

Sussidiarietà e federalismo tra questione fiscale, democrazia sostanziale e politiche sociali

di MASSIMO PELLINGRA CONTINO

1. Introduzione; 2. Federalismo e sussidiarietà fiscale; 3. Il concetto di Welfare state tra diritto ed economia, tra pubblico e privato; 4. L'analisi delle politiche sociali tra spinte al liberalismo e freni al dirigismo; 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

Nell'ambito di recenti studi sul federalismo¹ e sulla sussidiarietà², raramente è stato condotto uno studio approfondito che ne voglia definire i reciproci rapporti, a favore di un'interpretazione che non sia dogmatica ma descrittiva, tenuto conto che l'ottica federalista, anche con riguardo alla sussidiarietà, è dinamica, non statica, storicizzata e relativistica.

Esiste, tuttavia, un nucleo nel concetto di federalismo, che lo connette alla sussidiarietà, in quanto non si tratta soltanto di una mera suddivisione del potere, ma anche di un richiamo al pluralismo democratico ed istituzionale. Qualsiasi definizione di federalismo, incentrato su un'opera di ingegneria costituzionale, non rappresenta bene il collegamento con i cittadini e con gruppi di cittadini.

In altri termini, il federalismo non deve divenire una sovrastruttura ma, invece, interagire con quel pluralismo che gli artt. 2 e 5 della nostra Costituzione hanno collegato all'assetto istituzionale del nostro Stato, che non è ancora federale, ma che conosce la valorizzazione delle Regioni e dei Comuni³.

La teorizzazione del federalismo non consiste nella struttura costituzionale, ma nella società stessa. Lo Stato federale è uno *strumentum* tramite il quale i caratteri federali della società si articolano e trovano protezione.

¹ B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004.

² M. POTO, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità nei sistemi a "vocazione federale". Una comparazione tra modello europeo, tedesco ed italiano*, in *Giur. it.*, n. 10, 2008.

³ Cfr. R. CARPINO, *Gli enti locali nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, pp. 131-156, A. POGGI, *L'opportuna ripresa di un tema: il ruolo degli enti ad autonomia funzionale nel decentramento amministrativo*, pp. 239 – 254. in B. CARAVITA, *op.cit.*.

Il federalismo è una delle tante rappresentazioni della volontà del corpo sociale di conservare l'unità nella diversità, attraverso l'uso di strumenti istituzionali idonei ad agevolare questa convivenza. L'assetto federale tende dunque ad esprimere un'aspirazione profonda della società, visto come soluzione storicamente variabile, volta a dare risposta alle diverse esigenze di gruppi sociali che vivono su un certo territorio e che intendono affrontare così le problematiche che lo riguardano.

2. Federalismo e sussidiarietà fiscale.

La sussidiarietà fiscale è stata da sempre connessa a quella della democrazia, come si evince dal noto ed antico principio *"no taxation without representation"*.

Storicamente, la stessa rivoluzione francese è connessa alla questione del consenso all'imposta. Nel periodo antecedente alla rivoluzione in Francia, nei *cahiers de doléances* l'idea del consenso all'imposizione era così comune da costituire il principale punto d'unanimità.

Sebbene la problematica fiscale di allora si sarebbe poi distinta per impopolarità, si mantenne l'idea suaccennata *"no taxation without representation"*⁴.

La problematica rende attuale la questione della democrazia o - per meglio dire - l'incidenza della questione fiscale⁵ sul concetto di democrazia, soprattutto se si volga lo sguardo ai numerosi tentativi di riforma ed ai progetti di legge in materia di fiscalità.

Non vi è alcun dubbio, come sottolineato da insigni studiosi, che una visione d'insieme (*Weltanschauung*) sui rapporti tra sussidiarietà e fiscalità non può non riguardare, sotto le spinte della globalizzazione, la crisi di sovranità statale. Essa si traduce in una vera e propria crisi del modello del diritto fiscale, appartenente all'area pubblicistica per eccellenza.

