

## **APPUNTI PER UNA RIFLESSIONE SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA TRIBUTARIO: GLI INTERESSI DELLE PARTI SOCIALI**

1. Nel corso dell'attuale consiliatura il CNEL ha affrontato il tema della nuova articolazione dei poteri istituzionali e dei conseguenti problemi economico-finanziari in tre documenti. L'iniziativa del CNEL, al di là del rilevante interesse civile del tema, è stata determinata, sul terreno istituzionale, dall'esigenza di verificare quali fossero, nel nuovo assetto, le condizioni per la conferma della politica dei redditi, l'asse intorno al quale si era organizzato negli anni '90 lo specifico contributo delle forze sociali alla più generale politica di risanamento e di sviluppo del paese.

- a. Nel documento di osservazioni e proposte in tema di programmazione negoziata, approvato dall'Assemblea il 22 febbraio del 2001, il CNEL partiva **da una ricostruzione, sia pur sintetica, del processo che, a Costituzione vigente, aveva comportato, nel corso del quinquennio 1996-2001, un rilevante trasferimento di competenze e di risorse dal centro alla periferia. Le risorse destinate a finanziare tale nuovo assetto delle competenze erano determinate non come quote di trasferimento a carico del bilancio dello stato ma come quota di compartecipazione al gettito erariale riferito al territorio e, all'occorrenza, integrata con quote di un fondo perequativo. Ne conseguiva,** "sul piano delle politiche economiche e finanziarie", **la** "necessità di governare le tariffe dei servizi pubblici locali per le imprese e le famiglie" tenendo conto delle "accresciute possibilità regionali di intervenire sui diversi profili e strumenti del sistema fiscale". Si concludeva "che le politiche di sviluppo e le stesse politiche dei redditi, dovranno essere sempre di più perseguite con questa nuova visione che attribuisce alle Regioni, ed agli Enti Locali, una responsabilità complessiva decisiva sul piano della politica economica, come non era mai avvenuto in passato".
- b. Sugli stessi temi si tornava in occasione delle considerazioni svolte in sede di esame dei problemi relativi all'attuazione del nuovo titolo V della II parte della Costituzione. In quella occasione, nel documento approvato dall'Assemblea del 24 gennaio 2002, il CNEL sosteneva l'opportunità che lo Stato "ferma restando l'applicabilità immediata della riforma, ... (provvedesse) alla previa emanazione ... dei decreti di trasferimento delle risorse finanziarie e umane e, contestualmente, alla riorganizzazione degli apparati centrali. Infatti, la redistribuzione delle funzioni deve accompagnarsi al trasferimento delle risorse necessarie ai fini di un efficace ed efficiente esercizio delle stesse". Queste scelte apparivano al CNEL tanto più urgenti in relazione all'esigenza di tutelare, immediatamente quei diritti essenziali "desumibili non solo dalla prima parte della Costituzione, sia in via diretta che in via indiretta, ma anche da atti internazionali cui l'Italia ha aderito". Sia il tema dei poteri propri sia quello dei livelli minimi delle prestazioni essenziali richiamavano all'urgenza del tema delle risorse finanziarie delle regioni ipotizzando che in base alla nuova normativa le "regioni con maggiore capacità fiscale debbano essere in grado di finanziare le funzioni loro attribuite solo con entrate proprie e con tributi erariali compartecipati in base al criterio geografico" mentre "per i territori con minore capacità fiscale per abitante" le risorse sarebbero state integrate dal fondo perequativo. Considerando, peraltro, che "nella situazione attuale ciò non si verifica", per insufficienza delle risorse di tutte le regioni, il CNEL suggeriva che "il problema (potesse) essere risolto graduando le attuali compartecipazioni in

base al criterio geografico e in relazione ad un'adeguata salvaguardia dei livelli essenziali e assegnando il fondo perequativo solo alle regioni deboli”.

- c. Ancor più di recente, in occasione della formulazione del parere sul disegno di legge relativo alla delega richiesta dal Governo per la riforma fiscale, l'Assemblea del CNEL del 18 febbraio 2002 sottolineava come “l'auspicata riduzione della pressione fiscale” dovesse evitare che dalla “riduzione del pressione fiscale centrale derivasse un incremento di quella complessiva”. Conseguentemente si affermava che il prelievo “locale (doveva) essere sostitutivo e non aggiuntivo”. Il CNEL osservava, inoltre, che “la riduzione della pressione fiscale non (doveva) comportare il sacrificio delle politiche sociali, della formazione e degli interventi per lo sviluppo e la ricerca” e che “la riduzione della pressione fiscale sui singoli contribuenti (andava) quindi realizzata attraverso la crescita delle basi imponibili e il recupero dell'evasione”.

