

*57° Convegno di Studi Amministrativi
Il federalismo alla prova dei decreti delegati
Villa Monastero – Varenna*

22-23-24 settembre 2011

I NUOVI MODULI DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

di Alessandro Pajno

Sommario: **1.** La legge 42/09 come punto di arrivo o come punto di partenza? **2.** Gli snodi fondamentali dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e i *peccati originali* del processo federale italiano. **3.** La questione dell'amministrazione del federalismo fiscale ed il suo significato. **4.** Federalismo fiscale e federalismo amministrativo: principi e meccanismi di funzionamento. **5.** L'amministrazione del federalismo fiscale tra pluralismo e appartenenza: organi, funzioni, moduli di azione. **6.** L'amministrazione della fase genetica. **7.** I moduli amministrativi "propri" del federalismo fiscale. **8.** I moduli amministrativi statali. **9.** I moduli amministrativi delle regioni e degli enti locali. **10.** I soggetti privati. **11.** I moduli di coordinamento. Le conferme **12.** Funzioni e moduli procedurali del federalismo amministrativo. **13.** Il modello amministrativo del federalismo fiscale.

1. E' stato esattamente osservato che la legge delega sul federalismo fiscale costituisce, ad un tempo, "il punto di arrivo di un importante ciclo di riforme istituzionali in tema di decentramento politico territoriale avviato negli anni novanta ed il punto di partenza per la costruzione di un nuovo assetto delle relazioni tra Stato regioni ed enti locali, ancora in larga misura da tracciare"(Carrozza). E' forse anche per tale ragione che alla legge n. 42 del 2009 ed ai suoi esiti possibili è stato ricondotta una certa strutturale ambiguità, quasi che essa sia destinata a rimanere sospesa fra l'attuazione piena di un sistema di autonomie e la ripetizione di un assetto per molti versi simile all'attuale, che mantiene, nonostante le previsioni del nuovo titolo V della Costituzione, "saldamente al centro il timone delle politiche pubbliche del paese"(Carrozza).

Dopo l'emanazione di un numero significativo di decreti legislativi, attuativi della delega, alcuni dei nodi della complessa macchina del federalismo hanno, in qualche modo iniziato a dipanarsi, ed il disegno complessivo comincia ad essere visibile.

Con tutto questo, non può dirsi che i profili di ambiguità siano stati superati o comunque diradati.

Ciò perché, come si vedrà, essi sono in qualche modo legati, per dir così, ai *profili genetici* dello stesso federalismo fiscale.

2. Quando, all'inizio della precedente legislatura, si iniziò a discutere dell'attuazione della riforma costituzionale introdotta con il nuovo titolo V della Costituzione, nel senso della trasformazione in senso fortemente autonomista dell'organizzazione della Repubblica, vennero individuati quattro punti fondamentali, che costituirono oggetto di uno specifico accordo tra il Governo, l'Anci (Associazione Nazionale dei comuni d'Italia), l'UPI (Unione province italiane), ed il sistema delle Regioni. Essi riguardavano la prima attuazione dell'art.118 Cost. (e cioè l'adeguamento alle previsioni costituzionali della distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, con il trasferimento alle regioni ed agli enti locali di quelle che risultavano indebitamente trattenute al centro, e con la contemporanea, radicale riduzione delle amministrazioni statali presenti in periferia): l'indicazione, con legge statale, delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, inserita in una riscrittura, dal punto di vista delle autonomie, delle disposizioni ordinamentali riguardanti gli enti locali; l'attuazione del federalismo fiscale; la riforma del sistema delle *decisioni condivise*, e cioè delle Conferenze (Stato-regione, Stato-città ed unificata) e del loro funzionamento.

Quelli sopra ricordati costituiscono punti di un unico spartito (il nuovo titolo V della Costituzione), la cui attuazione appare però, caratterizzata da alcune priorità logiche e cronologiche. In particolare, la Carta delle autonomie e la piena attuazione dell'art.118 Cost. avrebbero dovuto precedere la stessa disciplina del federalismo fiscale e la relativa concretizzazione mentre la riforma del sistema delle Conferenze avrebbe dovuto accompagnare i processi sopra indicati. Il disegno del quadro istituzionale e la coerente distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo costituiscono, il presupposto logico e storico necessario per il federalismo fiscale e per il suo buon funzionamento. La distribuzione delle risorse e della potestà impositiva tra Stato, regioni, province, città metropolitane, suppone, infatti, che siano chiare e stabili le funzioni da finanziare.

Questa impostazione è stata, in qualche modo, ripresa con la nuova legislatura dal nuovo Governo che, non a caso, accanto a quello sul federalismo fiscale, ha presentato altri disegni di legge delega, per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del titolo V della Costituzione e per l'adozione della Carta delle autonomie, per l'individuazione e l'allocatione delle funzioni fondamentali, per il conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni ed agli enti locali, e per l'elaborazione di norme di principio per la legislazione regionale, per i piccoli comuni e per l'attuazione delle città metropolitane. Il disegno complessivo, peraltro, è stato ben presto sostanzialmente abbandonato, dal momento che, mentre le norme riguardanti il federalismo fiscale sono state velocemente approvate e sono stati emanati, in attuazione delle previsioni

contenuti, nella l. n. 42/2009, numerosi decreti delegati, gli altri disegni di legge hanno segnato il passo.

E' stata, così, realizzata una sorta di *inversione* dell'ordine (logico e cronologico) che avrebbe dovuto caratterizzare il processo complessivo di attuazione della riforma costituzionale, dal momento che il federalismo fiscale è divenuto il centro motore di tale processo, a prescindere da ogni questione riguardante il quadro istituzionale.

Con una singolare, ma significativa inversione, la legge delega sul federalismo fiscale è divenuta il luogo nel quale, sia pure a titolo provvisorio, definire alcune rilevanti questioni istituzionali. E così, ai soli fini dell'attuazione della l. n. 42/2009, ed in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali, sono state provvisoriamente individuate le funzioni fondamentali di comuni e provincie (art. 21 c. 3 e 4); sono state introdotte norme transitorie per le città metropolitane e per la loro istituzione e per l'ordinamento di Roma capitale (art. 24). Le funzioni fondamentali di provincie e comuni ed i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, sono stati poi individuati con l'art. 3 del d.lgs. 26 novembre 2010 n. 216 (disposizioni in materia di costi standard di Comuni, Città metropolitane e provincie), con una disciplina sostanzialmente ripetitiva di quella contenuta nell'art. 21 della l. n. 42/2009. Il prezzo che è stato necessario pagare a questa singolare inversione dell'ordine naturale delle cose è stato quello di qualificare come *provvisorio* e *transitorio* l'assetto istituzionale ed amministrativo in tal modo introdotto, in attesa dell'approvazione del medesimo a regime.

E' stato, così, delineato, con un meccanismo che sembra costituire una specialità tutta italiana, un complesso quadro normativo a regime volto a dare attuazione ai principi di cui all'art. 119 Cost., a cui corrisponde un quadro istituzionale ed ordinamentale in larga parte provvisorio, ed una distribuzione delle decisioni pubbliche fra i diversi livelli di governo sostanzialmente non coerente con il disegno delineato dal novellato art. 118 Cost. .