Lo Stato nel contesto della post-modernità⁶ rischia di vedere il suo potere impositivo diventare solo formale, spogliato della capacità di produrre ricchezza, ridistribuirla, governarla.

Con la globalizzazione⁷, infatti, la ricchezza si sottrae al vincolo territoriale; non è più lo Stato che sceglie come tassare la ricchezza, è la ricchezza che sceglie dove

⁴ Cfr. FOURET - OZUF, *Dizionario critico della rivoluzione francese*, sotto la voce Imposta in cui si legge che il deputato Lavie all'Assemblea nazionale del 1791 dichiarò: «Abbiamo fatto la rivoluzione soltanto per essere i padroni dell'imposta».

⁵ D. FAUSTO, F. PICA, *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, 2000, pp. 10 ss.; A. Pabusa, *Sovranità popolare ed autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1983, pp. 25 ss.; T. Ventre, *L'autonomia tributaria e la fiscalità federale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in B. CARAVITA, *op. cit.*, pp. 419 ss.

⁶ Cfr. J. HABERMAS, *L'occidente diviso*, Laterza, Milano, 2009, *passim*; R. Inglehart, *La rivoluzione silenziosa*, Milano, Rizzoli, 1983, pp. 20 ss.

essere tassata. La tradizionale macchina fiscale, in questo contesto, diventa sempre meno atta a garantire le prestazioni a chi resta sul territorio.

3. *Il concetto di Welfare state tra diritto ed economia, tra pubblico e privato.*

In un contesto dove l'economia di tutti i maggiori Paesi è sotto osservazione per il loro debito, in cui la fertilità è bassa, la popolazione attiva diminuisce e l'invecchiamento della popolazione sembra rendere crescente la spesa della assistenza sociale e sanitaria, la vecchia formula di Welfare State⁸ sembra percorrere un percorso fallace.

Il fine del Welfare State era garantire le classi più deboli, ma il peso fiscale del suo mantenimento, in un contesto globalizzato, rischia paradossalmente di diventare a carico proprio di quelle classi deboli che avrebbe dovuto tutelare.

Il concetto di Welfare infatti non è soltanto di tipo sussidiario⁹, socio-assistenziale¹⁰ ma comporta una estensibilità delle caratterizzazioni dell'essere cittadino; rimanda, a sua volta, alla welfare society, intesa come insieme di persone, istituzioni pubbliche e private che realizzano pienamente la propria socialità solo in presenza di condizioni utili, favorevoli, garantistiche. Nasce in tal modo, l'esigenza di un coinvolgimento diretto dello Stato nell'economia in modo che si limiti il susseguirsi delle recessioni, l'elevato tasso di disoccupazione, l'eccessiva inflazione fiscale, a vantaggio della tutela delle classi più deboli.

Il cittadino infatti si esprime attraverso la propria cittadinanza, intesa in senso non statico ma dinamico, costruttivo, in cui trova asilo una piena integrazione tra pubblico e privato. Un sistema di Welfare scorretto diventa la causa del problema

⁷ M. FEATHERSTONE (a cura di), *Cultura globale. Nazionalismo, globalizzazione e modernità*, Milano, Edizioni SEAM, 1996, pp. 30 ss.

⁸ G. FIORENTINI, *Impresa sociale e sussidiarietà*, in particolare, cap. 7, *Sussidiarietà e Welfare*, pp. 177 - 198.

⁹ Sussidiarietà, dal latino *subsidium* è da intendersi come rinforzo, aiuto, di riserva e quindi ausiliario. Dal punto di vista linguistico, il termine sussidiarietà la cui comparsa è relativamente recente allude al "principio per il quale l'autorità a livello gerarchico superiore si sostituisce ad una di livello inferiore quando quest'ultima non compie atti di sua competenza".

