possibilità di dettagliare “i singoli beni da attribuire”; b) attribuzione di immobili secondo il criterio di territorialità; c) metodo della concertazione in sede di conferenza unificata per l’allocazione; d) individuazione dei beni di rilevanza nazionale che non sono trasferibili, compresi i beni del patrimonio culturale nazionale.

Le città metropolitane: ordinamento (provvisorio) e finanziamento

Sulle città metropolitane l’art. 23 detta la disciplina per la loro “prima istituzione”, in vista del varo di un’apposita legge che disciplinerà a regime funzioni fondamentali, organi e sistema elettorale (e alla quale seguirà l’approvazione dello statuto definitivo entro 6 mesi dalla data di insediamento dei suoi organi di governo, cfr. comma 8). Ciò nonostante, la norma non rinuncia a modificare il Tuel, aggiungendo all’elenco delle città anche Reggio Calabria (comma 2).

Si prevede un procedimento complesso per l’istituzione, che consta di: 1) una iniziativa, assegnata a un triplice ordi-

ne di soggetti⁴⁶; 2) la redazione di una proposta di istituzione, con la perimetrazione della città⁴⁷ e lo statuto provvisorio (comma 3, lett. a, b, c), 3) l'acquisizione del parere della regione (entro 90 giorni); 4) l'indizione di un *referendum* tra tutti i cittadini della provincia⁴⁸, che è senza *quorum* o con *quorum* al 30% degli aventi diritto a seconda che il parere regionale sia favorevole (oppure in assenza del parere regionale) o negativo; 5) l'istituzione, in conformità alla proposta, mediante un decreto legislati-

vo da approvarsi entro 36 mesi (comma 6, lett. a).

L'organizzazione della città trova le proprie fonti in una pluralità di atti: fino alla disciplina definitiva per *legge* (ex art. 23, comma 1), in via transitoria, vi provvedono lo statuto provvisorio e il decreto legislativo di istituzione provvisoria. Mentre quest'ultimo dovrà creare un'assemblea rappresentativa denominata "consiglio provvisorio della città metropolitana", composta dai sindaci dei comuni inclusi e dal presidente della provincia⁴⁹, lo statuto provvisorio definirà le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio suddetto (anche per designazione dunque). Il governo metropolitano assomiglia, così, a una sorta di confederazione: è costituito dal concorso degli organi di governo di comuni, ivi compreso il capoluogo, della provincia (che cessa solo a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana individuati dalla legge ordinaria di disciplina, cfr. comma 8), e dal consiglio provvisorio. Il governo metropolitano si risolve in mere "forme di coordinamento", previste dallo statuto provvisorio.

Norme specifiche valgono per il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana: fino all'insediamento degli organi disciplinati dalla legge, le risorse finanziarie da esse percepite devono assicurare loro "una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle

⁴⁶ Il comune capoluogo insieme alla provincia, il comune capoluogo insieme ad almeno il 20% dei comuni della provincia che, insieme al comune capoluogo, rappresentino almeno il 60% popolazione, la provincia insieme al 20% dei comuni della provincia stessa pari ad almeno il 60% della popolazione. La disposizione non chiarisce se si tratta di iniziative alternative o concorrenti. In pratica possono essere entrambi i tipi.

⁴⁷ Per la perimetrazione della città metropolitana si stabilisce che, "secondo il principio di continuità territoriale", essa comprenda almeno tutti i comuni proponenti, che il territorio coincida con quello della provincia o parte di essa e includa il comune capoluogo; che l'articolazione interna sia in comuni.

⁴⁸ Il procedimento di indizione e di svolgimento del referendum dovrà essere disciplinato con regolamento del Governo ai sensi dell'art. 17, comma 1, legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dell'interno e il concerto di quelli della giustizia, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa e per i rapporti con le Regioni, osservando le disposizioni della legge n. 352 del 1970 "in quanto compatibili". Si tratta di un'ipotesi davvero singolare di disciplina di un istituto di democrazia diretta disciplinato con fonte secondaria.

⁴⁹ È esclusa ogni forma di emolumento per tale incarico (lett. c).

funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente” (art. 23, comma 6, lett. d). Ai fini delle spese e dell’attribuzione delle risorse, “con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi” (sempre in via provvisoria) le funzioni fondamentali della provincia sono considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, ma ad esse vengono aggiunte: la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la promozione e il coordinamento dello sviluppo sociale (art. 23, comma 6, lett. e, f). A regime, l’art. 15 della legge delega indica al governo, in sede di esercizio delle deleghe di cui all’art. 2, il sistema di finanziamento della città: si prevedono, nel quadro delle norme che si applicano agli Enti locali (artt. 11, 12, 13), l’attribuzione di autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento degli Enti locali le cui funzioni sono trasferite; nonché la possibile assegnazione di “tributi ed entrate proprii, anche diversi da quelli assegnati ai comuni, nonché della facoltà di assegnare alle città il potere di applicare tributi in relazione alle funzioni fondamentali (salvi i tributi di scopo).

La soluzione prescelta, che molto inciderà sul processo di riordino del Tuel, appare di basso profilo. La città metropolitana non è un nuovo ente di governo, pensato guardando all’esperienza di altri paesi (*in primis* l’esempio del governo metropolitano di Londra), ma solo una sommatoria di enti, quelli esistenti. Del resto le funzioni metropolitane sono limitate al coordinamento di altre funzioni

spettanti agli altri enti, salvo prevedere, in chiave incentivante, risorse aggiuntive per queste funzioni.

Considerazioni finali

Nonostante i ritocchi e le aggiunte che sono intervenuti nel corso dei lavori preparatori, la legge delega ha sostanzialmente mantenuto inalterato il suo impianto di fondo. Il modello che viene prefigurato è ancora molto distante dall’attuazione dell’art. 119 Cost., essendo piuttosto diretto a realizzare, nella migliore delle ipotesi, una specie di coordinamento dei flussi finanziari, in chiave di razionalizzazione della legislazione vigente. Ne costituisce l’esempio più evidente la scarsissima attenzione per i profili di innovazione fiscale in materia tributaria e la forte valorizzazione degli strumenti di compartecipazione e di perequazione. Il disegno sul federalismo fiscale, detto altrimenti, rappresenta un modo diverso di essere della finanza decentrata: quasi tutta incentrata su forme di finanziamento derivato, in cui i trasferimenti – sotto forme diverse: devoluzione di gettito, compartecipazione, perequazione – da parte del bilancio dello Stato alle Regioni e agli Enti locali ne costituiscono l’elemento caratterizzante. È probabile che il vigente ordinamento fiscale, sia nazionale sia, soprattutto, europeo, non consentisse molti voli di fantasia: sta di fatto che l’autonomia tributaria di Regioni ed Enti locali viene molto proclamata a parole e poco tradotta in regole effettive. Tutto questo ridimensiona la portata del principio di responsabilità diretta degli amministratori regionali e locali.

Il processo di attuazione, nonostante i tempi previsti, sarà molto lungo e diffi-

cile. La legge traccia un doppio ordinamento: quello ordinario, che entrerà in vigore alla fine del processo; quello transitorio, molto concreto, ma anche assai problematico. L'obiettivo fondamentale del passaggio dalla spesa storica ai costi standard è un orizzonte troppo rarefatto per essere verosimile, specie se si considerano le molteplici variabili che devono contribuire a determinare i fattori che permetteranno quel passaggio. Occorre lavorare a fondo perché si possano concretizzare i presupposti di fatto e i dati economico-finanziari per quantificare la spesa, determinare i livelli essenziali delle prestazioni, individuare e quantificare le funzioni fondamentali, stabilire i criteri di redazione dei bilanci pubblici secondo un linguaggio comune... Finché tutto questo non ci sarà, la fase transitoria vedrà realizzarsi un altro ordinamento, forse diverso da quello vigente, ma non necessariamente in linea con quello che la legge delega prefigura alla fine del processo. L'impressione è che, sia pure in forme non nitidissime, il legislatore abbia inteso intanto rafforzare il quadro vigente, promettendo flussi finanziari consistenti per assicurare i livelli essenziali nelle materie regionali e le funzioni fondamentali degli Enti locali, rinviando molto in là le decisioni più difficili, proprio perché destinate a scontentare, perché richiedono amministrazioni moderne e responsabili. Niente di male, si dirà, stante la situazione economico-finanziaria del nostro Paese e le fratture che percorrono il mondo delle autonomie territoriali. In questo quadro, non solo i cordoni della borsa, ma anche il potere di dire l'ultima parola rimangono fortemente nelle mani dello Stato: cosicché Regioni ed Enti locali, nonostante gli slogan, erano e restano solo enti decentrati di spesa. E

nessuno degli enti interessati, a quanto si vede, pare stracciarsi le vesti per questo. Del resto i margini di autonomia, che pur sono previsti dalla legge (aliquote, addizionali, tributi di scopo), sono così poco valorizzati, che non è difficile ipotizzare che rimarranno sulla carta, specie se nella fase transitoria si assicura, comunque, la copertura delle spese più rilevanti con risorse messe a disposizione dal bilancio dello Stato.