Una situazione del genere evidenzia come nemmeno la compiuta attuazione del disegno del federalismo fiscale, attraverso l'emanazione dei più importanti decreti delegati, appare capace di superare i profili di ambiguità e di ambivalenza che paiono caratterizzare la l. n. 42/2009; e ciò perchè, essi trovano la propria origine non soltanto nelle previsioni di tale legge, definita "una sorta di decalogo per un governo negoziatore", (Carrozza), ma anche nel duplice peccato originale che grava, per dir così, sul processo federale italiano ed in particolare sul c.d. federalismo fiscale: l'assenza di una autentica Camera delle autonomie all'interno della quale dare corpo al patto federale, e la mancata attuazione del quadro istituzionale derivante dal nuovo titolo V della Costituzione, con la conseguente la mancata redistribuzione del sistema delle decisioni pubbliche tra i diversi livelli di governo. A tutto ciò la l. n. 42/ 2009 ha aggiunto la contraddizione tra un

complesso sistema di principi e di relazioni che richiederà molti anni per una piena e significativa attuazione, e l'assunzione di un quadro istituzionale meramente provvisorio o che, peggio, rischia di rimanere definitivo.

3. In una situazione come quella sopra descritta la questione dell'*amministrazione* del federalismo fiscale, e cioè della configurazione e del funzionamento dei moduli amministrativi che lo caratterizzano, assume una rilevanza del tutto particolare. Solitamente, infatti, quando si parla di "amministrazione", di un "sistema" pubblico, si fa riferimento, dal punto di vista soggettivo, al complesso di organi e di apparati chiamati a dare corpo ad una serie di scelte che trovano altrove la propria fonte, sia essa la legge o l'indicazione del Governo (l'indirizzo politico), e da un punto di vista oggettivo o funzionale, ad una attività volta alla assunzione di decisioni pubbliche, caratterizzata da specifici principi, dei quali alcuni di rilievo costituzionale. In questa prospettiva l'amministrazione tende, strutturalmente a distinguersi dal Governo, (se non addirittura a contrapporsi ad esso) e l'attività amministrativa a differenziarsi da quella, di indirizzo politico, propria degli organi di Governo, secondo una tendenza generale che ha caratterizzato la vicenda dei pubblici poteri nel ventesimo secolo (Giannini).

Questo processo ha, come è noto caratterizzato anche l'ordinamento italiano, cui il cui punto di partenza è costituito dalla Costituzione dal 1948, nella quale il sistema amministrativo risulta, in un certo senso avviluppato al Governo e sostanzialmente indistinto da questo. Questa scelta appare espressa in modo esemplare dall'assunzione del modello ministeriale come modello amministrativo generale; di quel modello, cioè, che, più di altri ha contribuito a configurare l'amministrazione come una "macchina" chiamata ad assicurare una esecuzione meccanica delle direttive politiche, meramente ripetitiva di queste, come un "ruotismo amministrativo", destinato ad assicurare, attraverso un sistema organizzativo basato sul principio di uniformità, una eguale attuazione di direttive politiche nell'ambito di realtà profondamente diverse. L'ingresso formale, nell'ordinamento, grazie alla previsione contenuta prima del d.lgs. n. 29/1993 e poi nel d.lgs. n. 165/2001, del principio di separazione della politica dall'amministrazione, dell'indirizzo della gestione, ha, per dir così, sancito con una previsione di legge ordinaria la distanza che, ormai, dovrebbe caratterizzare il rapporto fra governo ed amministrazione, e la capacità di questa di essere non soltanto lo strumento per l'attuazione degli indirizzi indicati dal Governo, ma anche il garante della qualità delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini.

Se quello che sopra descritto è lo schema teorico vigente nell'ordinamento, occorre chiedersi, da una parte, se la situazione problematica in precedenza descritta sia destinata a pesare sul sistema amministrativo designato dalle norme primarie sul federalismo fiscale e dall'altra se, proprio in

relazione a tale circostanza, la questione dell'amministrazione del federalismo non acquista un rilievo ed un significato del tutto peculiare. La risposta è positiva con riferimento ad entrambi gli interrogativi. L'assenza di una apposita Camera delle autonomie e la mancata attuazione del quadro istituzionale derivante dal nuovo titolo V sono destinate a riverberarsi sullo stesso sistema del federalismo fiscale, determinando uno *schacciamento* del governo sull'amministrazione; per converso, proprio a causa di tale schiacciamento, la questione dell'amministrazione del federalismo fiscale assume un rilievo *specifico*, in quanto appare idonea ad identificare la *vera governance* del federalismo fiscale: una *governance*, nella quale, come si vedrà, i moduli amministrativi non sono separati dagli organi di governo, ed in cui funzioni di amministrazione in senso generale e funzioni di indirizzo si incrociano e si intersecano continuamente.

4. La legge n. 42 del 2009, se da una parte indica con chiarezza gli obiettivi fondamentali del federalismo fiscale, dall'altra predispone gli strumenti di governo per realizzarli. Gli obiettivi riguardano la corrispondenza tra funzioni amministrative e responsabilità finanziaria di entrate e di spesa delle regioni e degli enti locali, il rapporto tra autonomia politica, principio di territorialità e principio di solidarietà, il rapporto tra finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali ed i diritti di cittadinanza sociale, il finanziamento, attraverso risorse aggiuntive ed interventi speciali, di piani di sviluppo a favore di aree territoriali meno dotate (D'Auria). La strumentazione per raggiungere gli obiettivi sopra delineati, è, innanzi tutto di tipo normativo, e riguarda, in primo luogo i decreti delegati che sono chiamati a dare corpo e sostanza al complesso disegno del federalismo finale: fra di essi, il d.lgs. n. 85/2010 sul federalismo demaniale, il d.lgs. n. 216/2010 sui fabbisogni standard, il d.lgs. n. 23/2011 sul federalismo municipale, il d.lgs. n. 68/2011 sul federalismo di regioni e province nonché sui costi sanitari, il d.lgs. n. 88 del 2011 sulla perequazione e sulla rimozione degli squilibri.

Avendo, peraltro, la l. 8 giugno 2011 n. 85 (con norma di assai dubbia costituzionalità, essendo sopraggiunta dopo la relativa scadenza) prorogato al 21 novembre 2011 il termine, originariamente fissato al 13 aprile 2011, per l'emanazione della normativa delegata, altri decreti potranno completare il disegno, quali, ad esempio, quelli sull'emanazione dei sistemi contabili e quello sul sistema sanzionatorio e sul sistema premiale per regioni, province e comuni.

Nel complesso, quelle sopra indicate costituiscono le fonti (insieme, ovviamente, all'art.119 Cost.), del federalismo fiscale, quelle che lo configurano come un vero e proprio *ordinamento* e che ne pongono la disciplina positiva. Questa indica le *disposizioni* che ne disciplinano la fase genetica e l'implementazione, le regole e gli organi chiamati a garantirne sia la prima realizzazione che il funzionamento a regime.