¹⁰ Dopo la metà degli anni 60' lo Stato sociale si trasforma gradualmente in stato assistenziale, che si caratterizza per trasformazioni socio-economico-politiche quali l'emergere delle contraddizioni dell'economia capitalista, la nascita del proletariato, l'urbanizzazione, l'emigrazione, l'estensione del diritto di voto, l'ascesa al potere degli stati social-democratici. Negli anni settanta, l'accrescimento del Welfare State si accompagna ad una elevata pressione fiscale, ad un notevole disavanzo di bilanci e debito pubblico in chiaro contrasto con un contesto economico segnato dalla recessione. Negli anni 80' il welfare state si consolida ma i costi per sopportare le uscite aumentano a causa di una spirale discorsiva caratterizzata dalla presenza di disavanzo-crescita del debito pubblico – disavanzo etc.

che doveva risolvere¹¹; la grande ricchezza, infatti, può sfuggire alla pretesa fiscale dello Stato, trasmigrando nelle aree territoriali in cui la pressione fiscale è meno elevata.

La pressione tributaria nazionale, in quanto si restringe il bacino dei soggetti incisi dalle imposte, tra l'altro, tende ad accanirsi, colpendo i redditi medio bassi, che non possono avere mobilità internazionale.

Rimane allo Stato l'imponibile offerto dai fattori non certo mobili come il lavoro, i consumi, le rendite immobiliari; anzi la parte di tale imponibile rappresentata dai valori individuali più bassi. Alla crisi collettiva del tradizionale modello di Welfare¹² gli Stati hanno cercato di opporre nuove strategie di politica economica e sociale: patti di concertazione tra le grandi forze sociali (governo, sindacati¹³, imprenditori), riduzione , dell'intervento nell'economia¹⁴, esternalizzazione dei servizi¹⁵.

4. *L'analisi delle politiche sociali tra spinte al liberalismo e freni al dirigismo.*

La delineata descrizione delle problematiche connesse alla welfare society conduce alla necessità di combattere la povertà e promuovere la sicurezza sociale, a vantaggio di tutta la collettività. Trattasi di motivazioni che sono rappresentate dal desiderio di attenuare le contraddizioni dell'economia capitalistica e di portare ad un periodo di riforma idonea ad armonizzare la produttività e l'efficienza con le esigenze di sicurezza, protezione e benessere, di equidistribuzione, di equa solidarietà verso le fasce più bisognose della popolazione.

I risultati sono stati però deludenti: la spesa pubblica non è diminuita; il controllo del Welfare è divenuto via via più difficile, nel tentativo di percorrere la strada della neutralità , del non liberalismo ma neanche del dirigismo.

¹¹ M. BRANZINI – L.M. MILONE, *I dilemmi del Welfare State nell'epoca della globalizzazione*, in *Globalizzazione e stato sociale* di N. Acocella, Il Mulino, Bologna 1999.

¹² Da una parte, l'attività di Welfare condurrebbe all'inflazione, al ristagno economico, alla burocrazia smodata; dall'altra, invece, comporterebbe la mancata soluzione dei problemi delle aree urbane disagiate, delle nuove povertà urbane, dello status degli emigrati, dei soggetti socialmente più disagiati. Ciò si traduce nella necessità oggi di modificare la forma e l'organizzazione dell'intervento statale, di umanizzare gli sforzi dell'apparato politico-istituzionali nazionali, in altri termini di portare avanti un percorso di riforma più a misura d'uomo, globale ma al medesimo tempo globale, senza cioè dimenticare i particolarismi sociali e culturali.

¹³ Cfr. M. CANTALUPI, *Le politiche del lavoro nei paesi anglosassoni*, in *Emilia-Romagna Lavoro*, n.2, luglio 2003.

¹⁴ G. GAROFOLI, *La privatizzazione degli enti pubblici*, Milano, 1998, pp. 20 ss..

¹⁵ Si assiste in altri termini al trionfo del c.d. *outsourcing*, cioè all'affidamento dei servizi pubblici all'esterno della P.A. e cioè tramite il ricorso a società private o a capitale misto pubblico-privato. I contorni del Welfare State mutano, si arricchiscono di nuove e diverse forme di socio assistenzialismo, non ultime l'organizzazione e la gestione dei servizi, in particolare quelli sociali.

