

Lo Stato sussidiario

di Paola Maria Zerman ^(*)

SOMMARIO: a) *Origine e significato del principio di sussidiarietà; b) La impostazione tradizionale dei rapporti P.A.-cittadini; c) L'art. 118 della Costituzione; d) Il rapporto tra sussidiarietà verticale e orizzontale: viene prima la P.A. o il cittadino? e) La sussidiarietà verticale alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale: 1.- La sussidiarietà come principio dinamico. 2.- La attribuzione di funzioni amministrative in deroga all'art. 118. 3.- L'accordo con le Regioni quale manifestazione della leale collaborazione: presupposto di legittimità dell'azione sussidiaria; 4.- La deroga alle competenze legislative di cui all'art. 117 Costituzione nell'ipotesi di applicazione del principio di sussidiarietà; 5.- La legittimità dei finanziamenti statali; 6.- La "chiamata in sussidiarietà" in caso di interventi finanziari che riguardano lo sviluppo dell'intero Paese; f) La sussidiarietà orizzontale: 1.- La esplicazione del principio secondo il Consiglio di Stato; 2.- Esame dell'art. 118 della Costituzione: è norma immediatamente precettiva? 3.- La nuova visione del cittadino come risorsa: il capitale sociale; 4. Da un welfare assistenziale ad uno sussidiario. g) La sussidiarietà in Europa: 1.- La sussidiarietà verticale; 2.- La sussidiarietà orizzontale.*

Sussidiarietà "verticale", "orizzontale", "ascendente", "discendente"... la sussidiarietà sta assumendo sempre nuovi volti, creando specificazioni (e confusione) che poco hanno a che vedere con l'originario significato del termine.

È necessario procedere con ordine e, come prima cosa, illustrare la genesi del concetto e del principio.

a) ORIGINE E SIGNIFICATO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Il termine "sussidiarietà" pare abbia origini non solo antiche, ma anche militari.

La parola "sussidiarietà" proviene dal termine latino *subsidium*, che significa "aiuto dalla riserva". Nel linguaggio militare romano le "*subsidiarii cohortes*" erano quelle che stavano di retroguardia pronte ad aiutare la *prima acies* (truppe di prima linea) se si fossero trovate in difficoltà.

Il principio di sussidiarietà fa riferimento, quindi, al ruolo di aiuto che ogni entità superiore deve svolgere nei confronti della inferiore, nella misura in cui questa non sia in grado di adempiere ai suoi compiti. La applicazio-

(*) Avvocato dello Stato.

ne tipica di questo principio riguarda il rapporto tra Stato e cittadini: il primo deve aiutare e coordinare i secondi, ma non sostituirsi ad essi a meno che non si tratti di circostanza eccezionale. Tale principio già esisteva nella dottrina politica dell'antichità classica e in quella sociale della Chiesa, ufficialmente, fin dall'enciclica *Rerum Novarum* di Leone XIII del 1891. La definizione esplicita del principio si trova nella *Quadragesimo anno* di Pio XII. Nel 1931. Il principio è stato inserito dapprima in sede europea nel Trattato di Maastricht (art. 3B) e poi nella Costituzione italiana con la legge 3/2001 che ha riformato il titolo V della Costituzione.

Certo, il termine latino evoca una funzione di aiuto, supporto "sussidio", svolta, con ogni evidenza nei confronti di chi non è in grado di agire autonomamente.

Il concetto implica quindi anche la presenza di più soggetti impegnati, in senso lato, verso il medesimo compito: l'uno, però, coinvolto direttamente, l'altro solo in via indiretta e nell'ipotesi in cui il primo non sia in grado di svolgere la sua azione.

L'azione sussidiaria è quindi come un'"azione di riserva" effettuata solo in supplenza del soggetto principalmente coinvolto nella missione da svolgere.

Nell'enciclica "*Quadragesimo anno*" emanata in occasione del 40° anniversario dalla pubblicazione della enciclica "*Rerum novarum*", Pio XI si esprime così:

"È vero certamente e ben dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche delle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, *così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare*. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle.

Perciò è necessario che l'autorità suprema dello Stato, rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità. Si persuadano dunque fermamente gli uomini di governo, che quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale, e perciò anche più felice e più prospera la condizione dello Stato stesso" (da: *Quadragesimo Anno* p. 80 e 81).

Occorre cercare di comprendere più in profondità quale è stata da sempre la preoccupazione della Chiesa nei confronti dello Stato: la necessità di mettere – nei rapporti con lo Stato – in primo luogo la persona. Evitare cioè

i rischi dello statalismo, che assorbe in sé tutte le attività che possono essere svolte dai cittadini e quindi toglie agli stessi la possibilità di esercitare la propria capacità di azione, personalità e libertà; evitare, d'altra parte, i pericoli propri del liberalismo, che – lasciando unicamente ai privati l'azione civile ed economica ispirata dalla logica del profitto – può condurre ad una impostazione sociale egoista e di emarginazione dei più deboli.

Salvare il ruolo dei cittadini nell'azione privata e pubblica, e salvare il ruolo dello Stato: un equilibrio di rapporti regolato dal principio della sussidiarietà, questo è il principio ispiratore della dottrina sociale della Chiesa, recepito poi anche dalla Costituzione italiana e a livello europeo. Significa, questo, che il cittadino è il vero protagonista dell'azione civile e amministrativa, e che lo Stato deve intervenire solo nella misura in cui i privati non siano in grado di esercitare le funzioni a loro spettanti (ad esempio, nel campo dell'insegnamento, dell'educazione, della sanità, dell'assistenza ecc.).

b) L'IMPOSTAZIONE TRADIZIONALE DEI RAPPORTI P.A. - CITTADINI.

Pubblica Amministrazione e cittadini sono portatori, secondo l'impostazione che ha caratterizzato per decenni il diritto amministrativo, di interessi contrapposti: la P.A. persegue per definizione l'interesse pubblico, il cittadino l'interesse privato.

Questa contrapposizione, oltre ai profili giuridici, trova anche le radici in una visione culturale di antica diffidenza reciproca: la P.A. ritiene che l'interesse del cittadino sia per definizione "egoistico" e diretto ad ottenere il massimo utile; d'altra parte il cittadino non di rado si sente vessato dalla P.A. o comunque ostacolato nella sua azione.

Il difficile equilibrio pubblico-privato trova di frequente composizione davanti al Giudice Amministrativo: come è noto la figura dell'interesse legittimo definisce la possibilità, per il singolo che si trova interessato dall'azione della Amministrazione pubblica, di sindacarne la legittimità dell'operato.

La legge 241/1990 prevedendo la possibilità per l'interessato di partecipare al procedimento amministrativo, ha comportato un superamento significativo di questa radicale contrapposizione: nell'ottica della legge, infatti, il cittadino, singolo o anche associato, coopera nello svolgimento di un'attività pubblica, quale la formazione del procedimento.

Successivamente altre leggi, in particolare le leggi "Bassanini" (tra cui la 59/97) e la legge 328/2000 relativa alla integrazione pubblico-privato dei servizi sociali, hanno via via riconosciuto un ruolo di maggiore rilievo al privato nel perseguimento delle pubbliche finalità.

c) L'ART. 118 DELLA COSTITUZIONE

Un totale cambio di rotta in questo senso, si è avuto con il "nuovo" art. 118 della Costituzione, introdotto dalla legge 3/2001.

La norma così recita:

"Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropoli-

tane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

(omissis)

Stato, Regioni, Città metropolitane, province e Comuni favoriscono la autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Come si può leggere il principio di sussidiarietà è due volte richiamato dalla norma costituzionale: nel primo comma – in relazione alla distribuzione delle competenze amministrative tra enti pubblici – e nell’ultimo, in ordine ai rapporti tra enti pubblici e Stato.

Dottrina e giurisprudenza hanno denominato il rapporto tra Enti pubblici: sussidiarietà verticale; quello tra Enti pubblici e cittadini: sussidiarietà orizzontale.

La sussidiarietà verticale opera quindi nel rapporto tra Enti pubblici, partendo da quello più vicino al cittadino.

Come enuncia la norma, le funzioni amministrative sono attribuite in via generale al Comune, e, in via subordinata, ove lo richiedano esigenze di gestione unitaria, agli enti di grado superiore.

Come dichiarato dalla Corte Costituzionale, in tal caso, la sussidiarietà non opera come “aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma metodo per l’allocazione di funzioni a livello più adeguato” (Corte Cost. 303/2003).

La sussidiarietà verticale, quindi, costituisce un principio dinamico che può comportare ad una modifica delle competenze attribuite per legge (Corte Cost. sent. cit.)

Mentre invece, la sussidiarietà orizzontale è principio regolatore dei rapporti cittadino-P.A.

Quest’ultima deve favorire l’azione del privato – singolo o associato -. Ciò significa che è il cittadino che può perseguire direttamente l’attività di interesse generale.

Il privato è quindi da considerare come risorsa per l’espletamento di attività utili per la collettività, non più (o non solo) portatore di interessi individuali di carattere egoistico.

Il cambio di prospettiva emerge con chiara evidenza dal combinato disposto delle due norme sopra richiamate: l’azione amministrativa è infatti costituzionalmente attribuita sia alla P.A., sia al cittadino. È finita l’epoca della contrapposizione.

Inizia – o dovrebbe cominciare – l’era della collaborazione di entrambi i soggetti, pubblico e privato, nel perseguimento del pubblico interesse.

In realtà occorre rilevare che già da alcuni anni lo Stato si sta accorgendo dell’importante ruolo del privato nell’ambito sociale: si pensi a tutta la attività svolta dagli organismi “no-profit” in vari settori, specie in quello socio-assistenziale (assistenza agli anziani, ai tossicodipendenti, ai malati terminali) di tutela del patrimonio artistico, dell’istruzione. E qualche riconoscimento c’è stato, da parte legislativa, con una disciplina di alleggerimento degli oneri fiscali per le ONLUS (d.lgs. 1997 n. 460: riordino della disci-

plina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale: sono di diritto considerate ONLUS le ONG regolate dalla legge 49/1987).