Se si vuole, l'ordinamento generale conosce già un fenomeno che, pur nella sua obiettiva diversità, sembra ricordare ed anticipare quello del federalismo fiscale. Si tratta del c.d. *federalismo amministrativo* (o federalismo a Costituzione invariata) attraverso il quale è stato realizzato (prima dal nuovo Titolo V della Costituzione) un rilevante processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, ed un significativo trasferimento di risorse finanziarie. Ancora oggi, il quadro realizzato nel paese a seguito dal d.lgs. n. 112/1998 -prima, quindi del nuovo titolo V della Costituzione- viene richiamato dalla Corte Costituzionale ed indicato addirittura come l'assetto che non può essere messo in discussione nei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali, e come un punto di partenza per dare piena attuazione al nuovo Titolo V della Costituzione, sul piano della distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo.

Il federalismo amministrativo si è, così, rivelato ad un tempo come un processo di redistribuzione complessiva del sistema delle decisioni amministrative fra i diversi livelli di governo, e come un meccanismo di funzionamento di un sistema istituzionale *plurale*; in altri termini, come una sorta di *ordinamento*, dotato delle proprie regole, dei propri principi e caratterizzato dalla presenza di una serie di moduli amministrativi chiamati ad assicurarne il funzionamento.

Se si guarda alla disciplina positiva, anche il federalismo fiscale sembra configurarsi come un *ordinamento* che conosce proprie fonti, propri principi, una fase genetica ed una fase funzionale, e che appare caratterizzato da una serie di organi chiamati ad assicurare nel tempo l'attuazione delle scelte volute dal legislatore.

Delle fonti del federalismo fiscale si è detto sopra; quanto ai principi, va ricordato che essi possono essere agevolmente desunti dalle indicazioni contenute nell'art. 2 della l. n. 42/2009. Occorre, tuttavia precisare che, quanto al *funzionamento* del "sistema" del federalismo fiscale, il principio fondamentale sembra essere lo stesso di quello che caratterizza il c.d. federalismo amministrativo, e cioè il *principio di cooperazione* tra Stato, regioni ed enti locali (A. Pajno).

Ad esso si ispirano, infatti, i principi di cui all'art. 2, c. 2, lett. a, 6, d, g, della Legge n. 42 del 2009, la cui concreta realizzazione è infatti possibile non solo attraverso la predisposizione di una adeguata disciplina di rango legislativo contenuta nei decreti delegati, ma anche per il tramite della predisposizione di meccanismi cooperativi di decisione amministrativa.

Quanto, infine, all'amministrazione del federalismo fiscale, la stessa appare più complessa di quella del c.d. federalismo amministrativo, caratterizzata come è dalla presenza di organismi assai differenti, statali, regionali ed anche propri del nuovo ordinamento.

5. La disciplina positiva contenuta nella l. n. 42/2009, e nei decreti delegati sin qui emanati rende palese l'esistenza di un sistema amministrativo complesso, chiamato ad esercitare compiti di rilievo decisivo per il suo funzionamento, caratterizzato dalla presenza di organismi e di soggetti diversi, che pongono in essere azioni secondo moduli procedimentali espressamente tipizzati.

Più precisamente, dalla complessiva disciplina positiva sembra innanzi tutto possibile ricavare l'esistenza di una *fase genetica* e di una *fase funzionale* del federalismo fiscale, destinate rispettivamente alla realizzazione dell'edificio complessivo ed al suo funzionamento a regime. La stessa disciplina evidenzia, poi, l'esistenza di una serie di soggetti destinati a dare attuazione alle scelte connesse con il federalismo amministrativo. Si tratta di organismi assai diversi, pubblici ma anche privati; Alcuni di essi possono essere definiti come *organi* o *soggetti propri* del federalismo amministrativo, in quanto creati con la disciplina che lo riguarda e svolgenti soltanto funzioni proprie del federalismo fiscale; altri, invece, sono organi amministrativi *statali* o *regionali* o *locali*, preesistenti alla predetta disciplina, che tuttavia svolgono compiti rilevanti ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale.

Nel loro complesso, quelli sopra ricordati costituiscono moduli amministrativi del federalismo fiscale e disegnano un sistema amministrativo tendenzialmente unitario. La presenza di amministrazioni diverse (statali, regionali, provinciali, locali) evidenzia il carattere *partecipato* dell'amministrazione del federalismo fiscale: questo è infatti un *sistema* a servizio di più livelli di governo, formato da organismi diversi, che in diverso modo a tali livelli di governo fanno capo.

Si delinea, così, un sistema in qualche modo né (solamente) statale, né (solamente) regionale, ma dell'intero ordinamento, che tuttavia, almeno al livello attuale di evoluzione, si esprime nei termini dell'appartenenza all'uno o all'altro livello di governo o, per quanto riguarda quelli che sono stati definiti moduli "propri" del federalismo fiscale, nei termini di una singolare *duplice appartenenza*.

Nel quadro delineato dalla disciplina di settore, un ruolo di grande rilievo è poi attribuito ai *moduli di coordinamento* fra diversi livelli di governo. Il problema del coordinamento è risolto in tre modi diversi, spesso fra di loro concorrenti: attraverso la previsione di *organismi a composizione mista* (*coordinamento interno* al sistema del federalismo fiscale), attraverso il tradizionale *sistema delle Conferenze* ed infine, sul piano dinamico, attraverso la configurazione di *moduli di azione amministrativa* che vedono l'adozione di un atto statale (in genere un decreto del presidente del consiglio dei ministri o del ministro dell'economia), previo intervento del sistema delle *Conferenze*, spesso sulla base delle indicazioni fornite dagli organi propri del sistema del federalismo fiscale.

Appare altresì possibile cogliere in modo puntuale il sistema delle *funzioni* svolte dagli organi che a varie titolo partecipano al sistema del federalismo fiscale. Fra di esse un ruolo significativo (in

positivo, ma anche in negativo) deve essere attribuito a quelle svolte dagli organismi propri del federalismo fiscale.

6. La disciplina positiva configura quello del federalismo fiscale come un ordinamento a costruzione progressiva. Le regole ed i principi di carattere generale sono posti dall'art. 2 della l. n. 42/2009 mentre l'attuazione progressiva del disegno del federalismo fiscale è realizzato attraverso l'adozione dei decreti delegati previsti dall'art. 1 anche sulla base degli specifici criteri direttivi di cui agli artt. 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29 della legge.

Pur avendo la fase genetica del federalismo fiscale un carattere spiccatamente normativo, la stessa deve comunque essere considerata in questa sede, dal momento che in essa opera anche un organismo -la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale- destinata a svolgere un importante ruolo anche nell'ordinario funzionamento del sistema. L'organismo più rilevante della presente fase deve essere, peraltro, considerata la Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici deputati e quindici senatori (art. 3) e destinata ad esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi, a verificare lo stato di attuazione della legge n. 42/2009, a formulare elementi di valutazione.

Con riferimento alla Commissione, di cui all'art. 3, deve essere segnalata l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, di un comitato di rappresentanti delle autonomie locali, con il compito di assicurare il raccordo del nuovo organismo parlamentare con regioni, ed enti locali (art. 3, c. 4). A tal fine la Commissione procede allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere (art. 3, c. 4). La Conferenza unificata si proietta, in qualche modo verso il Parlamento.

Pur prevedendo l'intervento di una apposita commissione parlamentare, la legge n. 42/09 ha ritenuto di affidare l'elaborazione e l'acquisizione di elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi ad una commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, a composizione mista Stato-regioni ed enti locali (che vede altresì, la presenza di due rappresentanti dell'Istat); alle riunioni della Commissione partecipano un rappresentante tecnico della Camera dei deputati, uno del Senato, ed uno delle assemblee legislative regionali e delle province autonome.