Tutto questo, credo, continua a confermare l'errore di fondo in cui incorre il legislatore delegante: rovesciare l'impianto dell'art. 119 Cost. e, in genere, del titolo V della Costituzione. L'allocazione delle risorse qui segue l'assetto dei poteri e delle competenze, mentre nella legge delega il quadro delle risorse precede (dandoli per presupposti) i confini dello Stato e dei governi territoriali locali. La conseguenza non è la valorizzazione dell'autonomia, sia pure nel quadro di regole nazionali di coordinamento, ma subordinare quella a scelte di tipo centralista. Questo spiega il perché del ricorso ai due indicatori dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali per distinguere i flussi finanziari: la scelta rende meno difficile far accettare la marginalizzazione di Regioni ed Enti locali in ordine alla destinazione delle risorse erogate dall'erario, anche se si tratta di livelli e funzioni che riguardano materie (sanità, assistenza) e competenze (organizzazione, trasporto locale, edilizia scolastica...) non statali di cui le autonomie dovrebbero farsi carico con proprie decisioni di bilancio. Non credo che tutto questo si traduca necessariamente in puntuali vizi di costituzionalità, come pure taluno ha sostenuto. Si tratta, più semplicemente, solo di una interpretazione diversa della riforma costituzionale.

FEDERALISMO FISCALE E SERVIZI COMUNALI

CON PARTICOLARE RIFERIMENTO A QUELLI EDUCATIVI

Franco Pesaresi

Questo intervento sviluppa alcune riflessioni sull'impatto del federalismo fiscale sul welfare comunale con particolare riferimento ai servizi educativi e scolastici.¹ Laddove possibile, si cercherà di fornire qualche orientamento sulla fase attuativa della legge 42/2009.

Questo significa affrontare il tema pensando soprattutto alle ricadute sugli asili nido e sulle scuole dell'infanzia e sui servizi scolastici ad essi collegati. Va però detto che non è possibile fare un ragionamento unitario. L'Istat colloca, infatti, gli asili nido nella spesa sociale, mentre non è così per i servizi scolastici comunali (come la refezione scolastica e il trasporto scolastico). Diversa è anche la situazione delle scuole dell'infanzia che dipendono in buona parte dal Ministero della Pubblica Istruzione.

Occorre anche tener conto che si devono affrontare questioni che in molti casi sono condivisi da tutti i servizi comunali e solo in qualche caso hanno aspetti specifici legati ai singoli servizi.

La spesa sociale attuale

La spesa sociale italiana (malattia/assistenza sanitaria, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia/infanzia, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale) è inferiore alla media europea dei 15.

L'Italia è al nono posto per spesa con il 25,7% del PIL contro il 26,4% dell'Europa (2006).

L'Italia si caratterizza:

- per la spesa in assoluto più elevata per vecchiaia e superstiti (15,5% del PIL);
- per la spesa in assoluto più bassa per le politiche per le famiglie (1,2% del PIL);
- per la spesa in assoluto più bassa per l'inclusione sociale (0,1% del PIL);
- per la spesa tra le più basse per gli invalidi e gli inabili, superiore solo a Grecia e Irlanda (1,5% del PIL).

Come si vede nelle Tabelle 1 e 2:

l'Italia spende poco per l'assistenza. Il 3,1% del PIL mentre la media europea è di almeno il 5,1%. Il dato italiano è il più basso nell'Europa dei 15;

spesa locale marginale (12,8%) rispetto alla spesa complessiva e con tassi di crescita inferiori alle necessità.

la spesa sociale locale presenta grandi differenze fra le aree del paese.

¹ L'intervento, ripreso integralmente dalle slides, non è stato rivisto dall'autore.

I determinanti della spesa sociale comunale

Per intervenire sulle politiche assistenziali comunali, superare le grandi differenze e sviluppare gli interventi nei settori strategici occorre conoscere gli elementi che determinano la spesa assistenziale a livello locale.

L'ammontare della spesa sociale comunale (rispetto alla spesa complessiva) dovrebbe dipendere soprattutto dal livello dei bisogni e dal livello delle risorse disponibili. Ma è davvero così?

Per avvicinarsi alla quantificazione dei bisogni, in genere si utilizzano degli indicatori come la struttura demografica della popolazione residente e la diffusione dei livelli di povertà.

La struttura demografica della popolazione

Questo dato dovrebbe essere uno dei principali determinanti della spesa sociale comunale. Ma, in realtà, non esistono relazioni positive tra spesa comunale per minori e presenza di bambini sotto i 3 anni (Ifel) né tra la spesa per anziani e l'incidenza degli over-65 tra i residenti (Ifel).

La disuguaglianza nella distribuzione dei redditi

Un Comune in cui le famiglie povere rappresentano una quota rilevante sul totale delle famiglie necessiterebbe di una maggiore spesa per l'assistenza. In realtà, accade il contrario. Nei Comuni con un più elevato tenore di vita dei residenti la domanda e l'offerta di servizi pubblici sono più sviluppati, specie per l'assistenza agli anziani, ai bambini e ai disabili (Ifel).

C'è una correlazione positiva fra l'entità della spesa sociale e il reddito pro-capite

dei residenti così come fra la spesa per disabili e il reddito pro-capite dei residenti, mentre c'è una correlazione negativa fra la spesa per disabili e l'incidenza dei disabili nella popolazione residente.

Ne consegue che uno degli elementi che guidano le scelte dei Comuni nello stanziamento di risorse sociali è la dotazione reddituale dei residenti ma in termini di ricchezza e non di povertà.

In realtà, gli elementi che determinano davvero la spesa sociale comunale non hanno alcun legame con i bisogni. Gli elementi che invece incidono si legano esplicitamente al livello delle risorse disponibili. Si tratta del grado di autonomia finanziaria dei Comuni e della classe dimensionale del Comune.

Il grado di autonomia finanziaria

Si tratta della disponibilità di risorse proprie libere e della flessibilità di bilancio sul versante delle uscite. L'Ifel (2007) ha dimostrato una importante correlazione fra l'utilizzo della leva fiscale e l'erogazione dei servizi alla persona: più è elevato il valore dell'aliquota Irpef più è elevata la spesa sociale pro-capite.

In sintesi

L'esame dei bilanci comunali presenta un quadro di forte disomogeneità della spesa sociale. L'erogazione di servizi non sarebbe guidata dalla domanda o dai bisogni ma dalle condizioni iniziali dei Comuni, espresse dal reddito pro-capite dei contribuenti, dalla classe dimensionale del Comune e dalla struttura di bilancio così come si è storicamente determinata. Di fatto, la spesa sociale comunale non è collegata in modo significativo ai bisogni e alla povertà dei territori.

I Comuni si sono dimostrati incapaci di rendere più autonome le politiche socia-

Tabella 1 – Spesa sociale pubblica totale (2003)

PRESTAZIONI	MILIONI DI EURO	IN % SUL PIL	IN % SU TOTALE SPESA
Assegno sociale	3.346	0,24	7,7
Integrazione al minimo pensioni	13.945	1,00	32,3
Pensioni di invalidità civile	2.544	0,18	5,9
Indennità di accompagnamento	8.166	0,59	18,9
Maggiorazione sociale	1.620	0,12	3,7
Assegno per il nucleo familiare	5.495	0,40	12,7
Sostegno locazione	248	0,02	0,6
Assegno per 3° figlio	423	0,03	1,0
Assegno di maternità	290	0,02	0,7
Pensioni di guerra	1.558	0,11	3,6
Ministero solidarietà sociale	31	0,00	0,1
Totale prestazioni nazionali	37.666	2,71	87,2
Servizi sociali comunali	5.378	0,39	12,5
Province	129	0,01	0,3
Totale prestazioni locali	5.507	0,40	12,8
TOTALE SPESA PER L'ASSISTENZA	43.173	3,11	100,0

Tabella 2 – La spesa comunale per servizi sociali (2006)

RIPARTIZIONE	SPESA PRO CAPITE	
NORD-OVEST	117	Spesa più alta RSS: Valle d'Aosta 359
NORD-EST	146	Spesa più alta RSO: Emilia Romagna 151
CENTRO	114	
SUD	44	Spesa più bassa: Calabria 25
ISOLE	86	Spesa più bassa RSS: Sicilia 75
ITALIA	101	

li rispetto alle condizione reddituale di partenza del Comune. Ne sono causa: i criteri dei trasferimenti statali (solo blandamente legati ai bisogni), l'assenza di standard nazionali per i servizi, l'assenza di meccanismi efficaci di perequazione a livello municipale.

Le risorse sociali locali seguono l'andamento dell'economia: si riducono (o non crescono) quando servono di più e aumentano quando meno servono. Possono venire miglioramenti dall'approvazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (Leps) e dalla sensibilizzazione degli amministratori.

In prospettiva, due importanti atti impatteranno con la spesa sociale: i Leps e il federalismo fiscale. I due atti hanno tensori tendenzialmente opposti: i Leps tenderanno a ridurre le differenze geografiche (e a aumentare la spesa?) mentre il federalismo della legge 42/2009 tenderà ad aumentarle (per i Comuni non viene previsto esplicitamente il costo standard). Gli effetti, allo stato attuale, sono incerti. I servizi sociali comunali sono gracili, con differenze geografiche enormi, con carenze gravi (non autosufficienza, nidi ecc.) e con un finanziamento che è il più basso dell'Europa dei 15.