E qualche anno fa, la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 328/2000), nel riconoscere il ruolo fondamentale dell'azione dei privati in tale ambito, ha esplicitamente preso atto del compito essenziale svolto dalla famiglia nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale (art. 16).

In questo contesto occorre chiedersi: come si inserisce il principio della sussidiarietà orizzontale nell'attuale organizzazione amministrativa e che conseguenze concrete può avere?

È necessario quindi approfondire il meccanismo di azione del principio, nonché il coordinamento tra il primo e l'ultimo comma, e cioè della sussidiarietà verticale e di quella orizzontale.

Chi viene prima: il cittadino o la P.A.? Chi è da considerarsi il vero protagonista dell'azione amministrativa?

d) IL RAPPORTO TRA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE E ORIZZONTALE: VIENE PRIMA LA P.A. O IL CITTADINO?

A non individuare bene il rapporto tra i due principi regolatori (sussidiarietà verticale e orizzontale) si può correre il rischio – come avviene non di rado – di trattare separatamente la sussidiarietà verticale ed orizzontale, vanificando la portata innovatrice, o meglio, rivoluzionaria, della norma.

Occorre infatti sottolineare che la maggior parte degli sforzi dottrinali e giurisprudenziali, sono diretti ad approfondire la portata e l'operatività del rapporto di sussidiarietà verticale, e cioè tra Enti pubblici.

Molteplici sono le sentenze della Corte Costituzionale che hanno esaminato la materia, in ragione dei numerosi conflitti di attribuzione e di legittimità costituzionale sollevati dalla Regioni e dallo Stato.

Centrare l'attenzione solo sulla sussidiarietà verticale, lasciando da parte quella orizzontale come estranea alla prima, comporta il rischio di eliminare la sussidiarietà orizzontale, e, paradossalmente, di rendere ancora più incalzante l'azione della pubblica amministrazione nei confronti del cittadino, visto che è l'ente più "vicino al cittadino" che, in applicazione della sussidiarietà verticale deve prendersi cura dei suoi interessi.

È stato acutamente osservato che, "se il principio di sussidiarietà verticale non viene esplicitamente coniugato con quello di sussidiarietà orizzontale, si cade in modo inequivocabile in una più subdola e pericolosa forma di statalismo celebrato nella formula: ciò che non fa il pubblico lo fa comunque il pubblico" (Dario Antiseri).

Già nel 1849 J. S. Mill pubblica *"On Liberty"* ritenendo che "i mali cominciano quando invece di fare appello alle energie e alle iniziative di individui e associazioni, il governo si sostituisce ad essi; quando invece di informare, consigliare e all'occasione, denunciare, e imporre vincoli, ordina loro di tenersi in disparte e agisce in loro vece".

Il problema non è di poco conto e può davvero determinare una distorta applicazione dell'art. 118 della Costituzione, se non addirittura una disapplicazione dell'ultimo comma del medesimo, laddove appunto prevede la sussidiarietà orizzontale.

È necessario infatti comprendere che non si può parlare di sussidiarietà verticale "saltando" a piè pari quella orizzontale, e questo per il fatto che la prima si pone in termini di azione solo eventuale nei confronti della seconda.

In altri termini: la sussidiarietà orizzontale viene prima rispetto a quella verticale, e ciò sia dal punto di vista logico-giuridico che storico-culturale.

Sotto il primo profilo, perché se la sussidiarietà orizzontale riguarda "il favore" dell'azione dei cittadini rispetto a quella della p.a., ne consegue che il vero protagonista dell'azione amministrativa è il cittadino. È questi che deve svolgere l'azione diretta al bene generale e, solo in mancanza, la pubblica amministrazione.

Diversamente opinando si viene di fatto ad escludere ogni possibilità di azione del cittadino: se infatti si pensasse di applicare dapprima la sussidiarietà verticale e solo dopo quella orizzontale, quest'ultima non troverebbe mai spazio, dato che verrebbe superata dalla attribuzione dell'esercizio della funzione all'ente pubblico vicino al cittadino.

Non bisogna dimenticare che l'azione dell'ente pubblico, in virtù della sussidiarietà, è comunque sempre un'azione *di riserva, eventuale* e non viceversa.

Mentre, invece, secondo la visione, anche giuridica oltre che culturale, di impostazione ancora statalista, è l'azione del privato che viene considerata eventuale e di riserva.

Il che implica il rovesciamento dei termini e il tradimento del significato profondo del principio.

Vero è che, come è stato da qualcuno osservato (Pizzetti), in realtà la sussidiarietà è unica, non si può dividere e separare come in un binario parallelo.

È pertanto la sussidiarietà orizzontale che segna i rapporti tra cittadino e p.a. ad avere la precedenza: solo laddove manchi l'azione dei cittadini, interviene l'ente pubblico, secondo un principio di sussidiarietà verticale molto vicino, in realtà, ai concetti di decentramento amministrativo o autarchico.

La interpretazione in tal senso della norma costituzionale è ampiamente suffragata dalla *ratio* storico-culturale del principio di sussidiarietà orizzontale, che è diretto a valorizzare sempre di più l'azione dei "corpi intermedi" tra Stato e cittadino, in armonia con il primitivo spirito della Costituzione originaria.

È noto, infatti, che quest'ultima ha segnato il superamento della concezione illuministica che, abolendo i corpi intermedi tra Stato e cittadino, lasciava questi solo di fronte allo Stato, privo del riconoscimento dei diritti come essere "sociale" quali la costituzione di associazioni, enti e, in primo luogo, il riconoscimento della soggettività sociale della famiglia, definita dall'art. 29 della Costituzione come "società naturale" fondata sul matrimonio.

Senza ulteriormente considerare che il suddetto principio è mutuato dalla dottrina sociale della Chiesa e rappresenta il punto di equilibrio tra l'a-

zione dei cittadini e quella dello Stato: solo laddove il cittadino non sia in grado di svolgere l'azione diretta all'interesse generale (come ad esempio l'istruzione, la cultura, l'assistenza ecc.) allora deve intervenire lo Stato.

Pertanto, la domanda previa di fronte alla corretta applicazione della sussidiarietà verticale è: "È stata data effettiva possibilità ai privati di esercitare tale attività?"

Solo in ipotesi affermativa e nel caso gli stessi rimangano inattivi, si può procedere ad esaminare quale sia l'Ente pubblico competente a svolgere l'azione.

Occorre da ultimo sottolineare la fondamentale importanza della domanda relativa alla possibilità offerta ai cittadini di svolgere una certa azione.

Risulta del tutto evidente che tale enunciazione non può essere ricondotta al riconoscimento delle attività che i privati già svolgono fruendo di quelle libertà fondamentali già riconosciute dalla costituzione.

In tale ottica, infatti, il principio di sussidiarietà costituirebbe solo una enunciazione di principio e sarebbe del tutto superfluo. Tale criterio si inserisce invece in una norma di carattere organizzativo che riguarda la suddivisione delle competenze amministrative: il primo comma, riguarda la primarietà dei Comuni nello svolgimento dell'azione amministrativa, l'ultimo azione dei cittadini.

Ne consegue che l'enunciazione in esame ha rilevanza *organizzativa* nel senso che lo Stato riconosce la competenza dei cittadini allo svolgimento delle funzioni pubbliche e che – pertanto – ne favorisce l'azione.

Sicché il termine "favorire" deve essere inteso nel senso di far "assumere una posizione prioritaria al privato rispetto al pubblico anche in settori sinora riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi" (Cons. Stato, parere 1794/2002).

E per questo, si rende necessario il sostegno economico a tale azione, come pacificamente riconosciuto anche per la sussidiarietà verticale: ovvero lo Stato deve mettere in grado i cittadini di svolgere attività nell'interesse sociale, senza che questo costituisca un personale e gravoso onere per i medesimi.

Diversamente, si sarebbe di fronte ad un riconoscimento "fasullo" della sussidiarietà: si lascerebbe il privato agire in teoria, ma in pratica gli si precluderebbe tale possibilità lasciandolo privo di risorse adeguate.

La corretta applicazione della sussidiarietà orizzontale, invece, comporta, come esplicitato dalla norma costituzionale, una *azione positiva di sostegno* dell'azione dei cittadini diretta al perseguimento di un interesse generale.

e) LA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE ALLA LUCE DELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

1.- La sussidiarietà come principio dinamico

Numerose sono le sentenze della Corte Costituzionale intervenute a seguito di ricorsi inoltrati, per lo più dalle Regioni che assumevano lesa da parte dello Stato la competenza legislativa prevista dall'art. 117 della Costituzione.

La Corte è andata gradatamente elaborando la portata della sussidiarietà verticale alla luce del nuovo assetto costituzionale.

Interessante è rilevare che la stessa ha chiarito che la sussidiarietà indicata dall'art. 118 è diversa da quei richiami alla sussidiarietà contenuti nelle varie leggi di decentramento (le c.d. Bassanini).

“Enunciato nella legge 15 marzo 1997 n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie” (Corte Cost. 303/2003).

Secondo la Corte, permane nell'ordinamento l'attività unificante dello Stato, la quale non è da considerarsi limitata alle sole materie di competenza esclusiva dello Stato o ai principi fondamentali in materie di competenza concorrente. Il principio di sussidiarietà, può comportare deroghe alle competenze previste dall'art. 118 proprio in considerazione di questa esigenza unitaria.

2. - *La attribuzione di funzioni amministrative in deroga all'art. 118*

Molteplici sono i casi sottoposti al vaglio della Corte Costituzionale in cui quest'ultima invece di dichiarare la illegittimità di una legge perché in violazione dell'art. 118 ha enunciato la applicabilità del principio di sussidiarietà verticale in nome di esigenze di esercizio unitario di determinate attività amministrative.

Così ad esempio la sentenza della Corte n. 6/2004 che ha ritenuto legittima la autorizzazione, prevista nella legge, del Ministero delle Attività produttive per la costruzione di impianti di energia elettrica.