In tal modo la fase di studio e di preparazione (quanto meno) degli elementi destinati a confluire negli schemi dei decreti delegati è stata sostanzialmente sottratta alla esclusiva iniziativa del Governo ed affidata formalmente ad un organismo a composizione mista. Questo costituisce una struttura singolare, dal momento che è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, (art. 4, co. 1), ma opera nell'ambito della Conferenza unificata (art. 4, c.1). In tal modo l'attività prodromica per l'innovazione legislativa riguardante i decreti delegati non è sottratta al Governo, ed è tuttavia imputata alla Conferenza unificata. Si è di fronte ad un organismo che sembra esprimere

la *compartecipazione* del sistema statale e del sistema regionale e locale in una sorta di *codipendenza* dall'uno e dall'altro; l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze sembra tuttavia accentuarne il carattere di organismo statale, anche se destinato ad operare in un ambito in cui sono strutturalmente presenti più livelli di governo. In questo senso, la Commissione sembra esprimere, anche plasticamente, l'inglobamento nell'amministrazione statale dei profili di compartecipazione propri del sistema delle Conferenze.

Le singolarità dell'organo, peraltro, non si fermano qui, dal momento che esso, istituito nell'ottica della predisposizione dei decreti delegati, è destinato a durare oltre la fase genetica ed ad assumere un ruolo (forse anche più) rilevante nella vita ordinaria del federalismo fiscale.

Un ruolo di grande rilievo è svolto infine, nella fase genetica del federalismo fiscale, dalla Conferenza unificata, dal momento che i decreti delegati sono assunti previa intesa da sanzionare in tale sede (art. 2, c. 3). L'assenza dell'intesa non impedisce, tuttavia, l'adozione dei decreti (art.2 c. 4); mentre lo stesso Governo, anche seguito dall'espressione dei pareri parlamentari, non è tenuto a conformarsi all'intesa raggiunta.

7. La legge n. 42 del 2009, nel disegnare il quadro complessivo del federalismo fiscale, introduce due *moduli* o *organismi propri*, ai quali vengono assegnati rilevanti compiti per il funzionamento del nuovo ordinamento. Di essi uno è costituito, come si è visto, dalla Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale prevista dall'art. 4 della l. n. 42/2009, che non esaurisce le proprie funzioni nella c.d. fase genetica, ma è destinata a giuocare un ruolo importante anche a regime; l'altro è, invece, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'art. 5 della legge ed istituita con l'art. 35 del d.lgs. n.68 del 2011, quale "organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra commi, province, città, metropolitane, regioni e stato".

Un legame strutturale unisce la Conferenza e la Commissione tecnica, sicché non è possibile una considerazione separata dei due organismi. Ed infatti, se la prima costituisce "l'organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, (art.4 l. 42/2009; art. 33 d.lgs. n. 68 del 2011), la seconda è lo strumento di cui ordinariamente si avvale la Conferenza, dal momento che essa esercita le funzioni di segreteria tecnica e di supporto (art. 5, co., lett.g; l. 42/09; art. 3 d.lgs. 68/2011); se la Conferenza è istituita nell'ambito della conferenza unificata art. 5 l. n. 42/2009; art. 33 d.lgs. n. 68/2011), la Commissione è istituita "presso il Ministero dell'economia e delle finanze" (art. 4 l. n. 42/2009), ma opera nell'ambito della conferenza unificata (art. 4, l. 42/2009); soprattutto la Commissione tecnica paritetica sostituisce la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ove questa non sia stata effettivamente costituita (art. 7, c. 2 d.lgs. 68/2011; art. 18

c. 3 d.lgs. 68/2011; art. 5, c. 1, lett. e, d.lgs. 216/2010; art. 2, c. 8 d.lgs. n. 23/2011; art 8 c. 5 d.lgs. n. 23/2011.

Se questa è la situazione risultante dalle norme primarie riguardanti la Conferenza permanente e la Commissione tecnica paritetica, sembrerebbe doversi affermare che, nel prevedere la presenza di tali organismi il legislatore ha inteso rigorosamente ispirarsi alla distinzione tra politica ed amministrazione. Esiste infatti un organo (di indirizzo) politico -la Conferenza- chiamata a svolgere importanti funzioni, con riferimento al “governo” del sistema del federalismo fiscale (art. 5 l. 42/2009; art. 36 d.lgs. 68/2011) ed esiste un organo meramente amministrativo -la Commissione tecnica- destinata, invece, a compiti tecnici ed istruttori, volta a raccogliere gli elementi necessari per l'attività della Conferenza.

Le cose, guardate più da vicino, non vanno, nel senso sopra prospettato: lo stesso impianto normativo sembra anzi porre in luce, piuttosto che la *distinzione* e la *separazione* fra politica ed amministrazione, la *continuità* e la *contiguità* fra l'una e l'altra. La Commissione è tecnica proprio perché è al servizio della politica ed è da questa dipendente; essa costituisce lo strumento attraverso cui opera la Conferenza, e può sostituirsi a quest'ultima, fino alla effettiva costituzione, proprio perché partecipa in qualche modo della sua stessa natura, apparendo composta in maniera pressoché esclusiva, da soggetti che ripetono la loro legittimazione dalla *designazione* dei rispettivi livelli di governo. Vi è quindi, non separazione, ma dipendenza (e commistione) dell'amministrazione con la politica.

D'altra parte, è proprio al livello politico che fa capo la Conferenza permanente. Questa, infatti, caratterizzata dalla presenza dei rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, ha una composizione largamente precostituita (art. 54, c. 2 d.lgs. 68/2011) ed opera, di regola, con riferimento alle determinazioni di maggior rilievo istituzionale e politico (quali quelle relative alla ripartizione degli obiettivi di funzione pubblica per sottosettore istituzionale, alla determinazione degli indici di virtuosità e degli incentivi, alla fissazione dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi; (art. 36, c.1, lett.a e b d.lgs. 68/2011), con il criterio dell'unanimità delle componenti: segno evidente che gli indirizzi fondamentali non possono essere raggiunti se non con la convergenza della volontà dei diversi livelli di governo.

La Conferenza permanente costituisce il più rilevante organo di indirizzo per il federalismo amministrativo, tuttavia essa, si risolve, piuttosto che nella previsione di una sede autonoma di elaborazione degli indirizzi, in un sostanziale allargamento del ruolo decisivo della Conferenza unificata, nel cui ambito opera la Conferenza permanente, e di cui applica, per quanto compatibili, le regole di funzionamento (art. 35, co. 6, d.lgs. n. 68/2011).

Quanto infine alla Commissione paritetica, la sua natura di organo largamente influenzato dall'indirizzo politico è espressa da quella che è stata definita una sorta di doppia dipendenza (dal Ministero dell'economia e dalla Conferenza unificata): situazione questa che può, forse, rendere più difficili l'esercizio degli stessi compiti di segreteria tecnica della Conferenza permanente.