Il finanziamento del sociale deve dunque crescere sensibilmente. Federalismo fiscale e Leps devono permettere o essere finalizzati anche a questo obiettivo.

Con il federalismo fiscale come verrà finanziato il welfare comunale?

La classificazione delle spese comunali

1. Spese fondamentali: definite dalla legislazione statale; comprensive dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate; finanziate

integralmente in base al fabbisogno standard.

2. Spese non fondamentali: relative ad altre funzioni; finanziate da tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi e dal fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante (obiettivo: ridurre le differenze tra le capacità fiscali). Il finanziamento integrale non è più garantito.
3. Spese speciali: non dirette a tutte le territorialità; finanziate da contributi speciali, dall'UE o cofinanziate con i fondi di cui al comma 5, art. 119 della Costituzione.

Le spese fondamentali

- a. Individuate provvisoriamente dalla legge 42/2009 per le funzioni:
 - generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
 - di polizia locale;
 - di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
 - nel campo della viabilità e dei trasporti;
 - riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente;
 - relative al settore sociale;
- b. Individuate dal DDL sulla riforma delle autonomie locali:
 - la normazione sulla organizzazione e lo svolgimento delle funzioni;
 - la programmazione e la pianificazione;
 - l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale;
 - il controllo interno;
 - la gestione finanziaria e contabile;
 - la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza;
 - l'organizzazione e la gestione dei

- servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale;
- la programmazione e il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi...;
 - la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell'accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e realizzazione di attività produttive;
 - l'edilizia pubblica e privata, la pianificazione, la vigilanza e il controllo territoriale di base, la regolazione dell'attività urbanistica e l'attuazione di interventi di recupero del territorio...;
 - la gestione del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano;
 - la pianificazione, la vigilanza e il controllo delle attività di rilievo urbanistico e su quelle rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente;
 - l'attuazione, in ambito comunale, delle attività di protezione civile;
 - la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade comunali e la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di pertinenza dell'ente;
 - la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali, l'erogazione ai cittadini delle relative prestazioni;
 - l'edilizia scolastica, l'organizzazio-

Tabella 3 – Le classi dimensionali

Dimensione comuni (abitanti)	Spesa pro-capite			
	Spesa sociale	(Di cui) asili nido e minori	(Di cui) strutture residenziali per anziani	(Di cui) prestazioni monetarie
<5.000	74	6	12	47
5.000-10.000	89	15	11	54
10.001-20.000	101	22	8	60
20.001-60.000	106	24	7	63
>60.000	173	53	15	82

Tabella 4 – Effetti attesi e reali

Determinanti della spesa sociale	Aspettative	Stato attuale
Struttura demografica della popolazione residente	Livelli di spesa condizionati dalla dimensione della presenza di bambini, anziani, disabili ecc.	Livelli di spesa non condizionati dalla presenza di bambini, anziani, disabili ecc.

Disuguaglianza dei redditi familiari (diffusione povertà)	Maggiore spesa comunale laddove minori sono i redditi familiari	Maggior spesa comunale laddove maggiori sono i redditi pro-capite dei residenti
Grado di autonomia finanziaria	Spesa sociale maggiore laddove più elevato è il grado di autonomia finanziaria	Spesa sociale maggiore laddove più elevato è il grado di autonomia finanziaria
Classe dimensionale	Livelli di spesa uniformi	Spesa pro-capite crescente al crescere della classe dimensionale

ne e la gestione dei servizi scolastici, dagli asili nido fino all'istruzione secondaria di primo grado;

- la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici artistici e bibliografici di interesse comunale e di archivi comunali;
- l'attuazione delle misure di sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale;
- l'accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni;
- l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l'espletamento dei compiti di polizia amministrativa, stradale e tributaria, inerenti i settori di competenza comunale;
- la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi.

Asili nido e Livelli essenziali delle prestazioni sociali

Gli asili nido sono collocati nelle funzioni di istruzione pubblica. Fanno parte delle funzioni fondamentali ma non delle prestazioni sociali.

Occorrerà verificare se gli asili nido verranno collocati fra i Leps. Se questo non succederà, diminuiranno le garanzie di sviluppo e di tutela giuridica del settore. È opportuno che gli asili nido vengano collocati fra i Leps se vogliamo avere maggiori garanzie di sviluppo omogeneo del settore.

Il finanziamento delle Funzioni fondamentali

Le Funzioni fondamentali sono finanziate integralmente in base al fabbisogno standard con:

- tributi propri;
- compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali (senza vincolo di destinazione);
- compartecipazioni e addizionali al gettito di tributi erariali e regionali;
- fondo perequativo (senza vincolo di destinazione).
-

Le Regioni e i Livelli essenziali delle Prestazioni Sociali

Non ci sarà, dunque, alcun finanziamento regionale (o statale) specifico per i Leps (confermato anche dalle norme transitorie art. 21, comma 1). Rimane invece per i LEA.

Le Regioni perdono il principale strumento a sostegno delle proprie politiche sociali. Senza il finanziamento delle politiche le Regioni indeboliscono pesantemente la loro azione. Rimane il Fondo perequativo che non ha destinazione vincolata e può essere distribuito solo ad alcuni Comuni. Questa situazione è insostenibile. È impensabile che la Regione non partecipi al finanziamento almeno parziale dei Leps vista la competenza legislativa esclusiva in materia sociale. Non avrebbe strumenti per le proprie politiche. Bisogna trovare il modo di far partecipare le Regioni. Non è attualmente previsto ma non è detto che in sede di decreti legislativi non si trovi il modo di inserire questa necessità. In questo quadro, lo strumento della deliberazione per organizzare i servizi dovrà essere sostituito dalla legge regionale.

Per i Comuni: il fabbisogno standard

Che cosa è il fabbisogno standard?

Il fabbisogno standard (FS) è il criterio di riferimento per il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali degli Enti locali (e i Leps).

La legge 42/2009 cita il fabbisogno standard tredici volte ma mai per definirlo e per indicare il metodo di calcolo. Possibile che nessuno abbia posto con forza questo problema?

La teoria economica non definisce il fabbisogno (di spesa) standard in modo univoco. C'è chi:

- fa riferimento a comportamenti medi di spesa (che devono però trovare riscontro in fattori oggettivi esogeni);
- definisce la spesa standard per abitante mettendola in relazione a variabili ritenute e a priori le determinanti dei fabbisogni di spesa dei singoli enti;

- definisce la spesa standard come il livello di spesa pro-capite che consente la fornitura di un livello di servizi considerato standard.

Seguendo la logica della legge delega, sono due le metodologie possibili per calcolare i fabbisogni standard dei Comuni. La prima consiste nel calcolo dei costi standard (se ne parla nei primissimi articoli della legge a proposito dei principi fondamentali). Il costo standard consiste nel costo di produzione ideale (di una prestazione) ottenuto supponendo condizioni operative normali.

Per determinare il fabbisogno standard occorre conoscere il costo standard, calcolato conoscendo la qualità standard delle prestazioni e lo standard di erogazione delle prestazioni.

Non si basa sulla spesa storica.

L'uso del costo standard consente di catturare meglio le esigenze di recupero di efficienza e di efficacia della spesa, dato che determina valori degli standard non eccessivamente difformi lungo il territorio nazionale giustamente differenti al variare della dimensione del Comune coerentemente con la presenza di economie/diseconomie di scala presenti nella produzione di un bene/servizio. Si tratta di un'operazione complessa per la carenza di un dataset più omogeneo circa le caratteristiche dei servizi erogati dai comuni (ministeri impreparati) ma può garantire il finanziamento realmente necessario.

La seconda metodologia consiste nel calcolo della spesa standardizzata (se ne parla a proposito dei criteri per il Fondo perequativo) o analisi dei determinanti di spesa.

Il calcolo del Fabbisogno Standard secondo la spesa standardizzata si basa sulla spesa storica, in particolare sull'interpolazione statistica della spesa pro capite sostenuta dagli enti per un determinato servizio

attraverso un set di variabili esterne alla funzione di produzione del medesimo.

La stima consente di determinare quale è la quota giustificabile dal contesto strutturale e socio-economico in cui l'ente opera (la spesa standard) e quale invece la porzione di spesa in eccesso rispetto ai comportamenti medi di spesa di enti con analoghe caratteristiche.

Si caratterizza (rispetto al costo standard) per una maggiore semplicità e per una minore necessità di arricchimento del set informativo disponibile ma definisce valori di stima a volte poco idonei a descrivere standard comportamentali di spesa (essendo questi erraticamente variabili lungo il territorio e per la dimensione dell'ente e, soprattutto, largamente influenzati dai livelli di occupazione e dal reddito dei residenti).

Taluni studiosi (ISAE, Osculati, Bordinon), in assenza di indicazioni chiare, ritengono che per il calcolo del FS si utilizzeranno gli stessi criteri previsti dall'articolo 13 della legge 42/2009 per calcolare la spesa corrente standardizzata (un indicatore necessario per la ripartizione del fondo di perequazione).