“La qualificazione della normativa in esame come espressiva di una scelta del legislatore statale di considerare necessario il conferimento allo Stato della responsabilità amministrativa unitaria in materia, “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” di cui *all'art. 118, primo comma, Cost.*, deve superare la preliminare obiezione delle Regioni ricorrenti sull'idoneità della fonte statale a compiere questa scelta anche là dove le norme costituzionali affidano solo limitati poteri legislativi allo Stato, come appunto nel caso delle materie di cui al terzo comma *dell'art. 117 Cost.*.”

“Il superamento di questa obiezione appare agevole se si considera che la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno

al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare – per l'esercizio unitario – al livello nazionale).

“Questa scelta legislativa che trova sicuro, seppur implicito, fondamento costituzionale nell'art. 118 Cost., in relazione al principio di legalità, deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; questi ultimi, tuttavia, non possono trasformarsi – come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 303 del 2003 – “in mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione”.

“Proprio per la rilevanza dei valori coinvolti, questa Corte ha quindi affermato, nella medesima sentenza, che una deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. può essere giustificata “solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”.

“In altri termini, perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni.

“È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003).

“Se si applicano i menzionati criteri alla normativa oggetto del presente giudizio, si rileva anzitutto la necessità dell'intervento dell'amministrazione statale in relazione al raggiungimento del fine di evitare il “pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale”

(art. 1 del *D.L. n. 7 del 2002*); non v'è dubbio, infatti, che alle singole amministrazioni regionali – che si volessero attributarie delle potestà autorizzatorie contemplate dalla disciplina impugnata – sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno. In relazione agli altri criteri, d'altra parte, non si può non riconoscere da un lato la specifica pertinenza della normativa oggetto del presente giudizio in relazione alla regolazione delle funzioni amministrative in questione, dall'altro che tale normativa si è limitata – nell'esercizio della discrezionalità del legislatore – a regolare queste ultime in funzione del solo fine di sveltire le procedure autorizzatorie necessarie alla costruzione o al ripotenziamento di impianti di energia elettrica di particolare rilievo.

“Resta da valutare il rispetto dell'ultimo criterio indicato, in relazione alla necessaria previsione di idonee forme di intesa e collaborazione tra il livello statale e i livelli regionali.

“Da quest'ultimo punto di vista devono considerarsi adeguati i due distinti livelli di partecipazione delle Regioni disciplinati nel *D.L. n. 7 del 2002*, quale convertito dalla *legge n. 55 del 2002*: per il primo comma dell'art. 1, quale opportunamente modificato in sede di conversione, la determinazione dell'elenco degli impianti di energia elettrica che sono oggetto di questi speciali procedimenti viene effettuata “previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”; per il secondo comma dell'art. 1, l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto “è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla *legge 7 agosto 1990, n. 241*, e successive modificazioni, d'intesa con la Regione interessata”. Appare evidente che quest'ultima va considerata come un'intesa “forte”, nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento – come, del resto, ha riconosciuto anche l'Avvocatura dello Stato – a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.

“I due distinti livelli di partecipazione – dell'insieme delle Regioni nel primo caso e della Regione direttamente interessata nel secondo – realizzano quindi, ove correttamente intesi ed applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati. Né mancano, ovviamente, strumenti di tutela contro eventuali prassi applicative che non risultassero in concreto rispettose della doverosa leale collaborazione fra Stato e Regioni”.

“L'insieme di tali considerazioni evidenzia quindi l'infondatezza dei rilievi delle Regioni ricorrenti relativamente alla pretesa violazione dell'art.

118 Cost., sia in riferimento ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sia per quel che concerne la fonte statale utilizzata.

“Devono ora essere affrontate le censure sollevate dalle ricorrenti in relazione a specifiche disposizioni degli atti normativi oggetto del presente giudizio.

“In particolare, alcuni di tali rilievi di costituzionalità riguardano la pretesa illegittima compressione dei poteri amministrativi e rappresentativi degli enti locali interessati, alla luce degli *articoli 117 e 118 Cost.*: più specificamente, si nega, da parte delle Regioni ricorrenti, che l’autorizzazione unica possa legittimamente essere configurata come sostitutiva di ogni altra autorizzazione di competenza degli enti locali e come modificativa degli strumenti urbanistici o del piano regolatore portuale, in quanto ciò sarebbe incompatibile con le competenze legislative regionali in materia di “governo del territorio”, nonché con le funzioni amministrative che sarebbero riconosciute *dall’art. 118 Cost.* a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

“Tali censure non sono fondate.

“Quanto alla pretesa violazione *dell’art. 117 della Costituzione*, in questa sede ci si può limitare a richiamare le considerazioni svolte più sopra. La disciplina impugnata, infatti, concerne la allocazione e la regolazione di funzioni amministrative (in una materia affidata alla legislazione concorrente) e conseguentemente è *nell’art. 118 della Costituzione* e nei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che deve trovare il proprio decisivo parametro di giudizio, secondo quanto esposto in precedenza”. (Sent. 6/2004 *cit.*)

3. L’accordo con le Regioni quale manifestazione della leale collaborazione: presupposto di legittimità dell’azione sussidiaria

Perché lo Stato possa legittimamente amministrare in sussidiarietà, al posto delle Regioni o degli altri enti territoriali, è necessario che si profilino esigenze di esercizio unitario.

Ma non è sufficiente: un’ulteriore condizione di legittimità richiede la Corte. Questa applica in analogia l’art. 120 della Costituzione, relativo ai poteri sostitutivi da parte del Governo, il quale esplicitamente prescrive che il comportamento di quest’ultimo sia ispirato alla “leale collaborazione”.

Ritiene la Corte che tale principio debba applicarsi ogniqualvolta lo Stato ritenga di applicare il principio di sussidiarietà verticale:

“Da questo punto di vista, va ritenuto insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata, che – ai fini della emanazione del D.P.C.M. per la ripartizione del fondo e a differenza di quanto previsto dall’art. 20, comma 5, del *D.Lgs. n. 422 del 1997* – si limita a richiedere che sia “sentita” la Conferenza unificata Stato-Regioni di cui all’art. 8 del *D.Lgs. n. 281 del 1997*, riducendo in tal modo gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale. È invece costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la *leale collaborazione* fra le istituzioni statali e regionali, che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui fa riferimento la dispo-

sizione impugnata sia adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del *D.Lgs. n. 281 del 1997*." (*Corte Cost. 6 giugno 2005 n. 222*).

Pertanto, la verifica della legittimità costituzionale di una norma va condotta alla luce del principio di leale collaborazione, che determina la necessità di accordo con la Regione interessata o altre intese che costituiscano un reale coinvolgimento della Regione.

Diversamente, ove non sussista tale condizione, la norma deve essere dichiarata illegittima.

Interessante sul principio di leale collaborazione la recente sentenza n. 31/2006 che nel dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso all'Agenzia del demanio, escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento diretto all'alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione e appartenenti al demanio idrico dello Stato ha chiarito quanto segue :

“L'art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) dispone che «Alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio»; il secondo comma aggiunge: «I proventi dei canoni ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla Regione». I successivi artt. 89 e 105 elencano in modo dettagliato le funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali.

“Alla luce del nuovo testo dell'art. 118 Cost., dopo la riforma del Titolo V della Parte II, l'attribuzione alle Regioni ed agli enti locali delle funzioni amministrative in materia è sorretta dal principio di sussidiarietà, che implica l'allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo il più possibile prossimo alle comunità amministrative. D'altronde, l'esercizio dei poteri dominicali dello Stato nei confronti dei beni del demanio idrico deve necessariamente ispirarsi anche al principio costituzionale di leale collaborazione, proprio perché occorre in concreto bilanciare l'interesse dello Stato proprietario e gli interessi delle collettività locali fruitrici dei beni.

“Questa Corte ha costantemente affermato che il *principio di leale collaborazione* deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse.

“In materia di demanio idrico, in sede di Conferenza unificata è stato sottoscritto, nella seduta del 20 giugno 2002, un accordo rilevante per l'og-

getto della presente controversia: «Risultando in alcuni casi particolarmente attive le procedure di “sdemanzializzazione” (vendita al privato di aree demaniali), il provvedimento finale di sdemanzializzazione potrà essere assunto solo a seguito di parere favorevole delle Regioni e Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi della Autorità di bacino».

“Accordi come quello appena citato rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrative. Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto.

La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi. ..” (sent. del 1 febbraio 2006 n. 31).

4. La deroga alle competenze legislative di cui all’art.117 Costituzione nell’ipotesi di applicazione del principio di sussidiarietà.

Di grande importanza risulta essere la sentenza 303/2003 che nell’esplicitare il meccanismo di funzionamento del principio di sussidiarietà ne ha esaminato anche il riflesso sulle competenze legislative indicate dall’art.117 della Costituzione.

Afferma in proposito la Corte che:

“Il nuovo *art. 117 Cost.* distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali.

“In questo quadro, limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell’ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l’ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto *nell’art. 118, primo comma, Cost.*, il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni

amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. *Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge*, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto.

– “Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella *legge 15 marzo 1997, n. 59* come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.

“Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Si comprende infatti come tali

principî non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base *all'art. 117 Cost.* Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.

“Ciò impone di annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”.

Dall'ampio stralcio della sentenza riportato emerge con chiarezza che, in ossequio al principio di legalità, la deroga all'allocazione delle competenze amministrative, in nome del principio di sussidiarietà, determina anche una deroga alle competenze legislative previste dall'art. 117.

Considerato, infatti, che solo la legge può regolare le funzioni amministrative, ne consegue che in tal caso dovrà essere la legge statale a regolarle anche in materia che non appartiene alla sua competenza esclusiva o che non rientri nei principi fondamentali previsti per la legislazione concorrente.

5.- La legittimità dei finanziamenti statali

Particolare attenzione è stata posta dalla Corte alle ipotesi di finanziamento, da parte dello Stato, ad attività rientranti in materia di competenza regionale.