Tuttavia, resta vero che alla Commissione tecnica competono importantissimi compiti legati all'acquisizione del patrimonio informativo necessario per il funzionamento del sistema del federalismo fiscale ed altrettanto rilevanti compiti di monitoraggio e di analisi, in particolare con riferimento ai costi e fabbisogni standard (artt. 2 e 5 d.lgs. n. 216/2010), nonché funzioni di consulenza per il riordino dell'ordinamento finanziario di regioni e di enti locali, e di interlocuzione con le camere e con i Consigli regionali. Sarà il futuro che ci dirà se la Commissione tecnica paritetica saprà dare corpo a queste indicazioni, accompagnandole con la crescita di quella cultura dell'autonomia che l'esercizio di tali funzioni richiede. Un contributo alla costruzione di una cultura "autonoma" dell'esercizio delle proprie funzioni può, forse, venire alla Commissione tecnica alla previsione della costituzione di una "segreteria", da essa separata, per l'esercizio delle funzioni di supporto alla Conferenza permanente e di raccordo con la Conferenza Stato-regioni (art.37, c.2 d.lgs. n. 68/2011).

8. Ma gli "organi propri" non esauriscono il numero di quelli operanti nel sistema del federalismo fiscale. In esso sono impegnati anche numerosi organismi dell'amministrazione statale che, proprio perché tali, partecipano al funzionamento del sistema.

Come è naturale, quella statale costituisce una grande protagonista dell'amministrazione del federalismo fiscale, sia nella fase genetica che nella fase funzionale. Lo Stato partecipa, innanzi tutto al *governo* del federalismo fiscale attraverso i suoi rappresentanti nella Conferenza permanente e nella Commissione tecnica paritetica, che, come si è visto, pur operando nell'ambito della Conferenza unificata, è istituita e strutturata presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Tale situazione è destinata a pesare nel funzionamento della Commissione tecnica, non foss'altro perché molti degli elementi destinati a costituire la base delle valutazioni più importanti del Comitato provengono dall'amministrazione statale, ed in particolare della Ragioneria Generale dello Stato.

E poi, in genere, l'esercizio del potere regolamentare statale (assai meno quello di regioni ed enti locali) a completare il disegno del federalismo fiscale e ad attuare parti significative di esso.

Ciò significa che in tale disegno è la burocrazia statale a giocare un ruolo rilevante, anche se la portata dell'intervento è oggettivamente attenuata dalla presenza di intese, accordi o pareri resi dal sistema delle Conferenze. Meritano, in questo senso, di essere ricordate le disposizioni del d.lgs. n.

23/2011 (disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) ed in particolare degli artt. 4 e 5, che prevedono un regolamento governativo ed uno ministeriale rispettivamente per la disciplina generale dell'imposta di soggiorno e per la disciplina della cessazione della sospensione del potere dei comuni di istituire l'addizionale IRPEF, ovvero di annullarla; l'art. 6 del medesimo d.lgs. n. 23/2011, che prevede l'adozione di un regolamento per la disciplina della revisione dell'imposta di scopo; l'art. 9, c. 5, che prevede la possibilità dell'introduzione a mezzo di regolamento dell'istituto dell'accertamento con adesione; l'art. 11, c. 2, che affida ad un regolamento la disciplina generale dell'imposta municipale secondaria; ed ancora, con riferimento al d.lgs. n. 68 del 2011 (autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province e costi fabbisogni standard nel settore sanitario) l'art. 15, c. 8, che affida ad un decreto del presidente del Consiglio di natura regolamentare le modalità di assegnazione alle regioni delle quote del fondo perequativo e le modalità della convergenza; l'art. 20 c. 2, che affida a un regolamento la disciplina dell'imposta di scopo provinciale; l'art. 21 c. 3, che affida a un decreto del ministro dell'interno, le modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio.

Ma è soprattutto un'altra modalità procedimentale a rendere evidente il ruolo decisivo attribuito nel sistema dell'amministrazione statale. La disciplina positiva contenuta nei decreti delegati evidenzia, infatti, che è in genere il provvedimento amministrativo statale (preferibilmente il decreto del presidente del consiglio dei ministri od il decreto del ministro dell'economia e delle finanze, ma anche, talvolta, del ministro dell'interno) a dare vita e sostanza agli snodi più importanti del federalismo amministrativo.

La disciplina dei decreti delegati evidenzia, così, una significativa presenza di autorità statali. Non è possibile in questa sede indicare nel dettaglio i singoli procedimenti; qui pare sufficiente ricordare che l'intervento di appositi decreti del presidente del consiglio dei ministri è decisivo per l'attuazione del c.d. federalismo demaniale (d.lgs. n. 85/2010: art. 3, art. 4 c. 4, art. 7) per la determinazione dei costi standard (art. 6 d.lgs. n. 216/2010 che affida ad decreto del presidente del consiglio l'adozione della nota metodologica e dei fabbisogni standard per ciascun comune e ciascuna provincia) ed è presente in forma di federalismo fiscale municipale (art. 2 c. 9, art. 8 c. 5, art. 13, art. 14 c. 10, d.lgs. n. 23 del 2011).

Un ruolo decisivo spetta al presidente del consiglio con riferimento alla determinazione, in base alle modalità stabilite dalla legge statale, dei livelli essenziali delle prestazioni (d.lgs n. 68 del 2011) e con riferimento al fondo perequativo. La ricognizione di tali livelli nelle materie dell'istruzione, dell'assistenza e del trasporto pubblico locale è effettuata con decreto del presidente del consiglio (art. 13; c. 4); il Governo adotta linee di riordino per la definizione dei LEP un apposito allegato al documento di economia e finanza (art.13, c. 6); quanto al fondo perequativo le modalità della

convergenza sono stabilite con apposito d.p.c.m. (art. 15, c. 5), mentre sempre con lo stesso strumento sono individuati i trasferimenti statali di parte corrente soppressi (art. 18 c. 3) ed attribuite alle città metropolitane le fonti di finanziamento (art. 24 c. 2).

Un ruolo rilevante è previsto per il ministro dell'economia e delle finanze (art. 4 c. 5 d.lgs. 85/2010; art. 2, 10 lett. b, art. 9 c. 6 d.lgs. 23/2011; art. 9 c. 4, art.10 c. 1, art. 10 c. 2, art.10 c. 6, art.18 c. 5 d.lgs. 68/2011); mentre il ministro dell'interno è presente in relazione ad adempimenti relativi al c.d. federalismo municipale (art. 2 c.7 e 8 d.lgs n.216/2010). L'intervento del ministro della salute è contemplato in relazione alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard in materia sanitaria (art 27 c. 1; art. 30 c. 2, d.lgs n. 68/2011); quello del ministro delegato per la politica di coesione economica , sociale e territoriale in tema di utilizzo di risorse aggiuntive e di interventi speciali (art. 3 d.lgs 88/2011). In realtà, attraverso il meccanismo della proposta e della concertazione, sono molte di più le autorità statali destinate ad intervenire.

