

Uniformità della finanza pubblica e standardizzazione come metro di unità nazionale

di M. Migjarra

Sommario: 1. Principio di sussidiarietà e standardizzazione; 2. L'adozione di standard come metro di unità nazionale; 3. Conclusioni.

1. Principio di sussidiarietà e standardizzazione.

Il principio generale in base al quale si giustifica e si fonda l'esigenza di maggiore autonomia regionale è la differenziazione, a tutto vantaggio, cioè, della specificità che ogni regione è in condizione di esprimere in termini di potenzialità di sviluppo legato alle proprie caratteristiche. Ma, a ben guardare, lo stesso principio della differenziazione, nei termini e modi che si chiariranno, entra anche nella elaborazione del concetto di sussidiarietà.

Anche analizzando il concetto di federalismo fiscale – termine che nasce da foedus, cioè 'accordo' - nell'ottica del sovraordinato "principio di unità nazionale" posto dall'art. 5 Cost., risulta chiaro che, ai fini della sua attuazione, è necessario trovare un consenso unanime non solo sul piano geografico regionale ma anche, e soprattutto, di indirizzo unico, imposto a livello centrale (legge quadro o di principi), sui meccanismi che regolano l'attuazione e lo svolgimento del sistema fiscale regionale(1).

E' però evidente, come la dottrina ha giustamente osservato(2), che un decentramento di funzioni a livello regionale e locale, deve essere accompagnato anche da un decentramento delle entrate necessarie a sostenerle(3). Naturalmente, non sfugge il fatto che una cosa è parlare di decentramento, mentre altro è parlare di autonomia giacché i due termini non sono sinonimi e, anche sotto il profilo giuridico rappresentano due realtà distinte e diverse(4), sebbene entrambi, rispetto al dettato dell'art. 5 Cost., siano condizionati da una stessa esigenza. In realtà, le istanze di carattere unitario, come è stato più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, sempre attenta, in generale, ad evitare frantumazioni o fratture nel sistema delle competenze, possono, e devono, trovare un temperamento attraverso le attività di indirizzo e coordinamento, utile tanto ai fini dell'organicità dell'azione regionale, quanto ai fini di una coerenza complessiva del sistema.

Il nuovo testo dell'art. 117 Cost., recependo le istanze sottese al principio di sussidiarietà, si è preoccupato di indicare, in positivo, le sole materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, sottratte, cioè, alla potestà legislativa delle Regioni, assegnando invece a queste ultime - con un criterio residuale invertito, rispetto alla precedente formulazione -, "la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

La sussidiarietà, con la riforma del Titolo V, è stata formalmente introdotta anche nell'art. 118 della nostra Costituzione. A livello costituzionale però, com'è stato giustamente rilevato da autorevole dottrina(5), l'applicazione del principio di sussidiarietà presenta dei limiti intrinseci: "Esso è applicabile soltanto per le competenze concorrenti e solo nei casi in cui i due livelli di governo hanno eguali possibilità di intervenire". Con maggiore chiarezza: "esso si applica a casi residuali, ai quali non si applica una normativa espressa". Pertanto, in pratica, "esso richiede la verifica della possibilità di una azione più efficace, per le dimensioni e per gli effetti dell'azione prevista ...": in sostanza, la legge di settore dovrebbe evitare la sovrapposizione delle competenze tra i diversi livelli di governo coinvolti, subordinando l'azione del livello di governo sovraordinato alla duplice condizione che l'azione da intraprendere non sia realizzabile in maniera più incisiva ed adeguata a livello inferiore e lo sia, invece, a livello superiore.

Rispetto al menzionato principio, le analisi teoriche e la notevole esperienza accumulata in Europa, rappresentano un valido punto di riferimento e, nella sua pratica applicazione, sono utili elementi da trasferire senz'altro nella realtà istituzionale italiana.

In sede teorica, il concetto di sussidiarietà ed il suo significato sono stati esaminati in una molteplicità di settori (filosofia, teologia, scienze politiche, ambiente, etc.)(6); lo stesso, anche in ambito comunitario, viene menzionato in varie occasioni come principio politico o di azione(7) ma, da un punto di vista giuridico, è nell'art. 5 (ex art. 3B) del

Trattato che è stato elevato a fondamento costituzionale del diritto comunitario. Infatti, come espresso nel citato articolo, esso regola i rapporti tra Comunità e Stati membri ed interviene come linea guida, sia in fase legislativa che esecutiva, e la sua applicazione è sottoposta al controllo della Corte di Giustizia(8).

In particolare, dalla lettura dell'art. 5 (ex art. 3B) emerge chiaramente che ogni azione della Comunità deve essere preceduta da un triplice esame: l'esistenza di specifiche condizioni per l'esercizio dei poteri, attraverso la verifica dell'esistenza nel Trattato di una base giuridica su cui fondare la propria competenza (principio di attribuzione); terminato questo accertamento, è necessario passare all'esame della competenza in termini di sussidiarietà, perché la Comunità interviene, "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza" (cioè in materia di competenza concorrente), "soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario" (principio di sussidiarietà); infine, l'azione prospettata dovrà essere necessaria, limitatamente alla realizzazione dell'obiettivo perseguito (principio di proporzionalità). Ai quali va aggiunto il principio sancito nell'art. 1 (ex art. A), comma 2 del Trattato di Maastricht, per il quale, all'interno dell'U.E. le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai destinatari diretti o indiretti delle stesse (principio di prossimità).

In pratica, rispetto alla potestà d'intervento, si tratta di valutare, innanzitutto, se gli obiettivi dell'azione non potrebbero essere sufficientemente(9) realizzati dagli Stati membri e, in secondo luogo, se questi, invece, potrebbero essere meglio realizzati a livello comunitario. Da questo esame comparato(10), qualora emergano dubbi sul valore aggiunto realizzabile in sede comunitaria, l'azione non potrà essere esercitata. In proposito, la giurisprudenza della Corte ritiene che possa esistere una competenza esclusiva(11) della Comunità, pertanto, come detto, la valutazione andrà fatta in relazione a materie di competenza ripartita.