Molteplici sono le pronunce ove è stata presa in considerazione – per vagliarne la legittimità – una norma di legge statale che prevedeva un finanziamento diretto o comunque la costituzione di un fondo destinato a determinate finalità.

Con l'occasione, la Corte ha rilevato che il finanziamento vincolato incide sulla gestione od organizzazione di una materia, e quindi può determinare una lesione della ripartizione di competenze stabilita dall'art.117 della Costituzione.

“– La questione è fondata.

La norma impugnata – come si desume dalla sua formulazione letterale, nonostante la complessità dei molteplici richiami a disposizioni precedenti, e dalla stessa rubrica dell'art. 47 – disciplina interventi destinati alla formazione professionale: questa materia appartiene, nell'assetto definito dal

nuovo art. 117 della Costituzione, alla competenza residuale delle Regioni, in quanto non è inclusa nell'elenco delle materie attribuite dal secondo comma alla legislazione dello Stato ed è nel contempo espressamente esclusa dall'ambito della potestà concorrente in materia di istruzione, sancita dal successivo terzo comma (v. sentenza n. 13 del 2004).

“(omissis) – Con riferimento ai finanziamenti disposti da leggi statali in favore di soggetti pubblici o privati (mediante la costituzione di appositi fondi o il rifinanziamento di fondi già esistenti), questa Corte ha più volte affermato che – dopo la riforma costituzionale del 2001 ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni (cfr. sentenze n. 320 e n. 37 del 2004) – l'art. 119 della Costituzione pone, sin d'ora, al legislatore statale precisi limiti in tema di finanziamento di funzioni spettanti al sistema delle autonomie (sentenza n. 423 del 2004).

“Anzitutto non è consentita l'erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata in materie spettanti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni (sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003). Infatti il ricorso a questo tipo di finanziamento può divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza. (Corte Cost. 51/2005).

“In secondo luogo – giacché “le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione” (sentenza n. 320 del 2004) – questa Corte ha ripetutamente chiarito che il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., “vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze” (sentenze n. 320, n. 423 e n. 424 del 2004).

“– Sulla base di tali consolidati principi (ed a maggior ragione, trattandosi di interventi in materia di competenza regionale residuale) il comma 1 dell'art. 47 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo” (Corte Cost. 51/2005).

Il finanziamento vincolato da parte dello Stato deve essere quindi limitato alle materie rientranti nella sua competenza esclusiva, come ad esempio la tutela della concorrenza e del risparmio (art.117 lett. e) Cost.). A questo proposito, la Corte ha avuto modo di precisare che alla tutela della concorrenza sono da ascrivere quegli interventi che si caratterizzano per la loro dimensione nazionale e funzione di stimolo del mercato (Corte Cost. 134/2005).

Esaustiva in tal senso è la motivazione riguardante la tutela del c.d. “made in Italy”:

“Preliminarmente, deve osservarsi che il carattere (asseritamente) modesto dal punto di vista finanziario dell'intervento non è certamente decisivo per escludere la sua riconducibilità alla materia della “tutela della concorrenza” di cui *all'art. 117 Cost.*, secondo comma, ma può, al più, costituire un indizio in tale senso: ed infatti, deve rilevarsi che questa Corte ha sottolineato che “proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e la tutela della concorrenza rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico ma anche in quell'accezione dinamica che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali” (*sentenza n. 14 del 2004*).

“Questa Corte ha quindi precisato (*sentenza n. 272 del 2004*) che “non spetta (ad essa) valutare in concreto la rilevanza degli effetti economici derivanti dalle singole previsioni di interventi statali stabilire, cioè, se una determinata regolazione abbia effetti così importanti sull'economia di mercato tali da trascendere l'ambito regionale (ma solo) che i vari strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi”.

“La (pretesa) modestia dell'intervento statale non determina, quindi, di per sé l'estraneità alla materia di cui alla lettera *e*) dell'*art. 117 Cost.*, secondo comma, ma potrebbe semmai costituire sintomo della manifesta irrazionalità della pretesa dello Stato di porre in essere, attraverso quell'intervento, uno strumento di politica economica idoneo ad incidere sul mercato; in breve, le scelte del legislatore sono, in questa materia, censurabili solo quando “i loro presupposti siano manifestamente irrazionali e gli strumenti di intervento non siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi” (*sentenza n. 14 del 2004*) e, pertanto, «il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla “tutela della concorrenza” e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali» (*sentenza n. 272 del 2004*).

“– Considerata alla luce dei principi appena ricordati, e che vanno qui ribaditi, la norma censurata rivela pianamente la sua natura di “ragionevole e proporzionato” intervento statale nell'economia volto a promuovere lo sviluppo del mercato attraverso una campagna che diffonda, con il marchio “*made in Italy*”, un'immagine dei prodotti italiani associata all'idea di una loro particolare qualità: dove è evidente la presenza di un rapporto, che certamente non può ritenersi irragionevole (e, tanto meno, manifestamente irragionevole), tra lo strumento impiegato e l'obiettivo (di sviluppo economico del Paese) che si è prefisso il legislatore statale, così come è evidente che sussiste il requisito dell'adeguatezza per ciò solo che lo strumento impiegato, per sua natura, suppone che sia predisposto e disciplinato dallo Stato perché solo lo Stato può porre in essere strumenti di politica economica tenden-

ti a svolgere sull'intero mercato nazionale un'azione di promozione e sviluppo (sentenza n. 303 del 2003).

“È ben vero che, dichiaratamente, il comma 61 dell'art. 4 mira alla diffusione all'estero (nei mercati mediterranei, dell'Europa continentale e orientale) del “*made in Italy*”, ma tale previsione, lungi dall'implicare la riconducibilità alla (ovvero una commistione con la) materia del “commercio con l'estero”, esprime soltanto l'auspicata ripercussione sul commercio con l'estero dell'intervento statale volto alla diffusione di un'idea di qualità dei prodotti (in generale) di origine italiana. La circostanza che un intervento di pertinenza dello Stato (come la Regione ricorrente riconosce, non contestandone la legittimità e l'opportunità) abbia in futuro ricadute (anche) su un settore dell'economia soggetto alla potestà legislativa concorrente non comporta interferenze tra materie (come non la comporterebbe, ad esempio, con il commercio con l'estero un intervento statale in tema di “dogane” o di “rapporti internazionali”).

“L'inquadramento della disciplina *de qua* nella materia-funzione della “tutela della concorrenza” – nel senso più volte affermato da questa Corte e qui ribadito – esclude che possa ravvisarsi una violazione del precetto di cui all'art. 117 Cost., sesto comma, per il fatto che il regolamento disciplinante “le indicazioni di origine e l'istituzione ed uso del marchio” sia emanato dal Ministro delle attività produttive (di concerto con altri) senza coinvolgimento delle Regioni” (Corte Cost. 175/2005).

6.- La “*chiamata in sussidiarietà*” in caso di interventi finanziari che riguardano lo sviluppo dell'intero Paese

Anche per quanto concerne gli interventi finanziari, la Corte Costituzionale ne ha affermato la legittimità in ragione della chiamata in sussidiarietà nelle ipotesi in cui venga in rilievo un'esigenza di carattere nazionale, che trascende l'ambito di operatività delle singole Regioni. Allo Stato competono quegli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese e che perciò rispondono ad un'esigenza unitaria, come si può bene leggere nella decisione che segue:

– “Tuttavia, questa Corte ha altresì già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 14 del 2004 (anch'essa successivamente più volte confermata) che dal complessivo disegno di riparto delle competenze di cui al Titolo V della Costituzione ed in particolare dagli strumenti statali di intervento esclusivi elencati nell'art. 117 Cost., comma 2, lettera e), emerge “l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese”; ciò mentre “appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost., primo comma)”.

“Ciò significa che sussiste in generale una ineludibile responsabilità degli organi statali in tema di scelte di politica economica di sicura rilevan-

za nazionale, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma *dell'art. 117 Cost.* (come appunto la “tutela della concorrenza” nel caso affrontato nella sentenza n. 14 del 2004); peraltro, in questi diversi casi, gli organi statali dovranno necessariamente utilizzare altri poteri riconosciuti allo Stato dal Titolo V della Costituzione.

“Nel caso di specie non si opera nell’ambito della “tutela della concorrenza”, neppure a volerla intendere in senso dinamico, dal momento che gli interventi previsti appaiono finalizzati semplicemente ad agevolare una maggiore capitalizzazione di alcune imprese medio-grandi, con un evidente ed importante impatto sul miglioramento del sistema societario, ma con una ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull’attività economica nei tanti e diversi settori produttivi che potranno essere interessati.

“Ciò non toglie, peraltro, che il legislatore statale possa considerare necessario che anche in materie affidate alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni, si possano attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” di cui al primo comma *dell'art. 118 Cost.*, dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa in questione.

“Ciò è precisamente quanto avviene con la disciplina qui oggetto di censura, *la quale opera l’attribuzione al livello statale di una funzione amministrativa di temporaneo sostegno finanziario a determinate imprese produttive per evidenti finalità di politica economica.*

“– Come ben noto, questa Corte ha più volte ammesso che la legge statale “chiami in sussidiarietà” alcune funzioni in ambiti di normale competenza delle Regioni, peraltro nel rispetto di determinate condizioni.

“In linea generale, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze “solo se la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata”, e “non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità” (*sentenza n. 303 del 2003*). Più precisamente, “perché nelle materie di cui *all'art. 117 Cost.*, terzo e quarto comma, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine” (*sentenza n. 6 del 2004*).