Non vi è dubbio alcuno che in Italia le politiche di Welfare State si contraddistinguono per la presenza pubblica in settori rilevanti come la previdenza ed assistenza sociale, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'edilizia pubblica. In generale, soprattutto in questi settori, si è osservato un atteggiamento paternalistico nell'intervento dello Stato in economia, sia a livello legislativo, sia squisitamente imprenditoriale. Da una parte, si è osservato da esponenti autorevoli della dottrina giuspubblicistica ma anche economica che affinché si realizzino specificamente i presupposti indispensabili del *Welfare State*, sono opportune una pianificazione e una programmazione economica ragionate nonché una consolidazione del ruolo delle imprese pubbliche.

La dottrina dello Stato sociale si è fatta garante di beni necessari per la salute della società e dei suoi membri; lo Stato è diventato erogatore dei servizi stessi, mediante la presa di coscienza dello spirito di appartenenza dei cittadini all'Italia ma anche al resto dell'Europa, riconoscendo l'importanza degli universali culturali, dei valori/fattori di aggregazione e di pluralismo socio-politico – istituzionale, come riconosciuto *uti universi*.

Tuttavia, come si è avuto modo di osservare, attraverso una analisi comparativa¹⁶ dei modelli europei e di quelli italiani in specie, studiosi, operatori del diritto, sociologi e storici hanno rilevato che gli ultimi anni non si sono distinti per una analisi costruttiva dei parametri di accrescimento del paradigma del Welfare state. Troppi sono i punti a sfavore di una applicazione monolitica della sussidiarietà, la quale invece dovrebbe essere inquadrata differentemente a seconda del campo visivo e di applicazione del problema della tutela dei diritti del cittadino, connessa ad un abbattimento delle barriere spazio-temporali.

La crisi economica degli anni 70' sancisce la crisi delle politiche sociali. Anche i più accaniti difensori del modello socialdemocratico rilevano che qualcosa va rivisto in seno allo stato assistenziale. Pertanto, si riflette sulla revisione del concetto di assistenza oltre che sulla opportunità della nascita della c.d. "cultura dei servizi"; si cerca di dare un nuovo assetto alla politica dei servizi; sono rivisti ruoli e funzioni di tutte le parti interessate dal "welfare state".

Le problematiche di funzionamento dei servizi, la frammentazione a volte eccessiva rispetto ai bisogni, ai soggetti stessi ed alle modalità di attuazione pongono le basi per la c.d. esternalizzazione dei servizi¹⁷ propria dell'ultimo decennio, che, tuttavia,

¹⁶ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 157 ss.

¹⁷ Cfr. L. TRETOLA, *I servizi pubblici locali*, SE, Napoli, 2004, pp. 25 ss.; più approfonditamente, S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari, II ed., 2000, pp. 83 ss.

non ha migliorato la qualità del servizio¹⁸ stesso; e' continuata a mancare la libertà di scelta dell'utente e quindi un'effettiva competizione tra soggetti pubblici e privati. Non è facile acquisire la consapevolezza che dietro la crisi del modello di Welfare si manifesta in realtà una crisi di democrazia¹⁹.

Il sacrificio fiscale rischia di ricadere sulle classi più deboli²⁰, ma il modello di Welfare²¹ non riesce a garantire il grado minimo di protezione sociale; la crisi fiscale diventa però crisi di democrazia anche da un altro punto di vista.

Il significato democratico del su richiamato principio "*no taxation without representation*" sembra oggi retrocedere innanzi all'impatto del *deficit* democratico d'istituzioni soprannazionali ed internazionali.

Non si tratta solo della questione del crescente peso degli esecutivi nazionali nelle decisioni fiscali (in Italia la fonte del diritto tributario è ormai da trent'anni il decreto legislativo e non più la legge ordinaria del Parlamento). Gli stessi esecutivi nazionali sono ormai condizionati nelle loro scelte fiscali da organismi internazionali come il FMI, il WTO, la Banca mondiale, privi di una costituzionalizzazione democratica (i cittadini non votano per eleggere chi siede in questi organi), o sopranazionali, come l'Unione Europea, che scontano un deficit democratico²².