Esiste, nei pronunciamenti del CNEL su questa materia, una continuità di ispirazione che lega strettamente politiche del prelievo e politiche del spesa subordinandole entrambe ad una politica di trasparente definizione degli obiettivi complessivi (di politica economica e sociale) espressi nelle scelte di bilancio.

2. L'articolo 119 della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale 3/2001, attribuisce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni “autonomia finanziaria di entrata e di spesa”. In relazione a tale autonomia Regioni ed Enti Locali “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”. L'articolo 119 prevede, solo per i “territori con minore capacità tributaria per abitante”, l'integrazione di tali risorse con “un fondo perequativo” da assegnare “senza vincolo di destinazione” e stabilisce che il complesso di tali risorse deve consentire a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. “Risorse aggiuntive”, sotto forma di trasferimenti dal Bilancio dello Stato, sono previste solo “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”. Si tratta di una formulazione più incisiva di quella precedente che aveva comportato, dopo l'iniziale regime di finanza quasi totalmente derivata conseguente la riforma fiscale del 1972, una progressiva assegnazione alle Regioni ed agli Enti locali di tributi propri (ICI, IRAP, etc.) e di compartecipazioni ed addizionali a grandi tributi erariali (IRPEF, IVA, oli minerali). Questo processo ha comportato la crescita della quota di entrate tributarie dei bilanci regionali e locali dal 22,13% del 1993 al 44,14% del 2000. La quota restante del fabbisogno era garantita, a norma dell'articolo 27 della legge di contabilità dello stato (468/1978), da trasferimenti a carico del Bilancio dello Stato. La nuova disciplina costituzionale sembra richiedere una tendenziale essiccazione di tale fonte di alimentazione dei bilanci, almeno per la quota relativa al “normale esercizio delle loro funzioni”, intendendosi per tali almeno quelle di cui ai commi 3 e 4 del nuovo articolo 117 della Costituzione.

3. Alcune recenti iniziative del governo in materia di riforma del sistema fiscale e della contabilità pubblica non sembrano assumere, almeno come priorità logica, quella di una legge che individui “i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

- a. La delega fiscale è correttamente richiesta dal Governo con l'obiettivo dichiarato di intervenire solo sul regime tributario centrale ma in realtà essa inciderebbe, come è inevitabile, in misura rilevante anche sulle entrate locali sia con l'ipotesi di soppressione dell'IRAP sia con la modifica della base imponibile dell'IRPEF, derivante dalla sostituzione delle detrazioni d'imposta con deduzioni dall'imponibile. Il CNEL nel suo parere sulla delega fiscale osservava che "la specifica normativa nazionale di coordinamento della fiscalità locale, prevista dall'articolo 119 della Costituzione come recentemente modificato, da approvarsi con le particolari procedure previste dall'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001, (andava) ... coordinata con la legge delega per gli aspetti che incidono sulla fiscalità locale (soppressione dell'IRAP, modifica della base imponibile dell'IRPEF e dell'IVA) e (costituiva) una indispensabile premessa alla sua attuazione". Questo anche al fine di evitare che, in un quadro di rilevanti modifiche istituzionali, ed in relazione alla assoluta indeterminatezza dei tempi e delle coperture, si aprisse un fase di incertezza nella vita delle Regioni, la cui programmazione, per un periodo non definito, sarebbe dipesa da scelte di un soggetto esterno. Tale situazione sarebbe in evidente contrasto con la pari dignità repubblicana dei soggetti istituzionali prevista dal nuovo articolo 114 della Costituzione ("La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato").
- b. Ancor più delicata, in rapporto all'esigenza di una limpida attuazione del nuovo Titolo V, in tema di "autonomia finanziaria di entrata e di spesa", è la questione posta dalle ipotesi di modifica delle norme sulla contabilità pubblica recentemente illustrate in Parlamento dai rappresentanti del Governo. La proposta è quella di trasformare la "legge finanziaria" in "legge di stabilità", al fine di determinare, in sede nazionale e per il complesso delle pubbliche amministrazioni, non il livello dei saldi ma quello della spesa e del prelievo e di definire, sempre in sede nazionale "il riparto di responsabilità relativo all'attuazione del Patto di stabilità tra Stato e gli altri enti", ovvero quale sia la quota massima di prelievo e di spesa da assegnare alle amministrazioni pubbliche non statali. Una simile interpretazione del ruolo di coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato rischierebbe di reintrodurre, anche se in modo assai più stringente che nel passato, quel regime di finanza derivata che si era rivelato assai negativo per il complesso della finanza pubblica e che è stato cancellato dalla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione. **La risoluzione conclusivamente votata dai due rami del Parlamento ha risolto il problema positivamente limitandosi ad auspicare che in sede nazionale siano definiti (nel DPEF e nella legge finanziaria) solo i saldi complessivi e quelli dei diversi sotto settori della P. A. e non anche i singoli addendi (entrata e spesa).**