Ma i ministri non sono gli unici organi statali destinati a prendere parte ai processi decisionali relativi al federalismo fiscale. La normativa di settore prevede, infatti, un ruolo specifico per alcune strutture burocratiche statali (e per le stesse amministrazioni periferiche), fra le quali vanno ricordate l'agenzia del demanio, l'agenzia delle entrate, la ragioneria generale dello Stato, il dipartimento dello sviluppo e della coesione economica. L'agenzia del demanio ha un ruolo di rilievo nella disciplina relativa al c.d. federalismo demaniale (art. 3, c. 4 e 5, art. 5 c. 3, 5 bis e 6 d.lgs. n. 85/2010); la ragioneria generale dello Stato nel processo di determinazione dei fabbisogni standard (d.lgs. n. 216/2010), essendo chiamata a partecipare al relativo procedimento (art. 5, c.1, lett. a, art. 6, c. 2) al fine di verificare il rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno (art. 6, c. 1 e 2; art. 1, c. 3); l'agenzia delle entrate nel processo di attuazione del federalismo fiscale municipale (art. 2, c. 10, lett. c; d.lgs. 23/2011; art. 10, c. 2, 4, 5 e 7; art. 17, c. 3, 4); il dipartimento dello sviluppo e della coesione economica nel coordinamento e nella vigilanza degli interventi speciali individuati nel contratto istituzionale di sviluppo (art. 6, c.5, d. lgs. n. 88/2011).

La considerazione complessiva della disciplina che riguarda gli interventi delle strutture burocratiche statali nell'amministrazione del federalismo fiscale evidenzia il ruolo fondamentale da esse svolto. In un certo senso può, anzi, dirsi che tali strutture operano due volte: la prima, quando agiscono svolgendo compiti e funzioni ad esse affidati direttamente dall'ordinamento del federalismo fiscale; la seconda, quando operano come strutture burocratiche che preparano l'intervento istituzionale dei ministri preposti al loro dicastero.

E' forse, in questa ottica che deve essere, probabilmente posta la questione della ragioneria generale dello Stato, per la quale si e' parlato di una sostanziale emarginazione, quasi che essa sia un protagonista dimenticato. In realtà la disciplina sui fabbisogni standard fa ad essa un esplicito

riferimento, che tuttavia non ne esaurisce l'area di intervento, essendo palese che dietro la presenza del ministro dell'economia sui temi riguardanti la finanza pubblica c'è l'intervento della ragioneria (sicché essa, piuttosto che un protagonista *dimenticato*, costituisce un protagonista *occulto* od *occultato*). La disciplina positiva del federalismo fiscale, evidenzia, peraltro, da una parte la difficoltà della ragioneria a porsi come un organo della Repubblica (a servizio, quindi, di tutti i livelli di governo) e non dello Stato, dall'altra i limiti di un certo modo di concepire il federalismo (ivi compreso quello fiscale), che schiaccia i diversi protagonisti e le loro strutture in una prospettiva almeno potenzialmente antagonista, nella quale il buon funzionamento è il risultato di un accordo transattivo tra livelli di governo.

9. Le disposizioni sul federalismo amministrativo assegnano alle strutture regionali e locali un ruolo di rilievo anche se, forse, non paragonabile a quello delle amministrazioni statali.

Come quella statale, le amministrazioni regionali e locali partecipano al governo del federalismo fiscale attraverso i propri rappresentanti nella Conferenza permanente e nella Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo amministrativo.

Quando agiscono all'interno di quelli che sono stati individuati come organi "propri" del federalismo amministrativo essi influiscono sul relativo funzionamento attraverso la richiesta di iscrizione all'ordine del giorno di varie questioni ed attraverso la formulazione di proposte (art. 35, c. 1 e 3 d.lgs. n. 68/2011); quando invece agiscono a valle delle decisioni assunte dal sistema del federalismo amministrativo, regioni ed enti locali sono chiamati a completare il relativo disegno attraverso i propri atti (art. 2 c. 4; art. 3 c. 4; art. 5 c. 2 d.lgs. 85/2010 per il federalismo demaniale; art. 5 c. 1 lett. b; art. 6 c. 3 d.lgs. 216/2010 per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard; art. 2 c. 10, lett. c e d art. 4; art. 6, c. 7; art. 14, c. 8 d.lgs. n. 23/2011 per il c.d. federalismo municipale; art. 12, art. 17 c. 2, 4, 5; art. 19, c. 1, 4 e 5; art. 20 c. 1; d.lgs. n. 68/2011; art. 6 c. 1 d.lgs. n. 88/2011) ovvero attraverso l'esercizio della propria potestà regolamentare (art. 9, c. 4 e 5; art. 11, c. 2, lett. f d.lgs. n. 23/2011). La disciplina di settore prevede altresì la conclusione di accordi tra amministrazioni (anche periferiche) statali regionali e locali e l'istituzione, anche presso le amministrazioni statali, di forme di monitoraggio a cui partecipano le autonomie regionali e locali.

10. Conformemente ad una linea di tendenza già presente nell'ordinamento, l'amministrazione del federalismo fiscale non è affidata soltanto a soggetti istituzionalmente pubblici. La normativa di settore, infatti, non solo fornisce un riconoscimento esplicito a forme associative di enti locali e di regioni che hanno pur sempre natura e carattere di diritto privato (ANCI, UPI, Conferenza delle

Regioni), ma prevede anche l'intervento in procedimenti di grande rilievo (quali ad esempio quello relativo alla determinazione di fabbisogni standard: art. 5 d.lgs. n. 216/2010 e quello concernente i LEP e gli obiettivi di servizio: art. 13 d.lgs. n. 68/2011) di soggetti privati statali e regionali (SOSE s.p.a., IFEL; CINSEDO). Decisivo, comunque, in un procedimento del genere, appare l'intervento di soggetti tecnici statali come l'ISTAT).

11. Si è visto come l'ordinamento del federalismo fiscale attribuisca un ruolo rilevante a quelli che sono stati definiti organismi "propri"; organismi che, in quanto a composizione mista, possono essere definiti, in senso ampio, strumenti di coordinamento.

Le funzioni di coordinamento del sistema non costituiscono, peraltro, una prerogativa esclusiva dei c.d. organi misti. Si deve, anzi, rilevare che un ruolo decisivo in proposito è giocato, proprio come avviene nel c.d. federalismo amministrativo, dal sistema delle Conferenze. L'esame della legislazione positiva evidenzia che le Conferenze (unificata, Stato-Regioni, Stato-città ed autonome locali) intervengono in tutti i momenti decisivi di attuazione del sistema del federalismo fiscale, attraverso gli strumenti (pareri, accordi, intese) messi loro a disposizione dall'ordinamento.

Non vi è infatti provvedimento del presidente del consiglio dei ministri, del ministro dell'economia, del ministro dell'interno del ministro della sanità, che non sia accompagnato dall'intesa e dall'accordo, (e talvolta dal parere) con la Conferenza di riferimento (la conferenza unificata, per le questioni più generali, la conferenza stato regioni per ciò che riguarda le regioni e la conferenza stato-città).

I decreti delegati devono essere adottati previa intesa con la conferenza unificata, anche se da essa lo Stato può discostarsi; un accordo sancito in conferenza stato-città sta alla base della procedura di determinazione dei fabbisogni standard (art.5 d.lgs. n. 216/2010); l'intesa con la conferenza unificata è alla base della ricognizione effettuata con dpcm dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale (art. 13 c.4 d.lgs. n. 68/2011); sempre previa intesa sancita in sede di conferenza unificata è effettuata l'individuazione negli elenchi dei beni da attribuire ai diversi livelli di governo (art. 3, c. 3 d.lgs. 85/2010), e quella dei beni immobili in uso al ministero della difesa che possono essere trasferiti (art. 5, c. 4 d.lgs. 85/2010); accordi (art. 2 c. 7) ed intese sanciti in conferenza Stato-città sono alla base del c.d. federalismo municipale di cui al dlgs. 23/2011; l'intervento della conferenza Stato-regioni appare determinante nel quadro delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 68/2011; ancora l'intesa con la conferenza unificata è alla base della determinazione, da parte del CIPE, degli obiettivi e dei criteri da utilizzare dal fondo per lo sviluppo e la coesione (art. 5 c. 4 d.lgs 68/2011).