Va da sé che il concetto di azione efficace, o più efficace, ha una valenza relativa; pertanto, per cercare un rimedio alla eccessiva discrezionalità cui potrebbe essere sottoposta la valutazione di efficacia – al di là dell'ovvia considerazione che, in base al criterio del mini-max, è efficace l'azione che persegue lo scopo con il minimo sforzo –, è stato elaborato, nel corso del Consiglio europeo di Edimburgo, uno specifico "test di efficacia comparativa" al fine di determinare: la dimensione ed il rapporto di scala dell'azione; il contrasto dell'eventuale inerzia della Comunità con i principi del Trattato o i fondamenti del mercato interno; l'eventuale pregiudizio per gli interessi degli Stati membri derivante da un mancato intervento della Comunità (così, ad es., nel caso in cui solo alcuni Stati siano in grado di adottare le misure previste); la certezza che l'azione, per le sue dimensioni ed i suoi effetti, se svolta a livello comunitario, produca evidenti vantaggi rispetto a quella esercitabile a livello dei singoli Stati.

In pratica, la Comunità dovrà intervenire per armonizzare leggi, regolamenti e standard nazionali solo qualora l'armonizzazione risultasse necessaria alla realizzazione degli scopi del Trattato e, in ogni caso, la preferenza di un intervento comunitario rispetto ad un intervento nazionale dovrà comprovarsi in base ad indicatori qualitativi e, possibilmente, quantitativi

Nell'accordo interistituzionale del 25/10/1993(12), Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno poi definito e coordinato le procedure attraverso cui il principio verrà applicato in concreto: strumenti giuridici; contenuti; rapporti e dibattiti pubblici annuali.

Il principio di sussidiarietà è stato applicato anche nel campo della tutela dell'ambiente che, com'è noto, è uno degli elementi centrali della politica europea. In questo caso, peraltro, come risulta dall'art. 174 (ex art. 130 R), siamo in presenza di una competenza concorrente, e non cioè esclusiva.

Quando si parla di sussidiarietà in tema di ambiente emergono, però, delle situazioni di fatto assai complesse che nascono dalla peculiarità della materia. E' evidente, infatti, che in ogni Stato sono presenti delle "tipicità" eco-ambientali che, in qualche maniera, rendono quelle aree "uniche", in sé e rispetto ad altre(13). In questi casi, quando si rende necessario l'intervento della Comunità, l'applicazione della sussidiarietà va messa in relazione con l'esigenza di dare spazio alle peculiarità locali

e, quindi, la migliore soluzione da adottare in concreto, andrà opportunamente valutata facendo riferimento a criteri minimi(14), in termini qualitativi e/o quantitativi, in funzione, anche, della maggiore o minore "capacità di carico" dell'ambiente(15), nonché della presenza di strutture e/o di strumenti adeguati, tanto per la fase di esecuzione, quanto per quella di verifica dell'applicazione. In quest'ultimo caso, però, è evidente che la fase di controllo andrà gestita centralmente dalla Commissione(16).

A questo punto, volendo tracciare un modello utile al miglioramento delle complesse relazioni intergovernative nel nostro Paese, in attuazione dei nuovi principi costituzionali, basterà riferirsi, come detto, alle competenze acquisite in campo comunitario. In ogni caso, ferme restando le competenze esclusive poste per alcune materie, per intervenire in alcuni settori come l'ambiente o la fiscalità, occorrerà verificare il rapporto esistente fra legislazione statale previgente e quella regionale, al fine di salvaguardare la continuità dell'ordinamento giuridico, senza creare fratture nel sistema normativo.

Del resto, l'esercizio dell'autonomia finanziaria – e, quindi, dell'autonomia impositiva – da parte delle Regioni deve svolgersi nel rispetto dei "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" posti dal comma 2 dell'art. 119 Cost.(17) che, evidentemente, va messo in relazione al comma 2, lettera e, dell'art. 117 Cost. che riserva allo Stato, in via esclusiva, la legislazione necessaria al controllo della dinamica della finanza pubblica e all'armonizzazione dei bilanci pubblici e delle risorse finanziarie ("sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie"), nonché, con il comma 3, dello stesso articolo, che prevede una legislazione concorrente (cioè ripartita tra Stato e Regioni) per l'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

L'atto di 'armonizzare' che la Costituzione ha riservato allo Stato, etimologicamente, significa 'mettere d'accordo, far corrispondere, tra loro varie cose o le parti di un tutto'. In pratica, quindi lo Stato, nel rispetto del principio di unità della finanza pubblica, dovrà: accordare e coordinare la finanza pubblica elevando a 'sistema' le imposizioni tributarie, e, quindi, uniformare la relativa legislazione; ripartire le risorse finanziarie disponibili, anche con criteri perequativi e solidaristici; dettare norme comuni per la redazione dei bilanci pubblici.

Quello dell'armonizzazione delle politiche di bilancio e dei sistemi tributari è una esigenza presente anche a livello Comunitario, specie dopo l'unificazione monetaria. Del resto, come ha chiarito autorevole dottrina, l'armonizzazione fiscale è, in pratica, "l'individuazione di criteri comuni nella tassazione dei capitali e dei redditi d'impresa"(18) e, come è stato anche detto: "l'armonizzazione deve essere strumentale alla promozione del libero commercio e della piena cooperazione tra gli Stati membri della U.E."(19); deve tendere cioè allo scopo di assicurare la concorrenza e l'efficienza negli scambi.