4. Il CNEL ritiene che, al fine di rispettare pienamente il dettato costituzionale sia indispensabile formulare preventivamente criteri normativi per la formulazione dei bilanci dei diversi livelli istituzionali che consentano una loro trasparente lettura e una comparazione. In tema di coordinamento del sistema tributario occorre definire, sempre preventivamente, l'ambito e le caratteristiche dei tributi autonomi e le modalità per determinare le compartecipazioni (per la quota il cui gettito affluisce direttamente alle istituzioni locali in quanto "riferibile al loro territorio" e per quella destinata ad alimentare il fondo perequativo) e le addizionali funzionali a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite" alle Regioni ed agli Enti Locali, consentendo il "normale esercizio delle loro funzioni".

Il delicato tema della qualità e del livello della spesa e dell'entrata può divenire oggetto di una specifica valutazione sia in sede di discussione circa le modalità di ripartizione delle risorse del fondo perequativo sia, più in generale, in funzione della garanzia dei livelli minimi delle prestazioni da assicurare sull'intero territorio nazionale

5. Nella determinazione di una forma di compiuta "autonomia finanziaria di entrata" occorrerebbe, in primo luogo, ricercare un giusto equilibrio tra "tributi propri", e "compartecipazioni". La rivendicazione tradizionale delle Regioni e degli Enti Locali è stata quella di poter disporre di un cespite del quale poter determinare base imponibile, modalità di accertamento e di riscossione e non solo le aliquote applicabili. Si tratterebbe, dunque, di individuare cespiti da assegnare interamente ai livelli sub statuali **che dovrebbero essere legati alle materie nelle quali Regioni ed Enti Locali esercitano competenze esclusive e, forse, sulla base di criteri uniformi definiti dallo Stato in sede di coordinamento e di principi fondamentali.** Le possibilità sembrano essere

- Immobili
- Servizi

**E' evidente che la determinazione di nuovi tributi deve discendere dalla legge, a norma dell'articolo 23 della Costituzione: nell'ambito del coordinamento, di cui all'articolo 119, saranno la legge nazionale e quelle regionali a definire la tipologia e le condizioni generali dei tributi, anche locali.**

**In relazione al ruolo delle regioni ed alla capacità primaria, loro riconosciuta, di dettare norme in materia tributaria è stata avanzata l'ipotesi di finalizzare l'ampiezza dei tributi propri al solo soddisfacimento delle competenze esclusive, finanziando con compartecipazioni le competenze concorrenti. Tale ipotesi eviterebbe, tra l'altro il rischio di creare problemi alla coerenza della progressività complessiva del sistema.**

**Un problema di particolare delicatezza è rappresentato dalle modalità di attivazione dell'autonomia tributaria degli Enti locali che, non essendo titolari di poteri legislativi, deriverebbero i loro poteri dalla legislazione nazionale e regionale. Se questa problematica è affrontata contestualmente ad una valutazione delle conseguenze del disposto dell'articolo 118 ("Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza") si comprende il rilievo quantitativo, e qualitativo di tale problema e l'importanza di delineare procedure condivise per l'esercizio dei poteri di coordinamento da parte della regione, tendendo conte sia delle concrete funzioni attribuite, sia delle scelte che hanno determinato, in ciascuna Regione specifici assetti del territorio (materia a competenza concorrente ex 117/3.**

6. Tale modello dovrà, comunque, convivere con un'ampia fascia di compartecipazioni e di addizionali, in quanto un'eccessiva utilizzazione dello strumento dei tributi propri aprirebbe **un problema generale di coerenza dell'ordinamento tributario e** due ordini di problemi **specifici** per i contribuenti e per le **singole** amministrazioni.