Le esigenze del coordinamento sono, altresì, soddisfatte attraverso la previsione di procedure di consultazione tra enti locali e amministrazioni periferiche statali (art. 8 d.lgs. n. 85/2010), di tavoli di confronto tra ministri e presidenti di regioni (art. 39, c. 4 d.lgs. 68/2011) di organismi a composizione mista costituiti anche presso le amministrazioni statali periferiche. Considerate nel loro complesso le disposizioni positive del federalismo fiscale sembrano configurare, nel quadro di uno stile di consultazione, due forme di coordinamento: una (interna) affidata agli organi misti ed alla loro attività, ed una (esterna) affidata al sistema delle conferenze e delle c.d. *decisioni condivise*.

La pervasività dell'intervento delle conferenze sembra, anzi, evidenziare che esse realizzano, nella sostanza, il vero sistema di governo del federalismo fiscale e della sua amministrazione.

12. L'analisi sin qui svolta sugli organismi destinati ad intervenire nell'amministrazione dal federalismo e sulle forme di coordinamento consente di procedere, sia pure in termini generali, ad una ricognizione di quelle che possono essere considerate le *funzioni fondamentali* per il funzionamento del federalismo fiscale.

In proposito, occorre riconoscere che la legislazione di settore attribuisce un ruolo di grande rilievo agli elementi conoscitivi necessari per il funzionamento del sistema, alla loro circolazione e diffusione, al loro aggiornamento ed al monitoraggio dei risultati raggiunti anche ai fini dell'esercizio o di funzioni premiali o di poteri sostitutivi. Si tratta di un esito di non poco conto, dal momento che, nella tradizione italiana della disciplina dell'amministrazione, non è frequente l'attenzione a tali profili. Vanno pertanto salutate con favore le norme che configurano vere e proprie funzioni di elaborazione, di ricerca e di scambio di basi informative e finanziarie, attribuendole alla Commissione tecnica paritetica, con il riconoscimento del potere di promuovere rilevazioni ed iniziative, ponendo in capo alle amministrazioni statali, regionali e locali l'obbligo di fornire le informazioni richieste (art. 4 l. 42/2009). Si collocano nella stessa ottica le disposizioni che obbligano la Conferenza permanente a mettere a disposizione del comune o, dei consigli regionali e delle province autonome gli elementi informativi raccolti e che prevedono l'istituzione di una banca dati comprendente indicatori di costi di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard (art. 5, l. 42/09); quelle che sottolineano l'importanza delle informazioni e dei dati contabili ai fini della determinazione dei fabbisogni standard (art. 4, d.1, lett. a d.lgs. n. 216/2000; quelle che prevedono sia l'accesso diretto della Conferenza alla banca dati della p.a. di cui all'art. 13 l. 196 /2009, sia l'acquisizione a tale banca dati e a quella di cui all'art. 5, c.1 lett. g, della l. 42/2009, degli elementi informativi necessari per l'attuazione del decreto legislativo n. 86/2011 (art. 39, c. 1).

Funzioni di informazione dei diversi livelli di governo e della conferenza unificata sono attribuite alla Conferenza permanente (art. 36, d.lgs. n. 68/2011).

Accanto a quelle relative all'acquisizione dei dati e alla loro circolazione, la disciplina di settore identifica come decisivi per il funzionamento del sistema del federalismo fiscale, i compiti di proposta, di verifica, di monitoraggio attribuiti alla Conferenza permanente. Questa, che concorre alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per settore istituzionale, esercita importanti compiti di *proposta* (per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi e per la fissazione dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi); di *verifica* (dell'utilizzo dei fondi stanziati per gli interventi speciali, delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo, del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario, della congruità dei dati e della basi informative finanziarie e tributarie fornite dagli enti territoriali, del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard ed agli obiettivi di servizio); di *monitoraggio* degli effetti finanziari del d.lgs. n. 68/2011; di *vigilanza* nell'applicazione dei meccanismi di funzionalità e sul rispetto dei meccanismi sanzionatori (art. 5 l. 42/2009; art. 36 e 39, c. 2 d.lgs. n. 68/2011).

Si tratta di compiti che attengono alla vita ed al funzionamento del sistema del federalismo fiscale, sicchè può certamente dirsi che il complesso Conferenza permanente -Commissione tecnica paritetica costituisce lo snodo fondamentale della (buona) amministrazione del federalismo fiscale. Con tutto questo non può essere trascurato il fatto che i compiti di proposta, di verifica di monitoraggio, di vigilanza esercitati dalla conferenza permanente sono in funzione di decisioni che non vengono (almeno formalmente) prese da queste, ma che trovano il loro punto di arrivo nel sistema delle conferenze, che, attraverso le intese e gli accordi, è chiamato ad operare le scelte fondamentali e nell'amministrazione statale, che è chiamata ad esternare la decisione raggiunta, ma può anche a certe condizioni superare l'intesa.

Una situazione del genere sembra evidenziare che è il sistema delle conferenze ad esercitare, nella sostanza, le funzioni relative alle decisioni fondamentali del federalismo fiscale. Se si vuole può forse dirsi che sono gli organi di coordinamento *esterno* a porre in essere le decisioni fondamentali, mentre quelli del coordinamento interno, pur contribuendo largamente a determinarle, in un certo senso, si limitano a prefigurarle.

Le osservazioni sopra esposte appaiono confermate dalla considerazione, di quello che alla stregua della disciplina positiva, sembra essere il modulo fondamentale di azione amministrativa del federalismo fiscale, che è appunto costituito dalla *sequenza* atto statale atto (intesa o accordo, talvolta anche parere) proveniente dal sistema delle conferenze. In questo modulo procedimentale si inseriscono talvolta le determinazioni degli organi propri del federalismo amministrativo (conferenza permanente o commissione tecnica paritetica) delle cui valutazioni occorre tener conto

(art. 4, c. 3 d.lgs. n.68/2011 relativo alla determinazione dei criteri per la compartecipazione regionale all'IVA, art. 7 c. 2, relativo all'individuazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario da sopprimere; art. 10, c. 1, concernente l'atto di nomina per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'art. 59 d.lgs n. 300/99; art. 11, c. 2 d. lgs. n. 68/2011, relativo alla quantificazione finanziaria delle misure compensative degli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali; art. 18 c. 3, d. lgs. 68/2011, concernente l'individuazione dei trasferimenti statali di parte corrente soppressi.