Proprio per questa esigenza di coordinamento delle politiche nazionali, con le iniziative di armonizzazione dei sistemi tributari e di bilancio intraprese a livello europeo, le scelte di politica fiscale dovrebbero rispecchiare le politiche dell'U.E. e, quindi, le decisioni sull'applicazione di accise(20) e tasse, anche sui prodotti e sui servizi, dovrebbero essere prese dagli Stati e non dalle singole Regioni(21).

Sempre sotto questo profilo dell'integrazione europea è il caso di segnalare l'opinione espressa da autorevole dottrina: "sarebbe invero ben difficile poter immaginare, nel singolo Stato membro, processi istituzionali tendenti a permettere, anche se solo in piccola parte, la concorrenza di fattispecie impositive (centrali e regionali). La determinazione costituzionale della potestà impositiva e della potestà normativa (in particolare legislativa) in capo ai livelli statali è chiaramente sempre più indispensabile al fine di assicurare la rispondenza dei sistemi finanziari interni ai parametri economici comunitari"(22)

Come è agevole comprendere, applicare il segnalato processo europeo di armonizzazione fiscale anche alla realtà italiana - specie per la maggiore responsabilità ed autonomia finanziaria voluta dalla novella costituzionale per tutte le Regioni -, diventa fondamentale sia, ai fini del 'Patto di stabilità europeo'(23), sia, specialmente, al fine di rendere possibile il "contenimento della pressione fiscale" ed un aumento della "competitività" anche rispetto agli altri Paesi europei.

In effetti, proprio in considerazione delle disposizioni sancite in sede

europea sul divieto di dazi doganali o di tasse con effetto equivalente (artt. da 9 a 12), sulle restrizioni quantitative all'importazione ed all'esportazione di merci tra gli Stati membri e misure di effetto equivalente (artt. da 30 a 36), nonché sugli aiuti di Stato (artt. 92 e 93) e sulle imposte indirette e di consumo (art. 99), risulta evidente che l'attività di finanza pubblica e, quindi, anche la stessa leva fiscale, va posta nelle mani dello Stato, e non cioè dell'ente territoriale, sia in considerazione delle riferite normative europee, sia perchè, nella fase applicativa, gli Stati membri devono prestare grande attenzione ad evitare ingiustificate discriminazioni tra prodotti e/o servizi(24), sia, infine, per far sì che la politica economico-finanziaria pubblica possa svolgere un ruolo di coordinamento dei processi produttivi del Paese.

In particolare, fermi restando gli incomprimibili ambiti d'autonomia tributaria regionale, il compito primario dello Stato, si esplicita e si sviluppa proprio attraverso l'attività di coordinamento, formale e sostanziale, che, oltre alle citate esigenze Comunitarie, è da porre in relazione all'applicazione del principio di capacità contributiva.

E' evidente, infatti, che - indipendentemente dai rapporti intergovernativi, e quale che sia la fonte del tributo (statale, regionale o locale) -, l'onere fiscale è assolto dal contribuente attraverso il proprio reddito e/o, comunque, in funzione della propria ricchezza; di conseguenza, si pone un problema di razionalità, coerenza e compatibilità del prelievo complessivo con il principio di capacità contributiva che garantisce il contribuente dalle ripetute incisioni della propria, unica, capacità economica.

In pratica, cioè, è la legge statale che, attraverso la funzione di coordinamento del sistema tributario, deve operare una valutazione dei carichi complessivi gravanti, tra i vari soggetti impositori, sul singolo contribuente; nonché un conseguente bilanciamento redistributivo delle risorse a disposizione. Questo bilanciamento potrebbe essere realizzato, in concreto, anche attraverso una limitazione dei carichi tributari e, comunque, garantendo una razionalità ed una coerenza complessiva al sistema di finanza pubblica, in funzione degli obiettivi e delle politiche sociali imposti dalla Costituzione.

Del resto, lo stesso art. 114 Cost., al comma 2, chiarisce che i poteri e le funzioni degli enti territoriali, espressione della loro autonomia, sono subordinati ai principi fissati dalla Costituzione.

In fin dei conti, anche da un punto di vista sostanziale, una delle principali ragioni d'essere dello Stato, dovrebbe essere quello di favorire, anche attraverso l'impiego di opportuni strumenti fiscali, il miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente, promuovendo il raggiungimento ed il rispetto di particolari standard di benessere sociale. E, in questo senso, come è stato autorevolmente affermato(25), "il carattere strumentale dell'attività finanziaria di prelievo e di spesa, rispetto alla tutela di interessi collettivi costituzionalmente protetti, trova nei doveri di solidarietà economica e sociale e di eguaglianza di fatto, una precisa motivazione di ordine costituzionale".

2. L'adozione di standard come metro di unità nazionale

In dottrina è ormai pacificamente accolto il concetto dei "diritti di cittadinanza" relativo ad un coacervo di servizi pubblici legati ai fabbisogni essenziali a livello locale. Nel dibattito in corso, però, si evidenziano ancora significative differenze tra quanti sottolineano la necessità di assicurare un livello di servizi omogeneo sull'intero territorio nazionale e quanti, invece, respingono l'idea di una piena uniformità delle prestazioni e dei servizi, ritenendo che, in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione, debba essere lasciato alla libera determinazione delle autonomie territoriali un ampio margine di discrezionalità.

In realtà, nel nostro Paese, la gestione dei servizi degli enti locali è caratterizzata da diversità e disuguaglianze che si manifestano, a livello delle singole comunità, nei livelli delle spese, nella qualità e quantità dei servizi offerti e, in definitiva, nella qualità della vita sociale.