Rimane qualche perplessità perché:

- la spesa corrente standardizzata non esprime lo stesso concetto del fabbisogno standard (si parte dalla spesa storica invece che dal bisogno di risorse);
- il metodo di calcolo è limitato al fondo perequativo. Se il legislatore avesse voluto utilizzare lo stesso criterio per il FS lo avrebbe esplicitato.

Quali criteri ipotetici?

Come criteri ipotetici si utilizzano quelli della spesa corrente standardizzata (art. 13). Una quota uniforme per abitante (calcolata sulla base della spesa storica) corretta per tenere conto della diversità della spesa:

- dall'ampiezza demografica;
- dalle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane;
- dalle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti.

Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli Enti nella determinazione del fabbisogno è definito con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli Enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata.

Una simulazione dell'ISAE

Tale simulazione ha calcolato che il 41% degli Enti locali presenta una spesa effettiva maggiore di quella standard, ma soprattutto che il 12% dei Comuni ha una spesa effettiva maggiore del FS compresa fra il 10% e il 20% e che oltre l'8% degli enti locali presenta eccedenze superiori al 20%. La transizione non sarà facile. Potrebbero esserci forti pressioni sulle Regioni da parte dei Comuni con eccedenze affinché modificchino i criteri di ciò che è modificabile (e cioè il fondo perequativo).

Una valutazione del criterio della spesa corrente standardizzata

Questo metodo di calcolo comporta di fatto una riallocazione della spesa storica complessiva senza modificarne il livello. Il fabbisogno caratteristico degli Enti locali non è rapportato a un concetto di costo, diversamente da quanto prescritto per le Regioni. Non si prova cioè a stabilire quanto si debba finanziare per ogni posto di asilo nido (scelta giustificata secondo alcuni dalla assenza di dati). Inoltre non tiene conto della effettiva qualità e quantità dei servizi erogati dai singoli Comuni (penalizzati i Comuni virtuosi). Tale criterio può essere gestito con i dati attualmente disponibili.

Una valutazione applicata ai Leps

Il criterio non è adatto a finanziare i settori che si devono ancora sviluppare come quello sociale e socio-educativo, poiché tende a riproporre il finanziamento macro attuale con metodi diversi. Potrebbe essere un sistema adatto per prestazioni o altre funzioni fondamentali che non si devono sviluppare.

Fabbisogno standard: qualche proposta

Il settore sociale e socio-educativo comunale per l'attuazione dei Leps ha oggettivamente bisogno di più risorse. Il meccanismo di calcolo del fabbisogno standard che sembra prevalere ridistribuisce le risorse attuali. Non permette la crescita di risorse complessive per il sociale. Questa stessa necessità non c'è per il complesso delle funzioni fondamentali. Occorre trovare un meccanismo di calcolo del fabbisogno standard che sappia far crescere i servizi assistenziali e socio-educativi. Si può ipotizzare un percorso semplificato per le funzioni fondamentali, a eccezione dei Leps calcolati in modo autonomo. Ci sono argomenti per giustificare una metodologia diversa dei due gruppi di prestazioni.

Fabbisogno standard per i Leps

Per i Leps si potrebbe puntare sulla valutazione del *calcolo del costo standard* a partire dalle prestazioni principali (Bordignon).

Anche nel settore sociale c'è un gruppo di poche prestazioni (asili nido, assistenza residenziale) in grado di determinare la gran parte della spesa.

Si tratterebbe di un percorso graduale di acquisizione dei dati e di applicazione del criterio analitico. Mano a mano che si rendono disponibili i dati si riduce l'applicazione dello stesso criterio applicato per le funzioni fondamentali.

Si tratta di un percorso complesso ma nello stesso tempo realista e non si rinuncia a un percorso graduale di crescita delle risorse e alla costruzione del "pacchetto di cittadinanza" uguale per tutti.

Per i Comuni: il fondo perequativo

Il fondo perequativo per gli Enti locali

Il fondo perequativo per gli Enti locali finanzia sia le funzioni fondamentali dei comuni sia quelle non fondamentali.

Aspetto decisivo è la dimensione del fondo che è determinato, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate spettanti ai comuni.

Decisivo anche per la dimensione del fondo perequativo è la determinazione del fabbisogno standard.

La quota di fondo perequativo destinata alle funzioni fondamentali viene ripartita in base a due indicatori:

- un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito di tributi ed entrate proprie;
- indicatori di fabbisogno di infrastrutture per il finanziamento della spesa in conto capitale.

La quota per le funzioni non fondamentali è invece diretta a ridurre le differenze tra le capacità fiscali.

Il riparto del fondo perequativo, per la parte delle funzioni fondamentali, si basa su un indicatore di fabbisogno finanziario costruito a partire dalla spesa storica. Un sistema diverso da quello regionale.

È giusto questo sistema? Nella prima fase di applicazione questo sistema può ridur-

re l'impatto del federalismo, ma a regime potrebbe avere degli effetti contraddittori. Potrebbe inoltre accadere che il fabbisogno standard e il fondo perequativo vengano ripartiti sostanzialmente con gli stessi criteri. Ciò renderebbe il sistema di perequazione non pienamente efficace.

Il ruolo delle Regioni

I fondi perequativi non arriveranno più ai Comuni dal Ministero dell'Interno ma dalle Regioni. Le Regioni potranno ripartire le risorse secondo i criteri ministeriali oppure, previo accordo in conferenza unificata e previa concertazione con gli Enti locali, potranno modificare tali criteri di riparto. È condivisibile questa scelta?

La norma costituzionale sembra permettere sia la distribuzione statale che quella regionale. La distribuzione del fondo affidata alle Regioni può dare risultati allocativi migliori perché in grado di tenere conto di situazioni locali particolari. Ma potrebbe produrre venti diversi sistemi con il rischio anche di un uso discrezionale e politicizzato dei criteri distributivi.

Probabilmente è bene che il riparto del fondo perequativo passi attraverso le Regioni a patto che si riduca fortemente la discrezionalità delle Regioni. La norma della legge 42/2009 (accordo sui criteri in Conferenza unificata e intesa con Enti locali) sembra andare in questa direzione.

Si ridurranno le differenze?

Quali sarebbero gli effetti nel finanziamento dei Comuni dell'applicazione di certe simulazioni che hanno visto l'utilizzo della spesa pro capite di una o più Regioni applicarsi a tutte le altre o basate sulla spesa storica? Grandi sono le differenze fra gli 8.000 Comuni; attenzione alle scorciatoie.

L'analisi del servizio comunale dell'istruzione scolastica dimostra che i dati economici da soli non bastano a evidenziare i livelli di efficienza e i dati sulle prestazioni erogate spesso non sono abbastanza precisi e affidabili.

Se utilizzassimo solo i dati sulla spesa pro-capite avremmo che i Comuni del meridione sono quelli che appaiono come più efficienti in virtù della minor spesa pro-capite.

Ma se inseriamo i dati in qualche modo indicativi della qualità del servizio avremmo la giustificazione della diversità dei costi. Le differenze dipendono dal numero di studenti per aula che è mediamente quasi il doppio al Sud rispetto al Centro-nord.

Le diverse performance dei Comuni nascondono livelli quali-quantitativi decisamente differenti. Questo ci obbliga a leggere e utilizzare i dati con la dovuta cautela, perché i dati disponibili non sono sempre attendibili e i costi medi (che potrebbero diventare standard) non ci dicono molto sulla qualità della spesa.

Pertanto il passaggio dal metodo della spesa storica a quello dei costi medi (utilizzati come standard) può riservare risultati imprevedibili che potrebbero penalizzare i Comuni con servizi di migliore qualità. Non esistono attualmente banche dati in grado di fornire le informazioni necessarie all'introduzione di questo nuovo metodo (anche se lo Stato sta aumentando l'impegno in questa direzione).

La spesa sociale comunale pro-capite presenta enormi differenze (1 a 12). Ugualmente si ritrovano grandi differenze anche nell'assistenza scolastica (1 a 5).

Riuscirà il federalismo a ridurre gradualmente le differenze? E a migliorare l'efficienza del sistema?

Sappiamo che questo dipenderà:

- dal sistema di calcolo del fabbisogno standard (basato sul costo standard o sulla spesa storica?); serve il costo standard;
- dalla dimensione del fondo perequativo e dalle sue modalità di riparto;
- dal collegamento del fabbisogno standard con i Leps; la riduzione delle differenze si lega indissolubilmente alla determinazione del fabbisogno standard in modo tale che garantisca il pieno finanziamento dei Leps; questo comporta che siano definiti i Leps in modo non generico; nel momento in cui tutti i Comuni saranno impegnati a garantire i Leps, le differenze non scompariranno ma si dovrebbero ridurre.

Federalismo e Leps

Le necessità di sviluppare la spesa sociale locale e di ridurre le differenze rendono necessario agganciare fortemente le modalità di finanziamento degli Enti locali alla definizione dei Leps. Occorre pertanto:

- definire in modo non generico i Leps;
- calcolare il fabbisogno standard sulla base dei Leps (di un gruppo crescente di prestazioni);

- definire un percorso graduale.