- a. **Da un punto di vista generale sono, infatti, da valutare le modalità di coordinamento e l'introduzione di tributi propri in relazione al principio costituzionale contenuto nell'articolo 53, comma 2°, nel quale è previsto che "il sistema tributario è informato a criteri di progressività". Nel precedente regime il limitato ambito di autonomia finanziaria rendeva meno rilevante l'esigenza di misurare la costituzionalità dei tributi locali in relazione alla progressività che poteva essere, comunque, garantita**

**attraverso la vasta area impositiva centrale. Il problema della progressività della fiscalità non statale diviene rilevante in relazione al nuovo regime di autonomia e di particolare delicatezza qualora si ritenesse, in attuazione del comma 2 dell'articolo 119, di accentuare il peso dei tributi propri rispetto alle compartecipazioni. La legge sui principi generali e sul coordinamento dovrebbe, comunque, farsi carico del tema della garanzia della progressività non solo come elemento di tutela dei diritti dei cittadini all'interno di una regione ma anche, e soprattutto, come criterio di garanzia dei diritti essenziali di cittadinanza nazionale.**

- b. Dal lato dei contribuenti **un'eccessiva ampiezza dell'imposizione locale** si scontra con l'aspirazione ad un numero contenuto di tributi, con procedure standardizzate di definizione, accertamento ed esazione del debito. Un'autonoma determinazione del tributo, salvo che la legge di principi non definisse così in dettaglio le condizioni generali da ridurla a mera attività esecutiva, rischierebbe di accentuare il fastidio per la molteplicità (e la diversità) di adempimenti cui sarebbero soggetti i cittadini. Si tratterebbe di un rischio tanto più rilevante in relazione alla assai labile struttura degli apparati tributari dei livelli politico-amministrativi sub statuali.
- c. Dal punto di vista delle amministrazioni, in particolare per gli Enti Locali minori, sarebbe forte il rischio di doversi dotare di apparati i cui costi amministrativi potrebbero non essere compatibili con le risorse recuperate.

7. In relazione ai problemi evidenziati al punto precedente (ferma restando l'assegnazione ai comuni delle competenze in materia di tassazione degli immobili, per il ruolo che essi hanno nelle scelte urbanistiche e di assetto dei servizi locali e, conseguentemente, nella valorizzazione di quei beni, e alle regioni di un cespite del tipo dell'IRAP, per l'equilibrata articolazione sul territorio delle entrate che da esso derivano) una strada per realizzare una complessiva autonomia delle entrate, sia pur in un ambito di tributi definiti centralmente, potrebbe ricercarsi nella definizione di procedure che rendessero più incisiva la partecipazione del sistema delle Regioni e delle Autonomie Locali alla determinazione delle quote di compartecipazione e di addizionale attraverso

- a. processi di codecisione delle basi imponibili;
- b. coinvolgimento nei processi di accertamento;
- c. procedure che salvaguardino, comunque, la quota di prelievo.

Si potrebbe in sostanza prevedere che, definiti, a sistema vigente, i parametri per garantire integralmente il normale esercizio delle funzioni attribuite (compresa la quota di risorse destinate ad alimentare il fondo perequativo), ci sia una sede collegiale (la Conferenza Stato-Regioni e quella Unificata, la commissione bicamerale integrata e, in prospettiva, la Camera delle autonomie) che debba esprimere l'intesa sulle variazioni del regime. La norma potrebbe prevedere, con una variazione (integrazione) dell'articolo 27 delle legge 468/78, che le modifiche del regime fiscale centrale devono essere compensate, in automatico, con modifiche di valore equivalente, anche in prospettiva, della quota regionale di compartecipazione e dell'aliquota normale delle addizionali.