La politica fiscale, si è detto, è strumentale rispetto ai fini perseguiti, pertanto è fondamentale stabilire previamente questi ultimi, per poter poi determinare il fabbisogno economico. Abbiamo anche visto, peraltro, che il modello di Stato sociale fin qui perseguito, presenta notevoli punti di criticità. Questo, però, anche nel rispetto dei principi costituzionali, non può e non deve impedire allo Stato di tutelare il benessere dei cittadini, migliorandone la qualità della vita. Il problema, quindi, è di stabilire, preventivamente, dei livelli (standard) dei servizi sociali che

devono essere garantiti, uniformemente, su tutto il territorio nazionale.

La nostra Costituzione, infatti, sancisce espressamente che “tutti i cittadini hanno pari dignità sociale” e che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, ed è quindi evidente che preciso compito di uno Stato ispirato ai principi della uniformità e della generalità nella erogazione di taluni servizi, è quello di assicurare livelli uniformi e standardizzati degli stessi.

Su questo presupposto la dottrina ha giustamente rilevato che quando la Costituzione parla di Repubblica non chiarisce se il riferimento è fatto allo Stato inteso come persona o come ordinamento; in quest’ultimo caso, infatti, i servizi - come normalmente accade, specie dopo il decentramento amministrativo - possono essere erogati anche direttamente dagli enti territoriali. D’altra parte, però, la nuova formulazione dell’art. 117, comma 2, lettera m, ha chiarito che è compito legislativo dello Stato, in via esclusiva, quello di determinare i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

E’ ben evidente, quindi, che un preciso compito dello Stato deve essere quello di definire i livelli essenziali - cioè, appunto, gli standard -, di qualità della vita e di quantità di servizi ai quali gli enti territoriali devono uniformarsi, al fine di garantire, nel rispetto della costituzione, una sostanziale uguaglianza di trattamento a tutti i cittadini, sull’intero territorio nazionale.

Questa funzione supra partes dello Stato, consente anche di superare la diaframma politico-istituzionale sui livelli d’intervento e sulle sfere di autonomia, dal momento che, similmente alle norme quadro o di principio, la fissazione degli standard avrebbe un carattere uniformizzante, per tutto il territorio nazionale. Inoltre, lo Stato, potrebbe delegare ad una Authority la funzione di verifica del raggiungimento degli stessi da parte dei vari Enti territoriali cui rispettivamente compete(26).

L’adozione del criterio della standardizzazione dei servizi, collegati ai diritti di cittadinanza, da erogare sull’intero territorio nazionale, pone infatti la necessità di individuare il livello essenziale degli stessi e richiede la determinazione di indicatori di qualità-quantità che dovrebbero corrispondere ad un livello medio da rilevare in ambito nazionale e/o europeo. Questa rilevazione consentirebbe anche di far emergere quali sono le aree dove questo livello risulta inferiore ad un minimo ottimale di base e per le quali si pone l’esigenza, solidaristica e cooperativa, di sostenere economicamente l’erogazione di servizi di livello omogeneo(27).

In questo modo si potrebbe creare un meccanismo perequativo di trasferimento di fondi a destinazione vincolata, dal centro alla periferia(28), collegato, localmente, sia al raggiungimento dei livelli standard, sia al fabbisogno dei singoli enti locali dotati di minore capacità contributiva; per contro, gli enti locali dotati di un livello standard superiore al minimo potrebbero impiegare il surplus di risorse nella realizzazione di una maggiore o diversa quantità o qualità dei servizi offerti ai propri cittadini.

D’altra parte, senza voler negare importanza alla differenziazione regionale ed alle “specificità” e “tipicità”, culturali ed economiche, che ogni ente locale possiede ed è in condizione di esprimere, in termini di potenzialità di sviluppo del proprio territorio, è ben evidente che, proprio per le caratteristiche sopra descritte, l’esigenza di garantire una uguaglianza sostanziale che porta a definire uniformemente sul territorio nazionale degli standard essenziali, assume il carattere di principio-guida in grado di investire anche le materie sulle quali è prevista una competenza esclusiva delle Regioni, al punto che, significativamente, l’art. 120, comma 2, della Costituzione giunge a prevedere l’espressa possibilità che il Governo possa sostituirsi agli organi degli enti territoriali quando lo richiedono “la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

In termini pratici, questa esigenza trova risposta anche nell’art. 119 della Costituzione che prevede una “perequazione”(29) delle risorse finanziarie a favore delle zone più deboli (territori con minore capacità fiscale per abitante), nonché la realizzazione di interventi speciali o, comunque, la veicolazione di risorse finanziarie aggiuntive da parte dello Stato, finalizzate a promuovere la solidarietà sociale, la coesione e lo sviluppo economico.

Da questo punto di vista – fermo restando il fatto che le risorse finanziarie, comunque individuate, e giusto art. 119 Cost., comma 4, devono garantire il finanziamento integrale delle funzioni proprie di Regioni ed enti locali -, è necessario prestare attenzione al problema della spesa, piuttosto che al problema delle fonti di entrata. E' evidente, infatti, che le Regioni dotate di una minore capacità fiscale per abitante avrebbero un livello di spesa inferiore rispetto alle Regioni più ricche e, in molti casi, non sarebbero in grado di garantire e mantenere standard essenziali, uniformi, di prestazioni per tutti i cittadini residenti, indipendentemente dalla "qualità" del servizio reso.

D'altra parte, il legislatore raramente si è posto nell'ottica di definire degli obiettivi che fossero espressi in termini di fornitura ottimale di servizi agli utenti, o di livelli di prestazioni da offrire ai cittadini e, in questo senso, anche la finanza locale, colpendo le varie manifestazioni di capacità contributiva, dovrebbe garantirsi livelli di gettito adeguati ad assicurare ai propri cittadini, almeno, il finanziamento delle spese "obbligatorie".