A questa esigenza non risponde in modo coerente il comma 2 dell'art. 20 della legge 42/2009 che stabilisce che fino alla loro approvazione con nuova legge si considerano Leps quelli già fissati in base alla legislazione statale. Questo comma introduce una nuova preoccupante ipotesi: quella del calcolo del fabbisogno standard considerando le norme nazionali largamente incomplete sull'assistenza e non considerando le prestazioni e le risorse regionali e comunali sull'assistenza (peraltro inadeguate). Risultato: un federalismo senza la sua garanzia costituzionale che sono i LEP.

Questo porterebbe alla fine del federalismo (solidale) e all'esplosione delle differenze regionali.

Definire i Leps in modo non generico

L'obiettivo di elevare la spesa sociale e di ridurre gli squilibri territoriali richiede di definire i Leps in questo modo:

- devono essere individuate con precisione le prestazioni;
- per ogni prestazione va definito lo standard di erogazione;

Tabella 4 – La spesa comunale pro-capite: provenienza e distribuzione territoriale

Zona territoriale	Intervento erariale	Intervento regionale	Pressione finanziaria	Totale
Nord occidentale	67	41	794	902
Nord orientale	49	111	717	877
Centrale	114	51	772	937
Meridionale	211	43	450	704
Insulare	278	206	359	843
Nazionale	130	74	647	851

Tabella 5 – Le differenze nella spesa comunale per gli asili nido

	Spesa procapite	Spesa per posto nido	% posti prima infanzia
Nord-ovest	49	10.960	15,0
Nord-est	51	9.573	17,8
Centro	55	12.712	15,1
Sud e Isole	23	8.732	4,3
Comuni <5.000	54	6.822	
Comuni 5.001-10.000	41	7.684	
Comuni 10.001-20.000	33	8.330	
Comuni 20.001-60.000	33	10.239	
Comuni >60.000	61	12.540	
ITALIA	49	10.999	11,7

Tabella 6 – Le differenze nella spesa comunale per l'istruzione scolastica 2005 (c/cons.)

	N. studenti frequentanti/n. aule	Spesa unitaria per studente (in euro)
Bari	20,2	763
Napoli	18,4	799
Palermo	20,2	1.081
Venezia	12,9	2.050
Milano	12,3	2.864
Bologna	21,9	2.956
Firenze	12,3	3.334
Torino	11,1	3.583

- ogni servizio/prestazione deve essere sottoposto ad autorizzazione e accreditamento;
- il riferimento deve essere al bacino di popolazione e non all'ambito sociale.

Obiettivi di servizio dei Leps

Occorre rilevare positivamente un interesse della legge verso la definizione non generica dei Leps. Spetta infatti ai decreti legislativi definire anche gli obiettivi di

servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali (art. 2, comma 2, lett. f).

Che cosa sono gli obiettivi di servizio se non qualcosa di assimilabile agli standard di erogazione delle prestazioni?

La delega è comunque difficile da attuare se non si definiscono prioritariamente i Leps.

Monitoraggio e sanzioni

La legge sul federalismo fiscale garantisce il finanziamento delle funzioni fondamentali e non dei Leps. Questo modello è debole. Quali strumenti e garanzie per la realizzazione dei Leps? Senza lo strumento del finanziamento finalizzato si è quasi disarmati. Decisivo diventa, pertanto, il monitoraggio sulla loro realizzazione. Occorre anche un sistema di incentivazione e di meccanismi sanzionatori da applicare ai Comuni da affidare anche alle Regioni (e non solo allo Stato, come definisce l'art. 2, comma 2, lett. z).

Gradualità

La situazione della finanza pubblica rende improbabile uno sviluppo significativo dei finanziamenti dedicati al welfare sociale locale, ma la conoscenza del settore rende irrinunciabile la costruzione della rete completa dei servizi. Questo rende plausibile un percorso graduale di valutazione analitica del fabbisogno, di finanziamento e di sviluppo del settore.

Federalismo e istruzione

La legge 42/2009 contiene solamente due scarni riferimenti ai temi dell'istruzione (art. 8, commi 2 e 3), garantendo

una copertura secondo il fabbisogno a due tipologie di spese:

- quelle per lo svolgimento delle funzioni amministrative dell'istruzione, peraltro già esercitate dalle Regioni;
- quelle che deriveranno dalle nuove funzioni attribuite alle Regioni sulla base di un'intesa Stato-Regioni ancora da sottoscrivere. In questo ambito, la copertura delle nuove spese derivante dalle nuove funzioni è condizionata alle "forme in cui le singole Regioni daranno seguito all'intesa Stato-Regioni".

Quali sono le funzioni amministrative?

Le funzioni amministrative dell'Istruzione già affidate alle Regioni sono:

- le funzioni individuate dal DPR 616/77 che riguardano principalmente l'assistenza scolastica;
- la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
- la programmazione della rete scolastica;
- la determinazione del calendario scolastico;
- i contributi alle scuole non statali;
- la gratuità totale o parziale dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico;
- l'assegnazione delle borse di studio finalizzate a sostenere la spesa delle famiglie per l'istruzione;
- altre funzioni amministrative derivanti dall'esercizio della competenza legislativa integrativa o di attuazione di leggi statali (integrazione degli alunni disabili, miglioramento delle strutture scolastiche ecc.).

Quali sono le nuove funzioni attribuite per l'istruzione?

Per definire le nuove funzioni dell'istruzione attribuite alle Regioni possiamo

fare solo delle ipotesi sulla base di due importanti punti di riferimento: la sentenza della Corte Costituzionale n. 13/2004 e la bozza di intesa Stato-Regioni.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 13/2004 fornisce alcuni chiarimenti sui relativi ambiti di competenza di Stato e Regioni in tema di istruzione (alla luce delle modifiche del titolo V della Costituzione). La sentenza precisa che, relativamente alla distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, lo Stato debba limitarsi a determinare i principi organizzativi generali e che spetta alle Regioni attuare con propria disciplina. Oggi queste funzioni sono svolte dagli Uffici scolastici regionali senza alcun coinvolgimento regionale. La sentenza non attribuisce con efficacia immediata tale funzione ulteriore alle Regioni ma ne condiziona l'esercizio da parte delle stesse alla definizione di una apposita disciplina e alla istituzione di apparati idonei a svolgere tale funzione.

Anche a seguito della sentenza costituzionale n.13/2004, Stato e Regioni hanno stilato (ottobre 2008) una bozza di intesa (non ancora approvata) in cui si chiariscono quali sono i nuovi compiti istituzionali dei diversi livelli di governo coinvolti (Stato, Regioni, Province, Comuni e Istituti scolastici). L'intesa prevede che vi sia un passaggio di funzioni amministrative e organizzative dallo Stato alle Regioni. La più rilevante è quella che attribuisce alle Regioni il compito di assegnare il personale e le "risorse economiche e strumentali" alle istituzioni scolastiche sulla base dei principi generali fissati dallo Stato. A tale proposito si fa esplicito riferimento alla possibilità che, per l'esercizio di queste funzioni, sia trasferito dallo Stato il personale degli Uffici scolastici regionali. La bozza prevede esplicitamente che il personale delle

scuole (dirigenti, docenti, ATA ecc.) resti alle dipendenze dello Stato.

Quali risorse alle Regioni?

Risorse economiche e strumentali:

- vecchie funzioni amministrative (1.959 milioni);
- costo uffici scolastici regionali (280 milioni);
- fondo per le supplenze brevi e saltuarie (310 milioni);
- indennità al personale legate all'autonomia scolastica (2.126 milioni).

La gestione del personale scolastico

L'aspetto più rilevante è la determinazione della dotazione di personale da attribuire alle Regioni e che poi le stesse assegneranno alle singole scuole.

L'ipotesi più probabile:

- lo Stato definisce i contenuti di ciò che costituisce il livello essenziale delle prestazioni (sia in termini contenutistici che organizzativi, ad esempio ore di didattica frontale, numero minimo e massimo di alunni per classe ecc.);
- le Regioni provvedono a organizzare il servizio a livello territoriale (nel rispetto dell'autonomia scolastica) secondo i principi e le norme generali definite dallo Stato. Nel far ciò le Regioni hanno una determinata assegnazione standardizzata di personale scolastico il cui costo è a carico dello Stato.

La caratteristica dell'istruzione è che il fabbisogno standard da calcolare per soddisfare i livelli essenziali saranno espressi per la parte prevalente in termini di personale e in parte sensibilmente minore in termini finanziari.

Come determinare il fabbisogno standard dell'istruzione?

Come determinare il FS (che in questo

caso consiste in docenti e altro personale) che consente il soddisfacimento dei Lep educativi?

- Modello del risultato che consiste nel livello di apprendimento acquisito: il soddisfacimento dei Lep in tutte le Regioni implica che alle stesse debbano essere attribuite risorse tali da garantire a qualunque cittadino di ottenere un livello standard di apprendimento definito a livello centrale. Se in alcune Regioni sono presenti difficoltà particolari di apprendimento, legate per esempio al contesto locale, sarà necessario assegnare risorse maggiori.
- Modello delle risorse utilizzate: secondo cui compito dello Stato è quello di garantire che a tutti i cittadini sia assicurato un uguale insieme di servizi di istruzione (personale, infrastrutture, risorse).