Il caso italiano, con i veti internazionali o soprannazionali alla riduzione delle imposte, è emblematico della circostanza che né l'organo esecutivo, né quello legislativo siano più i reali sovrani della decisione tributaria a livello nazionale.

Vi è stato un tempo in cui al cittadino era attribuito il diritto di scegliere i parlamentari nazionali, che erano i sovrani dell'imposizione. Oggi questo non è più sufficiente e si pone quindi in discussione il principio *no taxation without representation*, il principio che lega tassazione e rappresentanza politica.

5. Conclusioni.

Il recupero della perduta democrazia, in questo contesto, sembra quindi destinato ad essere individuato non in seno al mero circuito della rappresentanza politica ma

¹⁸ V. G. Miele, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Scritti giuridici*, V. I, Milano, 1987 pp. 135 ss.; M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995, pp. 141-142; A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in Trattato Orlando, VI, Milano, 1923, *passim*.

¹⁹ In generale, Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna, Il Mulino, 1999.

²⁰ Il fine del Welfare State era garantire le classi più deboli, ma il peso fiscale del suo mantenimento, in un contesto globalizzato, rischia paradossalmente di diventare a carico proprio di quelle classi deboli che avrebbe dovuto tutelate

²¹ CESANA-BAREA, *Il Welfare in Europa*, Rapporto Cefass 2003, Firenze, pp. 107 ss. VITTADINI, *Introduzione*, in VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal Welfare state alla welfare society*, Milano, 2003, XVII.

²² G. CAIA, *Introduzione al diritto comunitario*, Bologna, Il Mulino, *passim*.

nelle forme della democrazia sostanziale. Per citare il pensiero di Giddens²³, occorre democratizzare la democrazia partendo “dal basso”, restituendo sovranità personale al cittadino per mezzo del ricorso a «*forme di partecipazione democratica in aggiunta al processo elettorale ortodosso*».

In quest’ottica, la prospettiva della sussidiarietà fiscale²⁴ può consentire una maggiore considerazione dei diritti personali, come la libertà di scelta, che nel contesto dello Stato nazione potevano ritenersi - più o meno - efficacemente compensati dalle prestazioni, a garanzia di altri diritti sociali, che il sistema burocratico impositivo, quando la sovranità statale era ancora rivestita dell’antico smalto, poteva rendere.

La previsione della sussidiarietà fiscale nel progetto di riforma²⁵ della Costituzione, il disegno di legge parlamentare sulla sussidiarietà, il progetto etico formulata da Tremonti²⁶ nel piano di rilancio dell’economia concretizzano la possibilità che, seppur parzialmente, il cittadino possa tornare ad essere “direttamente” padrone dell’imposta.

²³ Cfr. A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino, 1994.

²⁴ Vedasi Atti del Convegno di Studi – Riforma della contabilità pubblica. Avvio del federalismo fiscale e adeguamenti organizzativi, 4-5 marzo 2011, Palazzo dei Normanni, Palermo, in particolare, vedasi G. ARMAO, Intervento nella seduta d’Aula del 21.10.2010 su *L’autonomia regionale ed il federalismo fiscale*, le relazioni di G. PITRUZZELLA, *Federalismo fiscale e perequazione*, di A. CAROSI, *Obiettivi e problematiche nella fase di avvio del federalismo fiscale*, per i profili connessi al ruolo dei costi nella riforma federalista del welfare. Cfr. per i profili generali, P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001.

²⁵ V. CERULLI IRELLI, *L’attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, Assemblea generale delle Province, Milano, 11 -12 novembre 2002, p.13 del dattiloscritto.

²⁶G. TREMONTI, *Il futuro del fisco*, IN GALGANO, CASSESE, TREMONTI, TREU, *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazione*, Bologna, 1993, pp. 57 ss.