Il problema dei livelli (standard) non è secondario se, come visto, la stessa novella costituzionale - quasi a voler dare una consequenzialità logico-funzionale al dettato del richiamato art. 117 -, nel successivo art. 119, al comma 5, prevede che "per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, ... lo Stato destina (nel senso che deve, e non cioè può, destinare) risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali ...", giungendo cioè a prevedere una sorta di 'perequazione integrativa' di risorse economiche ma anche un potere d'intervento speciale dello Stato nei confronti degli Enti territoriali(30).

Questo modo di operare, peraltro, è in linea con il principio di sussidiarietà verticale sancito dall'art. 118 Cost., attraverso il quale, se è vero che, ci si prefigge di fornire servizi migliori e più efficienti ai cittadini proprio perchè offerti dalle istituzioni locali più vicine e, quindi, in grado di comprenderne meglio le reali esigenze, è anche vero che, nel contempo, si prevede un intervento dell'organo superiore quando gli obiettivi dell'azione proposta, nonché le potenziali capacità d'intervento dei singoli non possono essere sufficientemente realizzati a livello locale.

La determinazione di standard essenziali quali-quantitativi, inoltre, non mortifica l'autonomia finanziaria dell'ente più ricco, intesa come autonoma determinazione delle scelte operate nel proprio bilancio, seguendo il proprio indirizzo politico-amministrativo, dal momento che l'Ente, rispetto al livello dei servizi offerti ai propri cittadini, si troverebbe, per ovvie ragioni, ad aver già realizzato il modello uniforme nazionale e, quindi, tolte le risorse da destinare a fini perequativi, sarebbe libero di promuovere, nell'ambito delle materie di propria competenza, nuove e diverse iniziative sul territorio(31). Per contro, i cittadini degli enti meno ricchi non vedrebbero eccessivamente penalizzate le rispettive qualità di vita mentre gli amministratori locali sarebbero invogliati, per spirito di competizione, a gestire al meglio le risorse a disposizione dell'ente dovendo, comunque, rispondere del proprio operato in sede politica(32).

3. Conclusioni

E' evidente che l'imposizione di standard può rappresentare un elemento di limitazione agli spazi di autonomia territoriale ma, similmente ai principi fondamentali, si tratta di limiti unificanti che rispondono ad esigenze, comunque, riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Del resto, il legislatore regionale - che pure oggi ha una competenza potenzialmente e residualmente generale -, non può svolgere una funzione unificante ed uniformante dell'ordinamento, in generale, e, tanto meno, di quello finanziario.

D'altra parte, è lo stesso Costituente che ha parlato di "livelli (standard) essenziali delle prestazioni", per cui lo Stato, in ogni caso, non potendo venir meno al proprio obbligo ed alle proprie prerogative, è tenuto: ad individuare preventivamente le prestazioni sociali che ritiene maggiormente meritevoli di attenzione e, successivamente, a fissarne i livelli e valutarne il raggiungimento degli stessi, sia sotto un profilo quantitativo che qualitativo.

Con questa impostazione è coerente anche quanto previsto dall'art.120 della Costituzione quando, nel delineare il nuovo, discusso, potere sostitutivo del Governo rispetto agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, indica fra le cause che

possono giustificare l'utilizzazione sia il mancato rispetto di norme o trattati internazionali o delle normative comunitarie, sia la tutela di eventuali esigenze di carattere unitario dell'ordinamento. La disposizione, cioè, rende esplicito che, anche nel nuovo quadro costituzionale, le esigenze di unità e di uniformità del sistema complessivo mantengono un rilievo tale da giustificare, anche il ricorso a modalità di tutela "straordinarie" e "derogatorie", quali sono quelle connesse all'esercizio del potere sostitutivo⁽³³⁾.

Dall'analisi emerge, dunque, un modello unitario, fortemente caratterizzato dal decentramento, nel quale le funzioni di finanza pubblica, come tutte quelle unitarie, devono essere stabilite in maniera coordinata dallo Stato, anche al fine di garantire un sistema sostanzialmente uniforme su tutto il territorio nazionale, finalizzato a promuovere quelle condizioni di equità ed eguaglianza formale e sostanziale che, nonostante la riforma Costituzionale del Titolo V - che pure ha previsto un sistema di perequazione, solidale, delle risorse economiche del Paese -, si possono rilevare con assoluta chiarezza dalla prima parte della Costituzione, e segnatamente dagli art. 2, 3 e 4, ma anche dagli artt. 31, 32, 34, 38, 41, 42, 43, 44 e, indirettamente, sotto il profilo fiscale, dall'art. 53 Cost..

Infine, da un punto di vista logico-consequenziale, se lo Stato, con propria legge, fissa i livelli essenziali (standard) quali-quantitativi "delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (come previsto negli artt. 117, comma 2, lettera m, 119, comma 5) è evidente che, sotto il profilo dei controlli, deve attivarsi per verificare che gli stessi vengano raggiunti e mantenuti, mentre, in linea di principio, sotto il profilo dell'equità sostanziale, deve prevedere dei meccanismi perequativi e di finanziamento per consentire "ai territori con minore capacità fiscale per abitante" (art. 119, comma 3, Cost.) "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119, comma 4, Cost.)". Peraltro, anche il comma 3, dell'art. 41 Cost., nello momento in cui prevede che l'attività economica, sia pubblica che privata, possa essere rivolta a fini sociali, stabilisce espressamente, la necessità di opportuni "controlli".

In definitiva, la garanzia costituzionale di una standardizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni, rappresenta una norma di chiusura del sistema, nonché, sotto il profilo quali-quantitativo, una ulteriore garanzia per i diritti civili fino ad oggi acquisiti dai cittadini anche - e particolarmente in regime di autonomia finanziaria -, rispetto ai livelli decentrati di tutela legati alla spesa pubblica.