Il legislatore ha già scelto il modello delle risorse utilizzate. Infatti, la Legge 53/2003 che delega il Governo a emanare i decreti legislativi per la definizione dei Lep in materia di istruzione e i decreti legislativi di attuazione individuano i Lep quasi esclusivamente facendo riferimento alle caratteristiche che il servizio deve possedere (orari, percorsi, insegnamenti, ore di lezione frontale ecc.). Ciò è comprensibile dato che, in Italia, non esiste un sistema di valutazione degli apprendimenti (a parte gli esami). Pertanto, il fabbisogno standard consisterà essenzialmente in una dotazione standard di personale che verrà assegnato a ogni singola Regione. Il concetto di standard, in questo ambito, significherebbe garantire una dotazione di risorse tali da assicurare, a livello territoriale, il soddisfacimento dei Lep.

Questa procedura non ha nulla a che vedere con la garanzia di livelli di apprendimento uniformi. Questi ultimi dipendono da fattori esogeni al sistema dell'istruzione

(caratteristiche socio-economiche dei territori e degli studenti) e da fattori endogeni, legati alla qualità e all'efficacia del corpo docente.

Se l'apprendimento (e non il sistema dell'istruzione) rientra tra i diritti civili e sociali di cui all'art. 117 della Costituzione, allora risulta evidente che lo Stato non si può limitare a definire semplicemente gli input del processo, ma deve intervenire anche sugli altri fattori che determinano l'apprendimento.

Riequilibrio e/o miglioramento?

La determinazione del fabbisogno standard per il settore dell'istruzione così come indicato potrebbe determinare una rimodulazione della spesa complessiva (in + o in -) e sicuramente determinerà una diversa distribuzione del personale scolastico fra le Regioni. La simulazione dell'ISAE ha prodotto il seguente risultato. Le prime tre Regioni che perdono personale sono Calabria, Basilicata e Sardegna. Seguono Friuli e Piemonte. Le Regioni che guadagnano o perdono meno (personale) sono le Marche e l'Emilia-Romagna, seguite da Liguria, Abruzzo e Umbria.

Questa procedura potrà allocare in modo più equilibrato le risorse fra le varie regioni del Paese, ma non sarà sufficiente a elevare i livelli complessivi nazionali di apprendimento. Bisogna operare anche su questi aspetti (selezione e qualificazione docenti, sistema di valutazione ecc.) per migliorare il sistema dell'istruzione.

Una domanda per concludere

Ci interessa davvero questo federalismo nell'istruzione che divide le competenze, non interviene nei veri nodi problematici della scuola e anzi – con la ulteriore frammentazione delle competenze – rende più difficile la soluzione?

IL FEDERALISMO EDUCATIVO E LA RETE DEI SERVIZI TERRITORIALI

Flavia Franzoni

Porto a questo tavolo alcune riflessioni che ho maturato nell'ambito delle attività dell'Iress¹ di Bologna, un istituto di ricerca e formazione, che si occupa di programmazione e organizzazione dei servizi sociali, sanitari ed educativi.

La specificità delle ricerche svolte dall'Iress è sempre stata quella di collocare nidi e scuole dell'infanzia nella complessiva rete dei servizi territoriali, con particolare attenzione all'integrazione socio-educativa. Ciò ha consentito di valorizzare il nido nei suoi molteplici aspetti di servizio educativo (seppur finanziato dal sociale), servizio di cura (in relazione alla conciliazione dei tempi di lavoro e di cura delle madri e dei padri) e anche come primo servizio che avvicina le famiglie alla propria comunità. Insomma un servizio che può creare legami comunitari nell'ottica di quel "welfare municipale e comunitario" che è previsto dalla legge 328/2000².

L'analisi dei dati della Provincia di Bologna³, ma soprattutto ricerche su realtà come Ravenna⁴, Riccione⁵ e Casalecchio⁶, in cui si è potuto andare a indagare sulla qualità percepita dai genitori e sulle esigenze delle famiglie, così come sul ruolo giocato dal coordinamento pedagogico, ci hanno consentito di scandagliare le problematiche di questi servizi e le caratteristiche che li rendono così "apprezzati" almeno nella mia Regione, l'Emilia Romagna. Una regione che cer-

¹ Istituto regionale emiliano-romagnolo per i servizi sociali e sanitari, la formazione e la ricerca applicata

² *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali*, legge 328/2000.

³ Provincia di Bologna-Assessorato Sanità. Servizi sociali, Associazionismo, Volontariato; Iress (Istituto emiliano-romagnolo per i servizi sociali e sanitari, la formazione e la ricerca applicata), *I servizi educativi per la prime infanzia nella Provincia di Bologna*, 2008.

⁴ Iress, Provincia di Ravenna, *Realizzazione di una ricerca-azione sui servizi educativi e i bisogni per le famiglie con minori (0-14)*, 2005.

⁵ Iress, Comune di Riccione (Fo), *Famiglie e servizi educativi nel Comune di Riccione: soddisfazione, aspettative ed esigenze*, 2008.

⁶ Iress, Comune di Casalecchio (Bo), *Famiglie e servizi educativi nel Comune di Casalecchio: soddisfazione, aspettative ed esigenze*.

to vanta dati invidiabili. Si pensi al 40% di bimbi da 0 a 2 anni al nido a Reggio Emilia, per altro sede di *Reggio Children*, o a una situazione come quella di Riccione dove, almeno fino alla data della rilevazione della ricerca, i nidi erano gestiti tutti dal Comune e aperti per undici mesi e mezzo all'anno (ovviamente in rispetto all'impegno lavorativo dei genitori nelle attività turistiche).

I nidi sono dunque servizi molto strutturati, ma connotati da molteplici finalità che devono essere tutte tenute in conto, quando si debbono definire i fabbisogni standard, i costi standard e i Lep (livelli essenziali di prestazione).

Cercherò di trarre dalle ricerche citate alcuni elementi utili per rendere operativo il concetto di essenzialità e di standard.

Dalle relazioni precedenti è già emerso come i servizi sociali e in parte i servizi educativi per l'infanzia siano frutto di una sorta di "federalismo anticipato". Dopo la riforma del titolo V della Costituzione⁷ la competenza legislativa in materia sociale è infatti di esclusiva competenza regionale. E si ricordi anche che all'inizio della "storia" le stesse scuole materne erano state realizzate dai Comuni nell'ambito degli spiragli aperti dalla vecchissima legge comunale e provinciale⁸. Bologna, già negli anni Settanta, rispondeva alla totalità della domanda con scuole dell'infanzia prevalentemente comunali, oggi con una organizzazione statale.

⁷ *Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, legge 3/2001.

⁸ D.R. 2839/1923 (Modificazione della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865).

Cito alcuni dati a conferma delle osservazioni precedenti.

La spesa per i servizi sociali territoriali (che comprendono anche i sostegni economici) è per circa la metà a carico dei Comuni, per più del 20% è sostenuta dai proventi degli utenti dei servizi di assistenza, per circa il 10% dal finanziamento proprio di Regioni e Province e per circa il 17,5% dal fondo statale.

Si pensi poi che la spesa pro-capite varia da 146 euro per abitante nella zona del Nord-Est ai 40 dei Comuni del Sud, con un minimo di 27 euro in Calabria, e ovviamente con dati altissimi per Bolzano e il Friuli (dati del 2005).

A fronte di questo quadro, se ci interessiamo di federalismo, noi dobbiamo paradossalmente preoccuparci degli elementi che ricompongono il sistema, perché federalismo non vuol dire sciogliere i legami che ci tengono insieme, non vuol dire adozione di regole vaghe e flessibili.

Nei Paesi dove è stato realizzato un federalismo vero gli organi periferici hanno certamente maggiore capacità decisionale, ma vi è come contrappeso un profondo senso di appartenenza a una comunità legata a regole inflessibili soprattutto di controllo e una riconosciuta centralità in grado di garantire la compatibilità e l'armonia dei diritti e dei doveri delle diverse componenti della comunità nazionale.

Questo vale in modo particolare per i nidi di cui ben conosciamo la disomogenea distribuzione sul territorio. Emilia Romagna e Umbria si avvicinano agli obiettivi di Lisbona (33% di bambini da 0 a 2 anni), mentre le regioni del Sud sono invece a livello bassissimo (prima degli investimenti consentiti dal Piano nidi si era ancora intorno al 4%).

Il Piano nidi⁹ (indicato a volte come “Piano Bindi” dal nome del Ministro che lo ha promosso) ha certamente impresso un’accelerazione allo sviluppo del sistema (ha consentito di passare da 185.000 a 250.000 bambini) e ha soprattutto dato fiato alla programmazione al Sud, anche se con tempi rallentati dalle amministrazioni regionali e locali (si pensi ai ritardi della Regione Campania).

Non cito i dati relativi all’aumento dei servizi (in termini di percentuale dei bambini da 0 a 2 anni che li utilizzano), perché i dati dei diversi periodi sono difficilmente confrontabili: gli ultimi dati aggregati resi pubblici hanno infatti “assemblato” tutti i servizi educativi che vengono offerti alla fascia 0-2, compreso i servizi integrativi e le sezioni primavera.