“Per poter compiere tale valutazione nel caso di specie, dirimente è la considerazione dell’esplicita finalizzazione del Fondo rotativo nazionale alla crescita e allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale, in quanto per il raggiungimento di tale finalità *appare strutturalmente inadeguato il livello regionale, al quale inevitabilmente sfugge una valutazione d’insieme.* Ciò è

ancor più avvalorato dalla considerazione che il Fondo previsto dalle disposizioni impugnate si riferisce alle sole imprese medie e grandi “come qualificate dalla normativa nazionale e comunitaria”, nonché dall’affidamento al Comitato interministeriale per la programmazione economica del decisivo potere di determinare “le condizioni e le modalità di attuazione degli interventi di cui ai commi da 106 a 109”. Si tratta, pertanto, di un intervento volto a realizzare finalità di politica economica da attuare in contesti particolari che almeno in parte sfuggono alla sola dimensione regionale (l’intervento tramite Sviluppo Italia s.p.a. prefigurato dalla disciplina impugnata non esclude quello analogo delle Regioni, come reso evidente dallo stesso comma 106 dell’art. 4 della *legge 24 dicembre 2003, n. 350*, là dove prescrive che Sviluppo Italia s.p.a. intervenga nei settori dei beni e dei servizi “con priorità per quelli cofinanziati dalle Regioni”).

“Tuttavia, come già chiarito da questa Corte, la “chiamata in sussidiarietà” di funzioni che costituzionalmente spettano alle Regioni comporta anche la necessità che lo Stato coinvolga sostanzialmente le Regioni stesse, “poiché l’esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (cfr., ancora, *sentenza n. 303 del 2003*).

“Su questa linea si è anche ammesso che, ove non sussistano ancora adeguati strumenti di partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, quanto meno debbano essere previsti “adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali” (*sentenza n. 6 del 2004*).

“Nel caso in esame, mentre non appare configurabile alcun tipo di coinvolgimento delle Regioni nell’ambito dell’attività meramente gestoria affidata a Sviluppo Italia s.p.a., il fondamentale ruolo di tipo normativo in materia riconosciuto al CIPE è senz’altro in grado di costituire la sede idonea per un coinvolgimento delle Regioni che risulti adeguato ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale; ciò comporta, necessariamente, la conseguenza che il comma 110 dell’art. 4 della *legge n. 350 del 2003* sia integrato dalla previsione che i poteri del CIPE in materia di determinazione delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di gestione del Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio possano essere esercitati solo di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano” (Corte Cost. 242/2005).

Come sopra affermato dalla Corte, la “chiamata in sussidiarietà” deve rispondere ad un’esigenza unitaria, deve essere limitata e congrua rispetto al fine, e deve rispettare il canone della concertazione con le Regioni, in applicazione del principio di leale collaborazione.

f) *LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE*

1.- *La esplicazione del principio secondo il Consiglio di Stato*

In base al riformulato art.118 della Costituzione, “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*”.

La portata della norma è di grande rilievo giuridico e operativo, ed apre nuovi orizzonti di collaborazione tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Certo è che l’applicazione piena del principio comporta un cambiamento culturale, prima che giuridico, considerata la diffusa diffidenza nei confronti dell’azione del privato, portatore, storicamente, di un interesse contrapposto a quello generale perseguito per definizione dalla Pubblica Amministrazione.

I punti chiave della disposizione in esame sono rappresentati dalle seguenti enunciazioni della norma:

il significato del termine “favoriscono”;

la “autonoma iniziativa”

dei cittadini “singoli” o associati;

per lo svolgimento di attività di “interesse generale”.

Vale la pena prendere l’avvio dalla disamina effettuata dal Consiglio di Stato in alcuni pareri:

“Ben diversa è la nozione di sussidiarietà orizzontale che emerge dal quarto comma dell’articolo 118 Cost.: essa costituisce esito di un processo di rivisitazione dei rapporti tra autorità territoriali e comunità reso esplicito dall’articolo 4 c. 3 della legge 15 marzo 1997, n. 59, secondo il quale il conferimento di funzioni agli enti territoriali deve osservare, tra gli altri, :”*il principio di sussidiarietà, ... attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati*”, nonché dall’articolo 3, comma 5, ultima parte del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (già art. 2 della legge 3 agosto 1999, n. 265), secondo il quale: “*I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*”.

“Tali norme (soprattutto l’articolo 4 c. 3 della legge n. 59 del 1997) rappresentano l’antecedente logico o, forse meglio, il precetto sostanziale poi inserito a livello fondamentale nella gerarchia delle fonti. Esse, al pari della disposizione costituzionale che le riproduce, non pongono alcun problema di riconoscimento, di autorizzazione per dir così e di qualificazione da parte delle pubbliche autorità rispetto alle attività di interesse generale poste in essere da soggetti comunitari in un contesto diverso da quello dello svolgimento dei pubblici poteri.

“È questa la prova di una *riserva originaria di materie* (attribuzioni si potrebbe dire utilizzando l’analogia con quanto la legge conferisce alle potestà pubbliche) *a soggetti esponenti del fenomeno della cittadinanza societa-*

ria, secondo la definizione di una recente dottrina sociologica. Per *cittadinanza societaria* deve intendersi l'aspetto relazionale che ai soggetti, prevalentemente comunitari (famiglie, associazioni), è conferito per il solo fatto di porsi nel contesto sociale e di operarvi al di fuori di regole pre confezionate da autorità munite di pubblici poteri: gli interessi sociali e generali che tali comunità esprimono attraverso l'assunzione di compiti, la risoluzione di problemi pratici compresenti in una collettività, la gestione di attività coerenti allo sviluppo della comunità stessa costituiscono manifestazioni originarie e non comprimibili di *cittadinanza societaria* che le autorità territoriali sono tenute a favorire e a rispettare, posto che esse si traducono, in una valutazione per dir così a posteriori, in uno svolgimento implicito di funzioni tipiche dell'ente pubblico di riferimento, come suggerisce il comma 5 dell'articolo 3 del testo unico sulle autonomie locali n. 267 del 2000.

“Si tratta, in altre parole, di prendere atto della coesistenza di interessi e di istanze che non necessariamente devono essere assunti dall'ente pubblico, quasi che quest'ultimo sia in grado di fagocitare gli interessi costituenti l'intera esponentza della collettività di riferimento. Esistono, cioè, forme di impegno e di attività, soprattutto nel versante sociale, ma non esclusivamente in quest'ultimo, che sono dislocate (e non possono non esserlo) a livello di soggetti utenti e agenti al medesimo tempo.

“L'articolo 118 Cost. *enuncia il dovere per gli enti territoriali componenti la Repubblica di favorire tali forme di assunzione di responsabilità in contesti di interesse generale non gestiti dalla mano pubblica* (o dalle organizzazioni privatistiche che sempre più frequentemente sono i successori dell'ente pubblico nelle gestioni dei servizi).

“Il fenomeno in esame, sorto dalla consapevolezza democratica che sempre di più emerge nella società civile, esprime una forma di relazione con i pubblici poteri non riconducibile al modulo formale della cittadinanza partecipativa o procedimentale, nella quale si realizzano le garanzie prevalentemente giuridiche del soggetto privato: esso costituisce quasi una specie di premessa alle forme di partecipazione (ovviamente elaborate e complesse dell'ordinamento pubblico generale), che mantiene una sua autonomia e un suo campo di azione riservato.

“Favorire e rispettare queste forme di attività, se riconosciute di interesse generale, costituisce per l'ente pubblico un dovere. È significativo, in proposito, rilevare come il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione disponga nei confronti di tutte le autorità territoriali, a partire dallo Stato, eliminando così in radice il dubbio (già revocato con sentenza della Corte costituzionale 14 dicembre 1998, n. 408) di una possibile funzione antiregionalista o, in genere, antiautonomista del principio di sussidiarietà (non solo in senso verticale).

“Il riconoscimento della coerenza all'interesse generale degli interventi della comunità di base non costituisce anche il titolo per la qualificazione del fenomeno comunitario e della sua ricezione nell'ordinamento generale, posto che, in quest'ultimo, il riconoscimento opera in virtù della primaria forma di espressione della soggettività a livello singolo o associati-

vo qui definita come *cittadinanza societaria*. Si tratta, in definitiva, di rideterminare le metodiche della democrazia non solo con riferimento ai poteri dei singoli nell'ordinamento generale (diritti soggettivi pubblici e situazioni giuridiche collegate), ma anche con riguardo alle forme di estrinsecazione della personalità sociale nel proprio contesto di base in ragione della consapevolezza democratica e della volontà sempre più decisa delle singole comunità di base di regolare al proprio interno scelte di interesse generale.

“Sotto un profilo puramente teorico, si tratta di prendere atto della sussistenza di ordinamenti di base muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale. In tali ordinamenti lo sviluppo delle relazioni e la scelta dei mezzi per il conseguimento di un fine giusto e adeguato è rimessa alla capacità delle organizzazioni societarie (in quanto munite della relativa cittadinanza) di interpretare e gestire i bisogni della collettività di riferimento.

“Il precetto costituzionale sancisce e conclude, a questa stregua, un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario. Corollario di questa concezione della sussidiarietà orizzontale è che la medesima opera esclusivamente nel proprio ambito di riferimento senza commistioni con le attività che presuppongono, invece, uno statuto di situazioni correlate all'esercizio di pubblici poteri.

“In questa prospettiva, è evidente come le imprese (e gli eventuali aiuti alle stesse) nulla abbiano a che fare con il fenomeno della sussidiarietà orizzontale.

“Quest'ultima si esprime in forme diverse dall'impresa: l'art. 118 Cost. indica come protagonista del fenomeno il cittadino singolo o associato, le leggi ordinarie n. 59 del 1997 e n. 265 del 1999 collegano la sussidiarietà orizzontale alle famiglie, alle formazioni sociali, alle associazioni e alla comunità, configurando una capacità relazionale che si estrinseca in percorsi e metodiche rispetto alle quali, pur che sia salvaguardato il principio di democraticità implicito alle previsioni dell'articolo 18 Cost., i pubblici poteri non hanno sostanzialmente titolo all'intromissione.