Note

(1) In tema di problemi finanziari posti dal federalismo fiscale si vedano i testi di Tremonti G., Vitaletti G., Il Federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale, Laterza, Bari, 1994; nonché il testo di Giardina E. ed altri, Federalismo, ed. F. Angeli, Milano, 1996; con saggi a cura di: Brosio G., Federalismo politico e federalismo fiscale; Forte F., Cerioni F., Proposte teoriche ed operative per il federalismo fiscale in Italia; Ragazzi G., Quale federalismo fiscale per l'Italia?; Giarda P., Alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale; Visco Comandini e Volpe M., Finanziamento e offerta di servizi pubblici locali; Majocchi A., Politica fiscale e principio di sussidiarietà nell'Unione Europea; Lang A., Sanna C., Federalismo e regionalismo, ed. Giuffrè; Caravita B., I processi di attuazione del federalismo in Italia, ed. Giuffrè.

(2) Si vedano in proposito i lavori della Commissione per la riforma della finanza regionale, presieduta da Giarda P., e istituita dai Ministri Paladin e Gallo, che ha completato i lavori nell'aprile 1994.

(3) Sotto il profilo del sistema di finanziamento degli enti territoriali, è gradatamente cresciuta l'autonomia finanziaria, prima dei Comuni, con l'istituzione dell'ICI, e poi delle Regioni, con l'introduzione dell'IRAP e con l'avvio dal 2001 del nuovo sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, disposto dal d.lgs. 56/2000, che prevede la graduale soppressione dei trasferimenti statali, in particolare per la Sanità, e la loro sostituzione con l'aumento di alcuni tributi regionali e con l'istituzione di una compartecipazione all'IVA.

(4) Con il termine autonomia (derivante dal greco *autós*, "se stesso" e *nòmos*, "legge") si definisce la facoltà di un ente di determinare le regole della propria organizzazione e del proprio funzionamento. L'autonomia, a differenza del decentramento, presuppone l'indipendenza da altri poteri e vale nell'ambito in cui questa si estende e

si esprime nel potere di autodeterminazione esercitabile nei limiti della superiore legge (in questo senso si veda Barile P., Istituzioni di diritto pubblico, Tomo II, ed. CEDAM, 1976, p.824). Sempre in tema di rapporti istituzionali tra centro e periferia, l'insegnamento di Santi Romano definisce, invece, l'autarchia come titolarità di un potere non normativo, collegato ad un interesse pubblico, che si identifica con gli interessi dello Stato.

(5) Cassese S., L'aquila e le mosche, in *Il Foro Italiano*, 1995, parte V-16, pag. 375-377.

(6) Per una analisi si veda Scovazzi T., Un intervento sul principio di sussidiarietà in materia di diritti dell'uomo, in *Riv. int. dir. dell'uomo*, 1994, p. 53, ed ivi la richiamata bibliografia.

(7) Per un approfondimento di queste problematiche si può consultare la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul principio di sussidiarietà del 27 ottobre 1992, in *Bollettino CE*, 1992.

(8) In sede di lavori per la ratifica del Trattato, dalla Commissione e dal Parlamento europeo furono prospettate due chiavi di lettura del principio in parola: la prima come principio di legittimazione politica ed il secondo come principio operativo. Sotto il primo profilo il principio si sarebbe tradotto in una nuova distribuzione dei poteri tra i vari livelli di governo, assecondando nell'integrazione comunitaria, il regionalismo di taluni Stati; in definitiva, quindi, come criterio generale e contingente di indirizzo e come parametro di riferimento per l'opportunità di una azione comune (in questo senso le dichiarazioni del presidente della Commissione Delors, riportate da Costantinesco V., *Le principe de subsidiarité*, in *L'Europe et le droit*, 1991, p. 9; ma si veda anche Delors J., *The principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate*, in *Subsidiarity: The Challenge of Change*, 1991, p. 7 ss.). Sotto il secondo profilo, invece, il principio avrebbe vincolato la Comunità, in termini operativi, all'esercizio di quelle competenze e, quindi, di quelle attività che, in relazione alla portata delle dimensioni ed alla ricaduta degli effetti, si sarebbero potute realizzare in modo migliore da parte delle istituzioni comunitarie anziché dei singoli Stati membri (in questo senso la relazione presentata al Parlamento europeo, il 5/4/90, dal Presidente Valeéry Giscard d'Estaing che, tra l'altro, individuava, storicamente, una forma elementare di sussidiarietà nell'art. 4 del Trattato: ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal medesimo). Quest'ultima relazione è stata introdotta nell'art. 3 B del Trattato CEE, nonché nell'art. 172 bis relativo all'assegnazione di poteri sindacali alla Corte per la verifica del suo rispetto (si vedano, in tal senso, il documento A3-163/90 nonché la specifica risoluzione sul principio di sussidiarietà, in *GUCE*, C 231, del 12/7/90).

(9) Rispetto al criterio della sufficienza, è evidente che questa deve essere valutata non in astratto, ma in relazione alle capacità potenziali di perseguire l'obiettivo da parte dei singoli Stati. Proprio in relazione a quest'ultimo assunto, c'è da rilevare che un'autorevole dottrina ritiene che, se anche uno degli Stati membri non avesse gli strumenti per raggiungere l'obiettivo dell'azione proposta, l'intervento superiore della Comunità sarebbe giustificata, purché differenziata in relazione alla situazione specifica dei singoli Stati membri (in tal senso si veda Lenaerts, *The principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism*, in *Fordham Int'l L.J.*, 1994, p. 875).

(10) Secondo una dottrina l'esame di efficienza comparata dell'azione da intraprendere dovrebbe essere logicamente e cronologicamente preceduto dall'esame di proporzionalità previsto dal comma 3 dell'art. 3B, Lenaerts-Van Ypersele, *Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'art. 3 B du Traité CE*, in *Cahiers droit européen*, 1994, p. 49.