L’esperienza del Piano, che si proponeva di combinare il finanziamento di strutture con un temporaneo sostegno finanziario alle gestioni, ha reso comunque evidente la necessità di un ruolo importante dello Stato centrale per orientare la normativa regionale e i modelli organizzativi, soprattutto per far “mettere a norma” tutto il privato che è nascosto e in nero. I Comuni da soli non ce la fanno e c’è il rischio di tornare a servizi soltanto assistenziali.

Non si può continuare ad accettare che un Paese sia “spezzato”, perché si deve garantire una coerenza complessiva dell’intervento per le nuove generazioni.

In questa fase di restringimento delle

risorse causato dalla crisi economica, anche le Regioni in cui il servizio c’è ed è di qualità devono fare molta attenzione. Nei tanti incontri a cui ho partecipato è emersa la preoccupazione di *salvaguardare, fare manutenzione*, ma anche *difendere* nelle sue caratteristiche peculiari questo servizio che, anche perché indirizzato da una buona legge come è la nostra legge regionale¹⁰, è comunque un pezzo di welfare realizzato, di successo (e questo non vuol dire che non abbia difetti da correggere), ma che potrebbe proprio essere *vittima del suo successo*.

Traggo queste parole dal titolo di un famoso articolo di Longue¹¹ degli anni Ottanta che individuava come una delle cause della crisi del welfare proprio il fatto che la presenza stessa di servizi (soprattutto se buoni) faceva crescere quantitativamente e rendere sempre più esigente la domanda. È appunto il caso della crescita della “propensione” al nido che ha fatto crescere le code anche in presenza dell’espansione del servizio.

La soddisfazione è anche indicata dal fatto che le famiglie si mostrano informate su quanto costa il servizio all’amministrazione pubblica e, forse per questo, sono disposte ad accettare anche rette molto alte (almeno prima dell’esplosione della crisi economica). Inoltre si lamentano poco delle scandalose differenze nelle rette da zona a

⁹ *Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi educativi e sociali, finanziato attraverso la Legge finanziaria 2007* (446 milioni di euro a carico della Stato Centrale e 281 milioni di euro di cofinanziamento di livello locale).

¹⁰ L.R. n. 8/2004, *Modifiche della L.R. n.1/2000 recante “Norme in materia di servizi educativi e sociali per la prima infanzia”*.

¹¹ J. Longue, “Lo stato del benessere: vittima del suo successo”, in *Il Mulino* n. 4, 1980.

zona (dai 572 euro mensili di Lecco ai 160 di Salerno)¹².

Recenti ricerche hanno illustrato come queste differenze derivino, oltre che dalle scelte politiche relative alla quota messa a bilancio comunale, anche da differenze nei costi sostenuti dalle pubbliche amministrazioni. Per un dato medio annuo di 6.000 euro a bambino, si hanno situazioni limite come i 12.000 del Lazio e i 2.500 della Campania¹³.

Anche a queste differenze si potrebbe mettere un qualche rimedio, per altro già sperimentato in vari contesti. Si tratta di interventi abbastanza semplici, come ad esempio l'*overbooking* (tenendo conto delle tante assenze dei bambini del nido si potrebbero costituire gruppi un po' più numerosi) o una diversa gestione del personale, soprattutto in materia di sostituzioni temporanee.

Per regolare questi aspetti possono essere di aiuto proprio quei dati standard a cui fa riferimento la normativa sul federalismo. Riporto alcune altre osservazioni emerse dalle ricerche a cui ho fatto riferimento, che riguardano due temi che penso possano anch'essi interessare coloro che devono ragionare sugli standard.

Sono osservazioni che tengono conto delle diverse tipologie di famiglie, perciò dei diversi bisogni o domande, che fanno

a loro volta riferimento alle diverse finalità del servizio-nido. Mi soffermo su due aspetti: le famiglie "sole" e le famiglie "affannate".

Tante sono le *famiglie sole* o mamme sole per cui il nido può essere un catalizzatore di legami comunitari. Prendo a prestito un'immagine utilizzata da Maria Grazia Contini nel dar conto della ricerca *La cura educativa dell'infanzia tra servizi e famiglie* (svolta presso la facoltà di Scienze dell'Educazione dell'università di Bologna)¹⁴ proprio per denunciare l'individualismo esasperato che spesso caratterizza le nostre città: l'immagine di una mamma intervistata che andava al supermercato a girare per ore con il figlio più piccolo sul carrello per non impazzire in casa da sola. Paradossalmente abbiamo anche *famiglie affannate* che chiedono sempre più flessibilità all'organizzazione dei nidi. Famiglie che, anche quando dichiarano la loro soddisfazione per il servizio, non riescono a conciliare i loro tempi di vita con il lavoro. Questo fenomeno genera una sorta di pathos che tutte le ricerche colgono, ma a cui si è particolarmente sensibili perché lo riscontriamo nei racconti di tante coppie con figli piccoli che ci vivono intorno, familiari o colleghi.

Dalle ricerche emerge come il nido, inteso come servizio territoriale, possa da un lato *creare legami comunitari* e dall'altro aver bisogno a sua volta della comunità. Intorno al nido si intensificano o possono intensificarsi i rapporti tra genitori anche perché catalizzati dai buoni rapporti tra genitori e operatori.

¹² Cfr. Gruppo Nazionale Nidi Infanzia con la collaborazione del CNEL (Consiglio Nazionale della Economia e del Lavoro), *I costi dei servizi educativi per l'infanzia*, Rapporto di ricerca, ottobre 2009; CNEL, *Nidi e servizi integrativi per l'infanzia. Orientamenti per lo sviluppo a partire dall'analisi dei costi*, maggio 2010.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ M.G. Contini, M. Manini (a cura di), *La cura educativa dell'infanzia tra servizi e famiglie*, Carocci, Roma, 2009.

Cito uno stralcio dal Rapporto della ricerca svolta a Casalecchio, un Comune della cintura bolognese: “I genitori dei nidi si incontrano e si riconoscono nei parchi e nei giardinetti pubblici all’uscita al nido, si incontrano ai servizi stessi e qui condividono problemi e dubbi, si scambiano consigli, si rassicurano a vicenda dando vita anche a gruppi amicali di mutuo sostegno nell’organizzazione delle famiglie”. Ciò è cosa particolarmente importante su un territorio come quello di Casalecchio, in cui ci sono tanti nuovi insediamenti di nuove famiglie.

Ecco allora che dobbiamo considerare i nidi e i servizi di cui ci occupiamo oggi non soltanto come parte di una rete di servizi per l’infanzia, ma come un possibile strumento per il lavoro di comunità. Esso è necessario proprio per costruire, come si è detto, quel “welfare municipale e comunitario” che è tratteggiato dalla legge 328/2000: per rispondere ai bisogni delle persone e per garantire loro una miglior qualità della vita non bastano infatti le singole prestazioni (erogate da professionisti), che non riescono neppure a essere efficaci se non si calano in una comunità in cui ci siano legami tra le persone, tali da consentire ulteriori sostegni e azioni di reciprocità. E il decisore pubblico si deve occupare anche della promozione e della “manutenzione” di questi legami comunitari.

Ovviamente, a questo scopo sono specificamente destinati i Centri bambini e genitori o le feste/merende/gioco che tra l’altro sono abbastanza frequentati degli intervistati, se si pensa il poco tempo libero che hanno a disposizione.

E tutto questo è ancor più vero per le famiglie immigrate.

È chiaro che ciò è molto più facile per la scuola dell’infanzia che ha una più capillare distribuzione territoriale (di solito è

vicino a casa) e nella quale è anche più facile che i bambini stessi trascinino i genitori a conoscersi. In questi momenti in cui è così necessario ricostruire il tessuto sociale, il nido è comunque già una occasione di relazioni.

Mi piacerebbe anche fare una riflessione su se e come l’utilizzo dell’educatrice familiare o dell’educatrice domiciliare contribuisca a creare questi stessi climi tra i pochi genitori del gruppetto di bambini coinvolti.

Problema analogo si potrebbe porre con i *nidi aziendali* che sono una risorsa importante, ma devono sempre essere aggiuntivi rispetto all’impianto di rete di servizi territoriali. La legge regionale dell’Emilia-Romagna richiede che i nidi aziendali inseriscano sempre una quota dei bambini del territorio. L’originaria motivazione è quella di evitare che i bambini siano “etichettati” dalla “fabbrica”, che vi sia cioè una eccessiva omogeneità dal punto di vista dell’ambiente sociale da cui provengono. L’indicazione è però anche finalizzata a evitare il rischio che famiglie di bambini provenienti da territori diversi abbiano minori occasioni di creare rapporti continuativi meglio coltivabili se si abita vicino. Un nucleo di famiglie del territorio può costituire un’aggregazione capace di coinvolgere anche le altre.

In sintesi, nella definizione degli standard ritengo si debba tenere (anche perché i genitori lo chiedono) un giusto dosaggio tra le diverse modalità di intervento. Credo che per mantenere la qualità sia importante avere una forte presenza di nidi territoriali che determina l’approccio pedagogico a cui, per dare flessibilità al sistema (si pensi alla funzione di micro-nidi o delle educatrici familiari nelle zone di montagna), si possono affiancare altri servizi più “leg-

geri”, che comunque devono far sistema con gli altri e rispondere allo stesso modello pedagogico. Le educatrici dei nidi di condominio e le *taghen's muther* devono per esempio potersi formare attraverso tirocini all'interno dei nidi. Si deve inoltre ricordare che queste due soluzioni “leggere” comportano costi per bambino maggiori che per i nidi.