“A prescindere dalla qualità del soggetto è comunque certo che la metodica dell'ausilio finanziario pubblico erogato in ambiti territoriali determinati può essere applicata anche ai fenomeni tipici della sussidiarietà orizzontale purché sussistano tutte le condizioni che implicitamente sono poste dai precetti (costituzionali e ordinari): sussistenza di una attività a cura e iniziativa di cittadini, famiglie, associazioni, comunità che si riveli adeguata e di interesse generale, tipicità della stessa attività e sua riferibilità esclusiva a quei soggetti, giudizio da parte dell'ente pubblico della necessità che il servizio o l'attività possano continuare per beneficio della comunità di riferimento, erogazione dell'ausilio quale forma di concorso per l'implicita utilizzazione dei benefici dall'intera collettività, anche politica, di riferimento.” (Consiglio di Stato, Adunanza del 25 agosto 2003, Sezione consultiva per gli atti normativi n.1440/2003).

In un altro importante parere il Consiglio di Stato afferma che:

“Come la Sezione ha già avuto modo di affermare nel suo parere n. 1354/02 reso dall’adunanza del 1° luglio 2002, in materia di fondazioni bancarie, l’intervento legislativo nei settori tipici dell’autonomia privata trova, ora, un fondamentale principio generale di riferimento nell’articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha introdotto nel nostro ordinamento il cd. principio di “sussidiarietà orizzontale” affermando che *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*”.

“Come è stato affermato da autorevole dottrina pubblicistica e ribadito dal parere n. 1354/02, tale principio costituisce *“il criterio propulsivo in coerenza al quale deve da ora svilupparsi, nell’ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo”*”.

“Sotto un altro profilo, si dà attuazione ad un principio economico anch’esso strettamente legato a tali premesse ideologiche, nel senso che appare meno necessario impiegare risorse pubbliche là dove operano, o sono in grado di operare, i privati, mediante il ricorso a forme di autofinanziamento e/o incremento delle risorse che provengono dall’apporto disinteressato dei singoli.

“Inoltre, il riconoscimento della portata innovativa della nuova norma costituzionale dispiega significative conseguenze anche con riferimento al Titolo I della Costituzione e, in particolare, alle norme di ordine sostanziale che disciplinano le garanzie dei cittadini – singoli e associati – nei confronti dei pubblici poteri. Ciò muta la stessa nozione di autonomia privata, nel senso che il suo riconoscimento assume portata prioritaria non solo quando essa è orientata alla realizzazione dei bisogni individuali (art. 41 Cost.), ma anche quando persegue utilità generali, configurando spazi autonomi di tutela per “attività strumentali” mediante le quali si persegue la realizzazione delle “utilità generali”, così da far assumere una posizione prioritaria al privato rispetto al pubblico anche in settori sinora riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi.

“Naturalmente – afferma, tra l’altro, il menzionato parere n. 1354/02 – resta pur sempre nell’autonomia del legislatore accompagnare l’attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale con l’individuazione di strumenti di vigilanza e di controllo. Tale prospettiva appare confermata, nella materia in esame, dalla particolare cautela che la Costituzione e il legislatore ordinario hanno sempre posto non soltanto nella materia della “tutela” dei beni culturali ambientali, ma anche in quelle della “gestione” e “valorizzazione” degli stessi. Avendo riguardo alla “misura” dell’intervento pubblico, è stato fondatamente sostenuto che essa deve rispondere a criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, raffrontando i benefici dell’attività di vigilanza e controllo con i possibili costi economico-sociali che possono derivare, ad esempio, dal ritardo o dal rallentamento che tali funzioni di vigilanza possono provocare

sulle attività operative degli organismi privati vigilati” (Cons. Stato, parere della sezione consultiva per gli atti normativi 1794/2002).

L'importanza del ruolo del privato è evidenziata ulteriormente dal Consiglio di Stato:

“Come è stato affermato da autorevole dottrina pubblicistica, tale principio costituisce “*il criterio propulsivo in coerenza al quale deve da ora svilupparsi, nell’ambito della società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo*”.

“Ciò trova riscontro in una visione – già delineata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale a partire dalla nota sentenza del 7 aprile 1988, n. 396, sulle IPAB – secondo cui lo Stato e ogni altra Autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal “sociale” e si impegnano direttamente per la realizzazione di quelle che sulla base di tale parametro sono avvertite come utilità collettive, come esigenze proprie della comunità di cui fanno parte.

“Sotto un altro profilo, si dà attuazione ad un principio economico anch’esso strettamente legato a tali premesse ideologiche, nel senso che appare meno necessario impiegare risorse pubbliche là dove operano, o sono in grado di operare, i privati, mediante il ricorso a forme di autofinanziamento e/o incremento delle risorse che provengono dall’apporto disinteressato dei singoli.

“Il riconoscimento della portata innovativa della nuova norma costituzionale dispiega significative conseguenze anche con riferimento al Titolo I della Costituzione e, in particolare, alle norme di ordine sostanziale che disciplinano le guarentigie dei cittadini – singoli e associati – nei confronti dei pubblici poteri.

“Ciò muta la stessa nozione di autonomia privata, nel senso che il suo riconoscimento assume portata prioritaria non solo quando essa è orientata alla realizzazione dei bisogni individuali (art. 41 Cost.), ma anche quando persegue utilità generali, configurando spazi autonomi di tutela per “attività strumentali” mediante le quali si persegue la realizzazione delle “utilità generali”, così da far assumere una posizione prioritaria al privato rispetto al pubblico anche in settori sinora riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi.

“Il principio della sussidiarietà orizzontale introdotto dall’ultimo comma dell’articolo 118 Cost. produce implicazioni non meno rilevanti in tema di formazioni sociali, consentendo una lettura evolutiva dell’articolo 18 Cost. che vada oltre la letterale protezione, nei limiti del lecito, dei “fini” perseguiti dalle formazioni sociali e che consenta di sottolineare quel “valore aggiunto” che, rispetto ai singoli, esse sono in grado di produrre mediante il potenziamento e la previsione di organizzazioni articolate e complesse, capaci di avvalersi dell’apporto diretto e/o indiretto degli associati o di terzi, per l’affermazione dei valori collettivi di cui si fanno portatrici.

“Naturalmente, resta pur sempre nell’autonomia del legislatore accompagnare l’attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale con l’indivi-

duazione di strumenti di vigilanza e di controllo. Tale prospettiva appare confermata, nella materia in esame, dalla recente legge n. 112 del 2002, che rende esplicita l'esistenza di un "regime giuridico privatistico speciale" (Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere 1354/2002).

2.- *Esame dell'art.118 della Costituzione: è norma immediatamente precettiva?*

Come affermato dal parere su richiamato del Consiglio di Stato (Sezione consultiva per gli atti normativi n.1440/2003), è configurabile il sostegno anche economico alle attività svolte dai privati, ai sensi dell'art. 118, qualora sussistano le seguenti condizioni:

sussistenza di una attività a cura e iniziativa di cittadini, famiglie, associazioni, comunità che si riveli adeguata e di interesse generale;

tipicità della stessa attività e sua riferibilità esclusiva a quei soggetti;

giudizio da parte dell'ente pubblico della necessità che il servizio o l'attività possano continuare per beneficio della comunità di riferimento;

erogazione dell'ausilio quale forma di concorso per l'implicita utilizzazione dei benefici dall'intera collettività, anche politica, di riferimento.

Che del resto sia ammissibile il sostegno economico a favore dei privati che pongono in essere attività di interesse generale è insito nella novità contenuta nell'art.118 della Costituzione, atteso che, come già rilevato, anche prima dell'introduzione del principio di sussidiarietà, erano riconosciuti i diritti di libertà che permettevano ai cittadini di svolgere attività di ogni genere anche di interesse generale.

È proprio la natura *organizzativa del principio* che fa scaturire la logica conseguenza di un doveroso sostegno, anche economico, a favore dei cittadini, così come gli enti pubblici che svolgono le funzioni amministrative – anche in applicazione del principio di sussidiarietà – devono avere le risorse economiche per il svolgimento di tali compiti.

In definitiva il privato che agisce ai sensi dell'art. 118 non svolge un'attività di volontariato, ma una funzione sostanzialmente pubblica, che, come tale, deve essere sostenuta economicamente dall'ordinamento.

Quest'ultimo provvederà anche agli opportuni controlli relativi alla regolarità di utilizzazione delle risorse in relazione al tipo di attività svolta.

A conferma di quanto esposto, sia pure in modo stringato, interviene la legge 131/2001 (c.d. Legge "La Loggia"), secondo cui "*quando sono impiegate le risorse pubbliche, si applica l'art. 12 della legge 7 agosto 1990 n. 241*". (art. 7 comma 1).

Come è noto, l'art. 12 citato prevede che le amministrazioni pubbliche predeterminino e pubblicino i criteri e le modalità di corresponsione di contributi o altri vantaggi economici a privati.

Preso atto che legittimamente le p.a. possono stabilire la erogazione a privati, singoli o associati, di contributi per lo svolgimento di attività di interesse generale, occorre chiedersi, ai fini della immediata precettività della norma, quali siano i criteri di valutazione dell'interesse generale perseguito dalla attività.

Il problema non è di poco conto, considerato che, da una parte, non è necessario che la attività sia “delegata” dalla p.a. ai cittadini: il dettato della norma si riferisce, infatti, alla iniziativa “autonoma” dei cittadini, singoli o associati.

Si potrebbe forse pensare che i cittadini agiscano “in surroga” dell’Amministrazione, ogniqualevolta questa sia inadempiente, come ad esempio nel caso di una cattiva manutenzione di una strada, o di sporcizia in ambienti pubblici, o mancata manutenzione di locali o macchinari presenti in edifici pubblici (come scuole, ospedali, ecc.).

In tal caso si renderebbe necessaria, da parte dei privati, una sorta di diffida ad adempiere, i cui termini scaduti legittimerebbero l’azione dei privati e quindi il rimborso delle spese sostenute (per la riparazione, la manutenzione, l’apposizione di un segnale di pericolo, la pulizia di locali ecc.).

Sotto il profilo contenutistico pare che le attività “in surroga” sopra descritte non esauriscano la portata dell’art. 118.