8. Tra le entrate proprie si colloca a pieno titolo, per "i territori con minore capacità tributaria per abitante", anche la quota ad essi attribuita del fondo perequativo di cui all'articolo 119. Un istituto simile era già previsto, nel precedente regime costituzionale, dal decreto legislativo 56/2000 (art. 7), in attuazione dell'articolo 10 della legge 133/1999 per il federalismo fiscale. La nuova disciplina Costituzionale conferisce a tale istituto una maggiore forza come strumento sia per realizzare i generali principi di eguaglianza e solidarietà contenuti nella prima parte della Costituzione sia, in relazione al nuovo Titolo V,

per garantire concretezza di risorse in funzione degli standard “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” di cui alla lettera m) dell’articolo 117, 2° comma, Il fondo potrebbe essere alimentato attraverso quote di compartecipazione.

Si potrebbe partire da una quota base **di compartecipazione** adeguata al soddisfacimento di tali diritti nelle Regioni a maggiore capacità fiscale che dovrebbe essere attribuita immediatamente alle regioni in relazione all’area di **riferimento (definendo se al territorio di riscossione o a quello di produzione del relativo reddito)**. Andrebbe poi individuata la quota da assegnare, attraverso il fondo perequativo, alle Regioni con minore capacità fiscale da ripartire, con procedure di solidarietà verticale. L’obiezione secondo la quale la prima parte dell’aliquota di compartecipazione, se non misurata sulle esigenze della sola regione con maggiore capacità fiscale, determinerebbe, sia pur in misura decrescente, un surplus di soddisfacimento di bisogni in alcune regioni non sembra tale da rendere impraticabile una simile soluzione. Essa infatti sarebbe dirimente se il modello Costituzionale ipotizzasse livelli di eguaglianza assoluta e non, come avviene, standard “dei livelli essenziali” che, implicitamente, delineano un’ipotesi fondata sulla **definizione di** livelli accettabili di isuguaglianza. **E’ del tutto evidente che il livello di “disuguaglianza accettabile” è determinato dalla quantità dei diritti “essenziali” individuati e dal livello di soddisfacimento di tali diritti. Conseguono da tali variabili differenti modalità di finanziamento dei diversi territori. Resta il fatto che la discussione parlamentare ha conclusivamente portato ad individuare “diritti essenziali” scartando esplicitamente la dizione, più riduttiva, di “diritti minimi”.**

9. Il fondo perequativo dovrebbe essere costruito con una quota di alcuni grandi tributi erariali (IRPEF, IVA) e dovrebbe essere allocato, per una opportuna proiezione pluriennale, in Tabella C della legge finanziaria. I criteri di ripartizione dovrebbero essere definiti d’intesa tra lo Stato e il sistema delle autonomie sulla base di parametri che tengano conto di un ventaglio di indicatori legati ai bisogni (diritti di standard minimi per i cittadini) ma anche all’efficienza delle amministrazioni interessate (capacità di combattere l’evasione, di utilizzare le risorse in funzione di uno sviluppo e, quindi, di un riequilibrio endogeno etc.). Si potrebbe, in sostanza, prevedere che le regioni più efficienti fruiscono di una quota maggiore del fondo al fine di accelerare il processo di riequilibrio.

10. Il fondo, a norma dell’articolo 119, deve essere assegnato alle Regioni “senza vincoli di destinazione” in quanto consente loro, insieme alle entrate proprie, il “normale esercizio” delle proprie funzioni. Si pone però un delicato problema relativo al rapporto tra tale fondo, la previsione dell’assenza di un vincolo nella utilizzazione, e l’esigenza che le regione garantiscano, nel quadro del “normale esercizio” delle loro funzioni, i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” a norma dell’articolo 117, 2 comma, lettera m, la cui mancata tutela autorizza lo Stato all’esercizio di poteri sostitutivi (articolo 120). E’ evidente l’esigenza che tali poteri vengano esercitati in un quadro condiviso e non siano occasione per reintrodurre in modo strisciante forme di controllo sui bilanci e/o sugli obbiettivi di spesa di alcune regioni, introducendo di fatto regioni di seconda categoria, ad “autonomia limitata”.

La soluzione potrebbe ritrovarsi nella definizione di procedure, decise in regime d’intesa, per la costruzione dei bilanci al fine di consentire facilmente il raffronto tra i bilanci stessi.

A tal fine potrebbero essere funzionali sia una rivisitazione dei principi per la predisposizione dei bilanci regionali e per il consolidamento delle spese degli Enti Locali su funzioni loro delegate dalle Regioni (art. 10, comma 3, articolo 32 e articolo 12, comma

3 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) sia l'iniziativa in corso al CNEL per la lettura in parallelo dei bilanci dello Stato e delle Regioni (che potrebbe costituire un utile strumento di trasparenza).