Le ricerche hanno inoltre dimostrato come i legami tra le famiglie contribuiscano anche a diffondere una cultura pedagogica condivisa tra genitori e operatori.

Ciò facilita, pur nelle difficoltà del poco tempo disponibile dei genitori, una maggior capacità di autorganizzarsi, di aiutarsi un po', perché si ha fiducia nell'altro, perché si ha insieme fiducia nella scuola.

Per definire una comunità (cito, come sempre, un libro di Bagnasco intitolato *Tracce di comunità*¹⁵) occorrono reciprocità, fiducia e identità; anche se io preferisco sostituire alla parola “identità” quelle di “senso di appartenenza al territorio”. Credo che il nido possa produrre questi rapporti di fiducia, di reciprocità e un comune senso di appartenenza, cioè possa produrre legami comunitari, così come possa anche avvalersene.

Ho parlato di “famiglie affannate” e di una crescente domanda di flessibilità organizzativa: aperture anticipate, chiusure posticipate, servizi estivi ecc. È ben vero che i servizi devono rispondere a esigenze che variano da territorio a territorio, ma non so se debbano rispondere a tutto. C'è invece una sorta di rincorsa a rispondere alle esigenze sempre più diversifi-

cate delle famiglie, perché sono famiglie diverse, perché diversi e flessibili sono anche gli orari di lavoro delle madri e dei padri. C'è una sorta di affanno anche nel rincorrere la soddisfazione delle famiglie, qualche volta a scapito del progetto didattico.

Ma credo che non si possa chiedere tutto ai servizi.

La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro richiede, per esempio, la responsabilizzazione delle imprese.

Merita a questo proposito un approfondimento il tema tanto di moda della “responsabilità sociale di impresa”. Non si tratta di parole buone, ma di uno specifico riferimento al *Libro verde sulla responsabilità sociale di impresa*, una di quelle raccomandazioni della Comunità Europea che, se correttamente incentivate (anche sul piano fiscale) possono indurre a buone prassi... come si dice in linguaggio europeo.

Una impresa responsabile è una impresa che non soltanto rispetta le leggi ma che fa qualche cosa di più per rispondere alle esigenze dei suoi *stake holders* (portatori di interessi). Ma chi sono gli *stake holders*? Lavoratori, clienti, fornitori. Ecco che rispetto ai lavoratori che sono genitori, non soltanto deve rispettare le leggi sui congedi parentali, ma può consentire loro di meglio conciliare i loro ruoli, ad esempio con una “flessibilità nell'organizzazione del lavoro a misura di famiglia”.

Gli strumenti contrattuali sono già resi disponibili dalle normative vigenti¹⁶: il

¹⁵ A. Bagnasco, *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna, 1999.

¹⁶ D.Lgs. 30/2003 in applicazione della *Legge delega del Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*.

part-time per lavoratrici e lavoratori (a condizione che non sia penalizzante dal punto di vista della carriera), ma anche il *job sharing* e la banca dei tempi, cioè modalità nuove di gestione delle risorse umane che consentono ai lavoratori di scambiarsi ore al fine di adattare l'orario di lavoro alle esigenze, spesso mutevoli, della famiglia.

Anche i nidi aziendali sono una realizzazione della responsabilità sociale di impresa. Le riserve sopra esposte su questo tipo di servizio avevano indotto alcuni a opporvisi. In realtà il problema vero è che le imprese non sono poi così disponibili a realizzarli.

Occorre dunque che l'intero sistema sociale ed economico rispetti le esigenze della famiglia, altrimenti è inutile accusare la politica di non farsi carico della tutela della famiglia.

Le ricerche affrontano anche un altro problema. Cioè quello di come il progetto educativo debba tener conto delle diverse tipologie di genitori. Gli operatori intervistati su cosa era cambiato maggiormente nei nidi da quando avevano cominciato a lavorare hanno infatti risposto: "i genitori". Genitori (e famiglie) più apprensivi, più insicuri, più stressati, più "al lavoro" ma anche più competenti. In generale famiglie più complesse, straniere, ricomposte, madri sole (sto utilizzando parole rintracciabili nelle ricerche dell'Iress). Situazioni difficili e in mutamento a fronte delle quali Francesca Emiliani¹⁷ osser-

va che, se negli anni fondativi dei nidi si era data più importanza alla creatività dei bambini e alla loro capacità di esplorazione del nuovo, oggi si deve rispondere a nuovi bisogni di stabilità esistenziale, per creare un sistema di regolazioni delle emozioni, dei comportamenti e delle relazioni affettive.

Un sistema di regolazione senza il quale non si possono dare regole (si faccia l'esempio delle difficoltà che si incontrano con i casi dei bambini deprivati spesso ipercinetici).

In questa situazione occorre una professionalità crescente degli operatori e del sostegno del "coordinamento pedagogico" come parte integrante dei servizi.

La definizione dei costi standard deve tener conto di queste necessità.

Vorrei parlare ancora di questi genitori competenti, informati, esigenti, partendo da un'affermazione di Giuseppe De Rita alla Conferenza nazionale della famiglia del 2007: "C"è una tenuta della affidabilità sociale della famiglia pur in un panorama complessivo di individualismo e di deresponsabilizzazione. Però, poiché non c'è più tanto trasmissione tra generazioni, si sta determinando un pericoloso rafforzamento degli specialisti e delle tecnicità nel modo di affrontare i problemi della vita, da approcci terapeutici e medicalizzanti del sociale all'utilizzo di professionisti formativi per ogni occasione"¹⁸. Le ricerche prima citate hanno chiesto ai genitori a chi si rivolgono quando hanno bisogno di consigli su

¹⁷ F. Emiliani, "Gli elementi di qualità dei servizi educativi e la formazione degli educatori", relazione tenuta al convegno *I servizi per l'infanzia: quale collaborazione tra aziende private ed enti locali?*, Bologna, 5 novembre 2007.

¹⁸ F. Franzoni, "Politica e famiglia. A partire dalla Conferenza nazionale di Firenze", in *Autonomie locali e servizi sociali. Vadecum schedae*, n. 1/2008.

problemi come le pappe, le irrequietezze o i problemi del pannolino o del ciuccio. Dal 60% all'80% hanno risposto "al pediatra". E poi allo psicologo, all'allergologo ecc.

Di particolare interesse è il ruolo del pediatra, spesso un professionista che agisce in assoluta autonomia, senza confrontarsi con i colleghi che operano sullo stesso territorio. Il risultato è che le famiglie hanno indicazioni diverse (rispetto alle diete, alle norme igieniche, ai comportamenti da assumere con i figli ecc.) che confrontano, che cercano di imporre alla scuola, ma che possono generare qualche conflitto con gli educatori, ma soprattutto insicurezze.

La risposta sarebbe l'organizzazione dei pediatri di base in gruppi che sappiano lavorare insieme e capaci di fare una vera medicina di comunità.

L'osservazione che ne consegue è che i nidi devono potersi avvalere e potersi coordinare con gli altri servizi di cui le famiglie si avvalgono. E anche questo richiede agli educatori un professionalità sempre maggiore.

Infine c'è la preoccupazione per il futu-

ro. È vero che la crisi economica forse rallenterà la domanda di posti al nido (le rette non pagate sono un segnale preoccupante), ma credo che non si debba disarmare, né sul piano della qualità che sul piano della quantità.

Il servizio è molto apprezzato; l'educazione e la cura dei piccolissimi è un problema urgente e condiviso simile a quello della non autosufficienza delle persone anziane.

Già ora e ancor più in un quadro federale si potrebbe pensare anche a utilizzare meccanismi fiscali analoghi a quelli utilizzati dalla Regione Emilia-Romagna per sostenere il Fondo per la non autosufficienza (è stata utilizzata una aggiuntiva Irpef) o una tassa di scopo. Su questo chiedo il parere dei giuristi presenti.

Concludo con l'augurio che quanto emerso dalla giornata di oggi circa la complessità degli obiettivi che i nidi si pongono costituisca un'efficace risposta a quegli economisti che, limitando l'osservazione del fenomeno a un numero limitato di variabili, mettono in dubbio l'utilità dei nidi, senza sviluppare una corretta analisi costi-benefici.

© 2011 Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia
Segreteria: Via S. Isaia, 90, 40123 Bologna
c/o Istituzione G. F. Minguzzi
segreteria@grupponidiinfanzia.it
www.grupponidiinfanzia.it

Prima edizione: febbraio 2011

Edizioni: 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1
2015 2014 2013 2012 2011

Questo volume è stato stampato presso
Spaggiari® S.p.A., Parma
Stampato in Italia – Printed in Italy

I quaderni del
Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia

7



Segreteria: Via S. Isaia, 90, 40123 Bologna - C.F. 91020970355
c/o Istituzione G. F. Minguzzi
segreteria@grupponidiinfanzia.it
www.grupponidiinfanzia.it