(11) Rispetto al concetto di esclusività è necessario far presente che secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia esistono nel diritto Comunitario competenze esclusive "per natura", cioè definite direttamente dal Trattato (es. politiche commerciali, politiche per la pesca, politiche monetarie), e "per esercizio", nel senso che l'esercizio di un potere di sussidiarietà da parte della Comunità in una materia concorrente, trasforma la relativa competenza in esclusiva (Parere n° 2/91, del 19/3/1993, in *Raccolta*, p. 1061); in ogni caso, in queste materie, secondo la maggioranza della dottrina, la necessità dell'azione comunitaria è presunta e, quindi, le istituzioni comunitarie non sono tenute a giustificarla.

(12) Si veda Doc. 9282/93 (*Presse* 171), pp. 10-11

(13) Si pensi solamente alla variegata realtà dei fiumi in Europa e, di conseguenza, alle difficoltà di trovare elementi comuni in termini, ad esempio, di standard legati alla qualità ecologica delle acque. Da questo punto di vista, infatti, gli Stati che presentano corsi d'acqua corti e che sfociano direttamente in mare, tenderanno a prediligere l'adozione di misure comuni di prevenzione basate su criteri qualitativi, e non cioè quantitativi; questo perché, in relazione ai costi di prevenzione, si otterranno risultati qualitativamente soddisfacenti, anche con quantità di immissioni superiori a quelle ammissibili in condizioni differenti.

(14) Così in art. 176 (ex art. 130 T) del Trattato.

(15) Si parla in questi casi, rispettivamente, di "low and high carrying capacity", cioè di bassa ed alta capacità di carico dell'ambiente, da mettere in relazione con le scelte da adottare.

(16) Vedi Comunicazione della Commissione del 1992, cit.

(17) Per un approfondimento dottrinale in argomento si veda: Giarda P., Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in *Le Regioni*, n°6, 2001.

(18) Per un approfondimento specifico sul tema si rinvia a Perrone Capano R., *L'Europa tra debolezza dell'euro e crisi dello Stato fiscale. Una interpretazione funzionale*, in *Rass. Trib.*, 5/2001.

(19) Radler A. J., *Will Harmonizing Tax Union Benefit Laws Throughout the Union Benefit Member States or is It Unfair?*, in *"Optimus"*, 1993/3, p. 7.

(20) La disciplina delle accise, recentemente ricompresa nella delega fiscale, mira esattamente a favorire l'uso dei prodotti ecocompatibili ponendosi, quindi, come strumento di protezione dell'ambiente, in una logica di sviluppo sostenibile.

(21) Sotto il profilo fiscale, val la pena di rilevare che nella recente "Legge delega per la riforma del sistema fiscale statale", n° 80/03.

(22) Bifulco. R., *Federalismi fiscali e costituzioni*, (a cura di Atripaldi V. - Bifulco. R.), ed Giappichelli, Torino, 2000, pag. 6; per un approfondimento tematico si veda: Liberati, *Autonomia tributaria e perequazione – un confronto internazionale*, CNR – Istituto di studi sulle regioni, ed. Giuffrè, 1999.

(23) Patto di convergenza e di stabilità firmato dallo Stato italiano (c.d. "patto esterno di stabilità e di crescita"), che trova una rispondenza nel conseguente patto di stabilità interno firmato con le Regioni che impone, a sua volta, alle varie istituzioni coinvolte, delle precise regole di politica economica.

(24) In proposito, la Commissione ha promosso molte procedure d'infrazione e la Corte di Giustizia europea è ricca di casi di contenzioso. Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto giova sottolineare che questi due organismi – ma in genere tutta l'istituzione europea -, non riconoscono una rappresentanza giuridica degli interessi propri alle singole Regioni anche perché, in genere, l'ambito di ricaduta delle politiche economiche e tributarie è nazionale e, quindi, è a questo livello che devono essere poste le relative scelte.

(25) Vedi, Perrone Capano R., *L'imposizione e l'ambiente*, in *Trattato di diritto finanziario*, diretto da Amatucci A., *Annuario*, 2001, p. 169.

(26) Il concetto di standard collegato a quello della qualità delle prestazioni richiama alla mente la normativa in tema di 'certificazione di qualità', in essere presso le imprese del settore privato. La stessa, con opportuni aggiustamenti, potrebbe essere traslata nel settore pubblico, per giungere a costruire un sistema unico ed uniforme, su tutto il territorio nazionale, della qualità dei servizi offerti dagli enti pubblici locali ai cittadini. Nella specie, similmente a quanto avviene per le imprese private, sarebbe necessaria la costituzione di un ente terzo certificatore, avente carattere nazionale (o Comunitario), per la verifica del raggiungimento e del mantenimento degli standard. Il sistema potrebbe essere collegato a dei meccanismi del tipo premio/sanzione e incentivo/disincentivo, tendenti a favorire la realizzazione ottimale degli standard imposti a livello Centrale.

(27) Di recente il Governo ha varato lo schema di decreto legislativo attuativo della L. 53/2003, relativo alla "istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e formazione nonché riordino dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione" con il quale si vuole promuovere la valutazione uniforme della qualità dell'offerta formativa, attraverso un apposito "Servizio nazionale" esterno. Il passo successivo di un modello basato sulla qualità del servizio, secondo il principio della standardizzazione, dovrebbe essere quello di fissarne il livello minimo nazionale e farne scaturire elementi

premianti e/o di caducazione per le unità che non lo raggiungono.