“Autonoma iniziativa” non si esaurisce né facendo riferimento ad una attività meramente delegata, né sostituiva di un’inadempienza del soggetto pubblico, anche se comunque comprensiva delle predette ipotesi.

Sotto il profilo giuridico si pongono alcuni problemi, correlati in particolare modo al profilo della responsabilità per danni nel corso dell’esercizio della attività, nonché del titolo per il riconoscimento della attività rimborsabile.

Ulteriore elemento di riflessione è dato dal comma 1-ter della legge 241/1990, introdotto dall’art. 1 della legge 11 febbraio 2005 n. 15.

Secondo tale norma: “I soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1” e cioè quei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza secondo le disposizioni previste dalla stessa legge 241/1990 e delle altre che disciplinano i singoli procedimenti.

Per quanto concerne un primo aspetto si ritiene che comunque l’attività svolta dal privato rimanga tale anche se indirizzata ad un interesse pubblico, e tale debba essere regolata sotto i diversi profili giuridici.

Più delicato è il profilo relativo al riconoscimento della attività rimborsabile da parte della p.a., stante anche il profilo contabile che deve essere considerato.

Quali sono le spese che legittimamente la P.A. può impegnare in ordine ad attività svolte da privati ai sensi dell’art. 118?

Il problema è senz’altro complesso e di non semplice soluzione: si ritiene tuttavia che non costituisca un ostacolo alla immediata precettività della norma.

La soluzione, infatti, può venire proprio dall’art. 7 della legge 131/2000, sopra richiamato, che rinvia alla applicabilità dell’art. 12 della legge 241/1990 ogni volta che siano impiegate risorse pubbliche.

In conclusione, non c’è dubbio che la corretta applicazione dell’art. 118 u.c. richieda un approfondimento dottrinale, e giurisprudenziale, circa la applicabilità degli istituti previsti dalla legge 241/1990 per fornire le linee

guida di azione sia per le pubbliche amministrazioni che per i privati desiderosi di impegnarsi per il bene della comunità.

Si ritiene, però, che buona parte della soluzione del problema sia nella mentalità e nelle mani dei pubblici amministratori che, in considerazione dell'esistenza del nuovo principio di sussidiarietà orizzontale, provvedano a predeterminare e a rendere pubblici i criteri di erogazione di somme a favore di privati, con la contestuale indicazione delle attività di interesse generale, per il cui svolgimento vengono erogate.

3.- La nuova visione del cittadino come risorsa: il capitale sociale

La impostazione sopra descritta, cambia radicalmente i rapporti cittadino-pubblica amministrazione: lo stesso è infatti considerato sempre di più dall'ordinamento come una risorsa per il Paese.

Come è stato autorevolmente osservato (Pizzetti), l'art. 118 u.c. introduce non solo un nuovo modello di amministrazione, ma anche un nuovo modello di democrazia ove i cittadini prendono parte alla vita civile non solo attraverso l'esercizio del diritto di voto, ma anche attraverso l'assunzione in prima persona del ruolo di protagonisti nella gestione della cosa pubblica.

In questa prospettiva, il cittadino diventa sempre di più una ricchezza umana in grado di rinnovare in modo positivo e propositivo le strutture spesso burocraticizzate delle varie pubbliche amministrazioni.

A questo proposito, recenti studi evidenziano l'esistenza di un nuovo indicatore del livello di ricchezza di una società: il "capitale sociale", costituito da quelle relazioni positive, basate sulla fiducia, che facilitano la collaborazione tra individui, famiglie e gruppi sociali.

Secondo il noto sociologo Pierpaolo Donati, il capitale sociale è rappresentato da "quelle caratteristiche – di forma e contenuto – inerenti alla struttura delle relazioni sociali che facilitano l'azione cooperativa di individui, famiglie e gruppi sociali e organizzazioni in genere".

Non è questa la sede per approfondire la disamina sulla rilevante importanza del "capitale sociale" per un Paese, che va ben al di là del PIL e dà il polso circa il benessere globale, e non solo economico, dello stesso.

Basti ricordare che la prima fonte di capitale sociale è individuata nella famiglia e che dalla stessa, in gran parte, scaturiscono risorse positive o negative per la società con conseguenze determinanti anche sotto il profilo economico.

Basti pensare che attualmente le famiglie garantiscono assistenza al 76% degli anziani non autosufficienti, e che l'indebolimento dei legami affettivi finirebbe per ripercuotersi sull'assistenza pubblica, con un aggravio dei costi sociali.

La famiglia, infatti, è il luogo privilegiato in cui si forgiavano gli stili di vita, dove prendono forma le abitudini alimentari, ma anche l'educazione al controllo di molte forme di uso-abuso: si pensi al fumo e all'alcool, ma anche a quegli atteggiamenti tossicofilici che preludono a ben più gravi forme di tossicodipendenza.

Nella famiglia, caratterizzata dalla gratuità e dalla fiducia, il rapporto di affetto produce autostima, è “fattore di protezione” contro l’uso di sostanze stupefacenti, e crea capacità di servizio agli altri, sia all’interno della famiglia che al di fuori, attraverso azioni di volontariato di vario genere che intessono il tessuto della società civile e ne migliorano il benessere globale.

4. - *Da un welfare assistenziale ad uno sussidiario.*

Secondo un modello di tipo assistenziale, il benessere sociale è stato essenzialmente perseguito in termini di esigui sussidi destinati all’individuo svincolato dal contesto familiare, attraverso l’erogazione di una varia gamma di prestazioni al cittadino anziano, disoccupato, invalido, in maternità ecc., considerando una situazione di disagio isolata che prescindeva dal suo inserimento in un contesto relazionale più ampio.

Queste forme di erogazione non hanno quasi mai determinato un miglioramento effettivo di tali situazioni, ma hanno comunque prodotto un deficit finanziario statale assai rilevante, al punto da mettere in crisi il modello assistenziale seguito e imporre la ricerca di nuove forme di solidarietà.

In sostanza, nel perseguimento del *welfare* non è stato valorizzato un fattore fondamentale di benessere discendente dal carattere relazionale legato all’essenza stessa della persona.

Questo benessere di tipo affettivo è determinato, come sopra ricordato, da un ambito familiare che si prende cura della persona nella sua totalità e quindi anche delle situazioni di disagio che riguardano ogni individuo nel corso della vita (anzianità, malattia ecc.).

Il benessere della famiglia si riverbera inevitabilmente con un immediato rapporto “causa-effetto” sul benessere della società, per cui rafforzare l’istituto della famiglia come luogo di relazioni e come fonte di benessere, prima personale e poi sociale, è quindi diventato urgente in un momento in cui il disavanzo pubblico impedisce di continuare ad intraprendere azioni isolate e frammentate senza alcuna strategia e coordinamento dati da una visione di insieme.

Eppure in Italia la spesa per la famiglia è la minore in Europa.

L’Italia dedica appena lo 0,9% della ricchezza nazionale alle politiche familiari.

Tutti gli altri Paesi dell’Unione a 15 spendono molto di più per la famiglia, a partire dal Portogallo e dai Paesi Bassi che destinano l’1,2% del loro Pil alle politiche familiari. Seguono (in ordine crescente): Irlanda 1,9%, Grecia 2,1%, Regno Unito 2,4%, Belgio 2,6%, Austria 2,9%, Francia e Germania 3%, Lussemburgo e Finlandia 3,4%, Svezia 3,5%, Danimarca 3,8%.

L’Italia è pertanto abbondantemente al di sotto della media dell’Unione Europea, che è pari al 2,3%. Solo la Spagna sta peggio di noi con lo 0,4% del Pil.

Questo mette in evidenza la difficoltà delle famiglie italiane a concepire figli (il tasso di fecondità medio per la donna italiana è pari a 1,2: il più basso d’Europa) a causa degli scogli economici e della latitanza delle politiche a sostegno della famiglia.

Uno dei principali strumenti a sostegno della famiglia è di natura fiscale. Il sistema fiscale italiano prevede infatti diverse misure di detrazioni Irpef per familiari a carico, in relazione al reddito del contribuente e al numero dei figli.

I sussidi monetari, attualmente in vigore a sostegno delle famiglie, appaiono del tutto inadeguati al mantenimento dei figli: l'arrivo del primo figlio comporta mediamente una diminuzione del reddito a disposizione tra il 18% il 45% ed una spesa aggiuntiva compresa tra i 500 e gli 800 euro mensili, variabili in relazione all'età e alla collocazione geografica.

L'insufficienza delle detrazioni fiscali in vigore nel nostro Paese risulta evidente nel confronto con Francia e Germania: per una famiglia con due figli a carico e un reddito complessivo di 30 mila euro il risparmio d'imposta previsto è pari a poco più di 500 euro in Italia, di tremila euro in Francia e di seimila in Germania.

Le famiglie che vivono in condizione di indigenza, in base agli ultimi dati disponibili sono circa 2 milioni e mezzo (l'11% del complesso), concentrate per i due terzi nel Mezzogiorno d'Italia.

La povertà è sensibilmente più diffusa tra le famiglie con una o più persone in cerca di occupazione: essa colpisce il 9,4% dei nuclei familiari in cui nessuno risulta disoccupato, il 21,1% delle famiglie con una persona in cerca di occupazione oltre un terzo (il 37,3%) di quelle con due o più persone disoccupate.

La famiglia è anche un operatore economico sul mercato interno che oggi ha difficoltà a formulare una domanda di beni di consumo, anche di prima necessità, a causa del rilevante aumento dei prezzi e del costo delle abitazioni (canoni d'affitto e mutui) con conseguente riduzione di risorse spendibili. Di qui le lamentate difficoltà del mercato interno, che si riversano sulla produzione.

È, pertanto, necessario restituire alla famiglia una capacità di spesa che può essere perseguita soltanto liberando risorse attraverso il classico strumento di sollecitazione dei consumi caratterizzato da riduzione d'imposte con conseguente liberazione di risorse.