Nello stesso ordine di idee si muove lo speciale provvedimento di determinazione dei fabbisogni standard, nel quale alla Commissione tecnica paritetica (o alla Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale) spetta l'approvazione delle metodologie occorrenti all'individuazione dei fabbisogni standard ed il monitoraggio della fase applicativa (art. 5, c. 1 lett. e, d.lgs. n. 216/2010), mentre alla conferenza Stato città spetta di esprimersi sullo schema di decreto del presidente del consiglio di approvazione della nota metodologica e dei fabbisogni standard (art. 6 d.lgs. n. 216/2010). Una procedura assai simile è prevista per la definizione delle linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni(art. 13 c. 5 d.lgs. n. 68/2011).

Risulta, così, confermato che il vero processo decisionale nel funzionamento del federalismo fiscale è attribuito al sistema delle conferenze ed, inevitabilmente, al ruolo in esso giocato dall'amministrazione statale.

13. La ricognizione fin sin qui realizzata consente di effettuare alcune (provvisorie) valutazioni sul modello di amministrazione che emerge dal quadro legislativo del federalismo fiscale.

Quello del federalismo fiscale è un *sistema amministrativo plurale*, nel quale operano moduli amministrativi appositamente costituiti, moduli statali e moduli regionali e locali.

In questa ottica acquistano un rilievo specifico le funzioni volte a favorire l'acquisizione dei dati necessari per il funzionamento del sistema, la loro circolazione ed elaborazione, la costituzione di banche dati accessibili a tutti gli attori del federalismo. E' questo un profilo importante che, per un verso, accentua il ruolo delle funzioni conoscitive per il buon andamento dell'amministrazione e per l'altro appare una conseguenza pressoché necessaria in un sistema nel quale la responsabilità è distribuita fra più soggetti istituzionali e più livelli di governo.

Risultano, altresì, di grande rilievo le funzioni di monitoraggio, di verifica, di valutazione, attribuite prevalentemente agli organi introdotti per il federalismo fiscale ed, in misura minore, alla ragioneria generale dello Stato. L'insistenza della normativa di settore su tali funzioni pone in luce che quella del federalismo fiscale non può essere concepita secondo il modello classico dell'*amministrazione di esecuzione*, ed anzi di *mera esecuzione*, in cui l'attività amministrativa si risolve nella replica, nei

diversi comparti del sistema, del comando proveniente dall'alto, ma che essa è configurata come una *amministrazione partecipata e di risultati*, nella quale questi ultimi costituiscono il frutto di tentativi successivi e della collaborazione di più soggetti istituzionali. In questa opera, decisivo potrà risultare l'apporto della Corte dei conti, soprattutto se questa saprà essere fedele, prima ancora che alle leggi ordinarie, al proprio quadro costituzionale.

Se quelli sopra indicati costituiscono elementi positivi non mancano, peraltro, profili di criticità che rischiano di rendere problematico lo stesso funzionamento dell'amministrazione del federalismo fiscale. Questa, infatti, governata com'è dal sistema delle conferenze è, una amministrazione non separata dalla politica, ma da questa regolata; proprio le conferenze, d'altra parte costituiscono, secondo le indicazioni della Corte costituzionale, una sede privilegiata di confronto e di negoziazione politica (Corte Cost. 119/94).

Quella del federalismo fiscale è, così, una amministrazione tutta *schacciata sulla politica*; esito, questo che è reso palese dalla duplice appartenenza politica degli organismi propri di essa.

E', tra l'altro, l'assenza di una camera delle autonomie (e cioè di un luogo autorevole di elaborazione e condivisione delle politiche autonomistiche e federali) a schiacciare l'amministrazione del federalismo verso la politica.

Il modulo Conferenza permanente – Commissione tecnica paritetica sembra, a prima vista esprimere la distinzione tra politica e amministrazione: esso, invece, esprime e rende palese la dipendenza dell'amministrazione della politica. Il carattere della Commissione è tecnico, non autonomo ed è l'autonomia, alla fine, ad esprimere realmente la separazione della prima dalla seconda ed a rendere possibile che le scelte degli organi politici siano effettivamente legati agli indirizzi generali.

Nel sistema amministrativo del federalismo fiscale vi è quindi un *deficit di autonomia dell'amministrazione*, che rischia di pregiudicare lo svolgimento di quei compiti di informazione, di vigilanza, di monitoraggio, che pure sono stati indicati come decisivi: c'è, infatti da chiedersi come sarà possibile svolgere efficacemente e come sarà possibile esercitare funzioni premiali e sanzionatorie, se, alla fine, tutte le decisioni che anche in conseguenza di esse, dovranno essere assunte, hanno carattere sostanzialmente politico. Questo esito è, d'altra parte, reso palese dal fatto che la stessa Conferenza permanente è titolare di funzioni di proposta, verifica, istruttoria, ma non di decisione, queste sono affidate invece al sistema delle conferenze. Riguardata nel suo complesso, l'amministrazione del federalismo fiscale è simile a quella del federalismo amministrativo, e in qualche modo a misura di questo.

Tale constatazione pone in luce, non tanto un pregio quanto un problema: e cio' perche' tra il federalismo fiscale e quello amministrativo c'è di mezzo il nuovo Titolo V della Costituzione.

Dopo la legge costituzionale n. 3/2001 si sarebbe dovuto, una volta per tutte, chiarire quali sono le funzioni attribuite, sulla base dei nuovi principi costituzionali, ai diversi livelli di governo, e quindi elaborare un sistema amministrativo del federalismo consapevole di tali nuovi compiti; non ricorrere, invece ad un modello correttivo, utilizzato per effettuare una distribuzione condivisa delle decisioni amministrative, ma non idoneo ad assicurare un governo autorevole del nuovo sistema di finanziamento della spesa dei diversi livelli di governo. In pratica, non è facile comprendere come funzionerà l'amministrazione del federalismo fiscale se non è chiaro se si assisterà all'abolizione delle province, se non è chiaro chi ne eserciterà i compiti, e quali funzioni alla fine risulteranno a regime attribuite all'amministrazione statale ed a quella delle autonomie.

In questa prospettiva, l'idea della configurazione di un sistema amministrativo del federalismo fiscale sostanzialmente indifferente alla qualità e quantità di compiti attribuiti sul piano generale ai diversi livelli di governo rischia di assomigliare alla costruzione di un castello sulla sabbia. La domanda è, infatti: può esistere una amministrazione del federalismo fiscale separata ed indifferente rispetto al funzionamento (e cioè alla quantità e qualità dei poteri attribuiti) del sistema amministrativo generale?

E' probabile che per strade come quelle fino adesso seguite non sarà, alla fine, possibile, delineare una amministrazione veramente efficiente, per il federalismo fiscale e non soltanto per esso. Il protrarsi del sistema delle conferenze rischia di esprimere una distanza, una molteplice appartenenza, e non una tendenza all'unità; l'incertezza sulle funzioni, a regime, dei diversi livelli di governo rischia di rendere non corretto il rapporto tra amministrazione e politica, introducendo decisioni politiche che non tengono conto della quantità e della qualità dei compiti esercitati. Per altro verso, l'assenza di un luogo proprio di elaborazione degli indirizzi si risolve nell'introduzione di elementi di politicità nel sistema amministrativo e nel permanere di una contrapposizione tra Stato e autonomie che non esprime, alla fine, il vero significato del federalismo (che implica la *trasformazione* della forma dello Stato, e non un antagonismo strutturale tra Stato e autonomie). I peccati originali del processo autonomista nell'esperienza italiana rischiano di pesare anche sul funzionamento del sistema del federalismo fiscale.