(28) Peraltro, questi sono i criteri ispiratori dei decreti legislativi n° 504/92 e 244/97, fondati sul principio per cui i trasferimenti erariali, relativamente ai servizi pubblici locali, devono garantire i servizi indispensabili, mentre gli oneri derivanti da altri eventuali servizi devono essere coperti con le entrate tributarie dei medesimi enti locali. Inoltre sono indicati i criteri in base ai quali effettuare la ripartizione dei trasferimenti, facendosi riferimento, esattamente, al concetto di "fabbisogno standardizzato", definito attraverso il ricorso ad alcuni parametri quali: popolazione, condizioni di degrado, incremento della domanda di servizi degli enti di maggiore dimensione demografica e dei costi degli enti meno popolosi.

(29) In proposito, peraltro, già prima della novella costituzionale in esame, l'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n°133, recante Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale, aveva previsto la delega per "l'adozione di meccanismi perequativi interregionali, nel finanziamento delle regioni a statuto ordinario" e, successivamente, con il D.lgs. 18 febbraio 2000, n°56, nell'allegato, veniva illustrata la formula predisposta per effettuare la perequazione tra le Regioni. Il fondo perequativo previsto, pur essendo istituito all'interno del bilancio dello Stato, non viene materialmente alimentato con risorse autonome, ma con poste contabili costruite come differenza tra la ripartizione in base ai consumi delle famiglie e l'attribuzione effettiva ottenuta applicando una formula che tiene conto di vari indicatori. In realtà, la costituzione di poste contabili fittizie, è giustificata dalla richiesta delle Regioni più ricche, di mettere in chiaro quali sono le Regioni che partecipano con proprie risorse e quali, invece, quelle che le ricevono.

(30) Il Costituente non chiarisce in cosa si sostanzia questo 'potere d'intervento speciale' ma, d'altra parte, dal momento che l'intervento legislativo è già previsto dall'art. 117, mentre quello esecutivo-sostitutivo è previsto dall'art. 120, è evidente che, avendone riferito nel contesto di una disposizione finanziaria, lo strumento previsto deve necessariamente avere una natura economica. In realtà, anche se prima facie il raffronto potrebbe sembrare eccessivo, la precedente formulazione dello stesso articolo 119, prevedeva degli 'interventi speciali' di natura economica, sotto forma, appunto, di "contributi speciali", e in particolare, "per provvedere a scopi determinati, particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole" era stata istituita la Cassa per il Mezzogiorno. E' ben evidente però che la classe politica che ha partorito la riforma costituzionale, anche sulla scorta dell'integrazione europea, ha allargato l'orizzonte d'intervento verso uno scenario di "aree deboli" del Paese, e non più soltanto di aree meridionali. Pertanto, attualmente, la società pubblica che, istituzionalmente, con tutte le sue partecipate, potrebbe effettuare questi interventi speciali sul territorio interessato, è Sviluppo Italia.

(31) Cfr. sentenza della Corte Costituzionale 307/2003 (ma, sul punto, la Corte richiama anche le precedenti sentenze n°407/2002 e n°222/2003), con la quale si chiarisce che "La tutela dell'ambiente, più che una materia in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare 'standard' di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste, ma ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente o di quella residuale possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale".

(32) In realtà, troppo spesso, invece, specie nei Comuni di piccole dimensioni, pesa, in negativo, il rapporto politico di contiguità con il cittadino-elettore e si assiste a scelte, tanto amministrative quanto di politica fiscale locale, finalizzate esclusivamente alla conquista/conferma del consenso. Nelle scelte di bilancio, infatti, la programmazione delle azioni è fortemente influenzata dalle sollecitazioni provenienti dagli interessi rappresentati dagli organi di governo locale; per cui, al posto della spesa in conto capitale, destinata ad investimenti, viene privilegiata la spesa corrente e, in particolare, nella scala delle priorità, la soddisfazione dei bisogni primari dei cittadini (istruzione, sanità e servizi sociali, in generale) cede il posto alle spese che danno grande visibilità (quali, ad esempio, i grandi eventi e le manifestazioni legate al tempo libero).

(33) In questo senso, peraltro, anche la sentenza n° 43/2004 della Corte Cost. che, pur salvando il principio di separazione delle competenze per materia tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117 Cost., ha riconfermato

un potere di intervento sostitutivo straordinario del Governo per la salvaguardia di "interessi essenziali" dello Stato ed ha ribadito che quest'ultimo è "responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione". E' infatti evidente che il risultato atteso dalla collettività è sempre unitario e mai monosettoriale e, quindi, è necessario evitare una frammentarietà degli interventi. Procedere secondo questo modello comporta, necessariamente, una attività di indirizzo ed un maggiore coordinamento tra le funzioni pubbliche, con la precisa indicazione dei risultati da raggiungere, e non cioè con la mera elencazione di poteri attribuiti ai vari organi dell'amministrazione. D'altra parte, quando oggetto dell'attività legislativa è il risultato complessivo, è inevitabile allargare la prospettiva di valutazione sino a ricomprendere soggetti ed interessi compresenti sul territorio. Del resto se la caratteristica degli enti territoriali è quella di essere enti a fini generali, questa connotazione non si traduce solo nella libertà di scelta degli obiettivi ma, anche e soprattutto, nella necessità di tendere alla loro complessiva realizzazione nella misura più ampia possibile. Questa concezione unitaria deve inoltre permanere in fase di attuazione delle norme. Nel sistema vigente il fondamento costituzionale della necessaria unità dell'azione in materia di autonomie locali, è direttamente ricavabile con riferimento all'attività di governo, oltre che attraverso l'affermazione dell'unità della Repubblica. Il principio si trova riflesso, sia pur imperfettamente, in tutte le disposizioni che impongono il coinvolgimento di più apparati decisionali. L'espressione più saliente del principio è rinvenibile ai livelli più elevati dell'apparato pubblico dal frequente ricorso ad intese, concerti, o accordi di programma, per la distribuzione degli interessi curati, secondo un «principio di leale collaborazione» esteso all'intero ambito dei rapporti tra i soggetti interessati.