Un simile quadro, di trasparenza e di intesa interistituzionale, consentirebbe di risolvere, in modo non centralistico:

- a. i problemi connessi alla gestione dell'interesse nazionale (anche come tutela dell'interesse di singole regioni contro decisioni di altre) previsto dagli articoli 5 e 120 della Costituzione
- b. una congrua dotazione, in regime di consenso, del fondo perequativo;
- c. le scelte per la determinazione quantitativa e la utilizzazione settoriale e territoriale delle "risorse aggiuntive" che "lo Stato destina (ad) interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, ... rimuovere gli squilibri economici e sociali, ... favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o (a) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".
- d. Le modalità per far fronte alle conseguenze della soppressione del controllo preventivo (soppressione art. 130) in particolare avendo riguardo all'esigenza di garantire il complessivo rispetto del patto di stabilità anche attraverso l'utilizzazione del d. lgs. 76/2000, art. 1 (impegno al patto di stabilità), art. 32 (leale cooperazione stato regioni)

**Tra le ipotesi avanzate in relazione al tema della perequazione particolarmente delicata è quella che prevede l'utilizzazione a tali fini del fondo istituito a norma del 5° comma dell'articolo 119. Si sostiene, infatti, che il rilievo degli squilibri tra le diverse regioni italiane sarebbe tale da non essere superabile senza l'utilizzazione piena delle risorse attivabili grazie a tale disposizione. Contro tale interpretazione, dettata da comprensibili esigenze quantitative va peraltro rilevato che le risorse del 5° comma mal si prestano all'esercizio di una perequazione "senza vincolo di destinazione" e per il "normale esercizio" delle funzioni attribuite alle regioni con minore capacità fiscale in quanto tali "risorse aggiuntive" sono esplicitamente finalizzate, dalla norma costituzionale, a "provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni". La finalizzazione, contenuta nella prima parte del 5° comma, ad una possibile utilizzazione di tali risorse "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" dovrebbe, invece, consentire un'attribuzione al fondo perequativo di cui al 3° comma del ruolo di sopperire alle esigenze di una gestione ordinaria della perequazione ed al fondo di cui al 5° comma di quello di consentire l'impostazione di azioni che consentano di impostare azioni che favoriscano il superamento strutturale delle disparità che determinano l'esigenza di perequazione.**

11. Un tema decisivo della nuova disciplina costituzionale è costituito dalla definizione di regole condivise e trasparenti per la **determinazione concreta e processuale, delle competenze da trasferire dal livello centrale a quello regionale e delle modalità di trasferimento dal livello regionale a quello locale delle competenze amministrative. Da tali scelte deriverà l'entità delle** risorse (complessive e pro capite) necessarie per garantire:

- a. il "normale esercizio" delle proprie funzioni (119/4);

- b. **e, in tale quadro**, i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ... su tutto il territorio nazionale”;
- c. **risorse per** missioni specifiche – (es. investimenti aree depresse) (119/5)

Si tratta di definire un percorso processuale **(come, ad esempio, quello utilizzata per l'attuazione del decreto legislativo 112/99)** nel **corso del** quale individuare puntualmente le competenze e le risorse (finanziarie e umane) da trasferire, i tempi **e le modalità** da rispettare per la realizzazione delle operazioni **di trasferimento** sia da parte delle amministrazioni centrali sia da parte di quelle regionali.

12. Sono da valutare con grande attenzione le implicazioni dell'articolo 118 della Costituzione nel quale si stabilisce che, normalmente, “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.” Stabilisce inoltre che “I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117”.

Si tratta di una formulazione che, tendenzialmente, sposta verso i livelli amministrativi più vicini al cittadino le attività operative e che dovrebbe avere evidenti conseguenze in relazione alla dislocazione del personale e delle risorse. Sia pur in un quadro di coordinamento dello Stato e delle Regioni si dovrebbe determinare un consistente riposizionamento degli organici e dei fondi di bilancio in capo, in particolare, ai comuni, alle comunità montane (e, eventualmente, ai consorzi tra comuni).

13. Occorre, infine, definire procedure che garantiscano modalità di trasparente esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione con particolare riferimento ai problemi connessi alla tutela “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.