È per questo che in molti paesi europei, dalla Francia alla Svezia, si è individuato un sistema di tassazione dei redditi familiari attraverso meccanismi diversi ma che in ogni caso hanno la caratteristica di depurare il reddito imponibile dalle spese necessarie per il mantenimento dei singoli, dei figli e degli anziani a carico della famiglia (c.d. "quoziente familiare" nell'ipotesi in cui il reddito si cumuli tra i due coniugi e si divida per un quoziente prestabilito a seconda del numero dei figli, BIF – *basic income family* – laddove il costo dei figli sia dedotto dall'imponibile nella misura stabilita per il mantenimento mensile di ogni figlio).

Tale impostazione, è stata autorevolmente denominata (Antonini) di "sussidiarietà fiscale".

La conseguenza sul piano economico è quella della liberazione di risorse, con effetti positivi sul mercato e quindi sul sistema fiscale nel suo complesso (per effetto dell'incremento degli scambi), e della riduzione di oneri a

carico dello Stato e degli enti pubblici in relazione all'assistenza per malati ed anziani che può essere assicurata in famiglia con vantaggi psicologici evidenti e riduzione del disagio.

g) *LA SUSSIDIARIETÀ IN EUROPA*

1.- *La sussidiarietà verticale*

Quali sono i rapporti tra gli Stati membri e la Unione europea?

La risposta non è così semplice ed implica la soluzione a importanti problemi sottesi: quali la natura stessa dell'Unione ma, ancor più – sotto l'aspetto politico – la delimitazione della sovranità degli Stati.

In un'Europa dove la conflittualità ha generato sanguinosi conflitti mondiali, fino a che punto i singoli Stati intendono spogliarsi di poteri conquistati non di rado con la forza, e gelosamente conservati?

C'è inoltre da considerare il “*deficit di democrazia*” lamentato da molti: come è noto, infatti, attualmente il Parlamento europeo, eletto dal popolo, non ha però compiti legislativi ma solo consultivi. Il potere normativo spetta ad organi, quali il Consiglio e la Commissione, che non sono rappresentativi dei cittadini, ma composti da pochi membri scelti dai Governi degli Stati.

Fino a dove, quindi, si può spingere l'Unione andando ad incidere sul diritto interno dei singoli Stati?

La risposta potrebbe sembrare chiara leggendo l'art. 5 del TCE, secondo il quale: “*La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.*”

“*Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano 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.*”

“*L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.*”

Si osserva in proposito:

a) il Trattato distingue tra: le competenze che spettano in via esclusiva alla Comunità, e quelle che spettano congiuntamente agli Stati membri e alla Comunità;

b) In questo secondo caso, e cioè, nelle materie di competenze condivise -“concorrenti”-, il principio regolatore tra Comunità e Stati è quello di sussidiarietà della azione della Comunità rispetto ai singoli Stati.

Ma quali poteri hanno gli Stati membri di controllare il rispetto del principio?

Lo stesso è stato ritenuto in linea teorica talmente importante da giustificare la predisposizione di accordi per controllare la sua effettiva operatività.

Il “*Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*” firmato ad Amsterdam nel 1997 (ed entrato in vigore il 1 maggio 1999) prescrive tra l'altro che:

“(1) Ciascuna istituzione assicura, nell'esercizio delle sue competenze, il rispetto del principio della sussidiarietà. Assicura inoltre il rispetto del princi-

pio della proporzionalità, secondo il quale l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato.

(2) L'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità avviene nel rispetto delle disposizioni generali e degli obiettivi del trattato, con particolare riguardo al completo mantenimento dell'*acquis* comunitario e dell'equilibrio istituzionale; non deve ledere i principi elaborati dalla Corte di giustizia relativamente al rapporto fra diritto nazionale e diritto comunitario e dovrebbe tenere conto dell'articolo 6, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea, secondo il quale "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche".

(3) Il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal trattato, come interpretato dalla Corte di giustizia. I criteri di cui all'articolo 5, secondo comma del trattato, riguardano settori che non sono di esclusiva competenza della Comunità. Il principio di sussidiarietà dà un orientamento sul modo in cui tali competenze debbono essere esercitate a livello comunitario. *La sussidiarietà è un concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel trattato.* Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata.

(4) Le motivazioni di ciascuna proposta di normativa comunitaria sono esposte, onde giustificare la conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo comunitario può essere conseguito meglio dalla Comunità devono essere confortate da indicatori qualitativi o, ove possibile, quantitativi.

(5) Affinché l'azione comunitaria sia giustificata, devono essere rispettati entrambi gli aspetti del principio di sussidiarietà: *gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere sufficientemente realizzati con l'azione degli Stati membri nel quadro dei loro sistemi costituzionali nazionali e perciò possono dunque essere meglio conseguiti mediante l'azione da parte della Comunità.*

Per valutare se la condizione di cui sopra è soddisfatta dovrebbero essere applicati i seguenti principi guida:

– il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri;

– le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del trattato (come la necessità di correggere distorsioni di concorrenza o evitare restrizioni commerciali dissimulate o rafforzare la coesione economica e sociale) o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;

– l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri.

(6) La forma dell'azione comunitaria deve essere quanto più possibile semplice, in coerenza con un soddisfacente conseguimento dell'obiettivo della misura e con la necessità di un'efficace applicazione. La Comunità

legifera soltanto per quanto necessario. A parità di altre condizioni, le direttive dovrebbero essere preferite ai regolamenti e le direttive quadro a misure dettagliate. Le direttive di cui all'articolo 189 del trattato, mentre sono vincolanti per lo Stato membro al quale sono indirizzate per quanto concerne il risultato da raggiungere, lasciano alle autorità nazionali facoltà di scelta riguardo alla forma e ai metodi.

(7) Riguardo alla natura e alla portata dell'azione comunitaria, le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del trattato. Nel rispetto del diritto comunitario, si dovrebbe aver cura di salvaguardare disposizioni nazionali consolidate nonché l'organizzazione ed il funzionamento dei sistemi giuridici degli Stati membri. Se opportuno, e fatta salva l'esigenza di un'effettiva attuazione, le misure comunitarie dovrebbero offrire agli Stati membri vie alternative per conseguire gli obiettivi delle misure.

(8) Quando, in virtù dell'applicazione del principio della sussidiarietà, la Comunità non intraprende alcuna azione, gli Stati membri sono tenuti a conformare la loro azione alle norme generali enunciate all'articolo 5 del trattato, adottando tutte le misure idonee ad assicurare l'assolvimento degli obblighi loro incombenti in forza del trattato e astenendosi da qualsiasi misura che possa compromettere il conseguimento degli obiettivi del trattato.

(9) Fatto salvo il suo diritto d'iniziativa, la Commissione dovrebbe:

– eccettuati i casi di particolare urgenza o riservatezza, effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e se necessario pubblicare i documenti delle consultazioni;

– giustificare la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà; se necessario, la motivazione che accompagna la proposta fornirà dettagli a questo riguardo. Il finanziamento, totale o parziale, di azioni comunitarie con fondi del bilancio comunitario richiede una spiegazione;

– tenere nel debito conto la necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire;

– presentare una relazione annuale al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio circa l'applicazione dell'articolo 5 del trattato. La relazione annuale deve anche essere inviata al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale.

(10) Il Consiglio europeo tiene conto della relazione della Commissione di cui al paragrafo 9, quarto trattino, nel quadro della relazione sui progressi compiuti dall'Unione, che deve presentare al Parlamento europeo a norma dell'articolo 4 del trattato sull'Unione europea.

(11) Nel pieno rispetto delle procedure applicabili, il Parlamento europeo e il Consiglio procedono all'esame della conformità delle proposte della Commissione con le disposizioni dell'articolo 5 del trattato, quale parte integrante dell'esame generale delle medesime. La presente disposizione riguar-

da sia la proposta iniziale della Commissione sia le modifiche che il Parlamento e il Consiglio prevedono di apportare alla proposta.

(12) Nel corso delle procedure di cui agli articoli 251 e 252 del trattato, il Parlamento europeo è informato della posizione del Consiglio sull'applicazione dell'articolo 5 del trattato mediante l'esposizione dei motivi che hanno indotto il Consiglio ad adottare la posizione comune. Il Consiglio informa il Parlamento europeo dei motivi in base ai quali una proposta della Commissione è giudicata in tutto o in parte non conforme all'articolo 5 del trattato.

(13) L'osservanza del principio di sussidiarietà è riveduta secondo le regole stabilite dal trattato."

L'articolato protocollo dimostra grande attenzione al principio di sussidiarietà ed indica in modo chiaro che solo laddove l'azione del singolo Stato non sia sufficiente al raggiungimento degli obiettivi comunitari, interviene l'Unione.

Tuttavia occorre rilevare che si contano a centinaia gli atti della Comunità (direttive, decisioni, risoluzioni, regolamenti) in cui, con formula ormai tralasciata contenuta in motivazione, si legittima l'intervento della Comunità nelle più diverse materie di competenza concorrente (dalle disposizioni sull'igiene dei mangimi; al rispetto dei diritti della proprietà intellettuale; alle statistiche sulla formazione professionale nelle imprese; ai sedili, ai loro ancoraggi e ai poggiatesta dei veicoli a motore; ai servizi armonizzati di informazione fluviale; ecc.), sulla base del presupposto che lo scopo perseguito dall'atto comunitario *"non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e, può dunque essere realizzato meglio a livello comunitario"*.

Né risultano decisioni della Corte di Giustizia in materia, che contribuiscano a chiarire i termini di operatività del principio, al di là delle affermazioni contenute nel protocollo.

In definitiva di fronte ad una produzione normativa della Comunità quasi alluvionale, è difficile comprendere se il rispetto del principio di sussidiarietà costituisca solo un suono di parole o anche un criterio effettivo di valutazione dei limiti di legittimità dell'azione comunitaria.

Il principio di sussidiarietà verticale è stato ripreso dall'art. I-11 della *Costituzione europea*.

Secondo tale norma, che richiama integralmente la dizione già del Trattato CE sulla sussidiarietà, le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà *"conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio secondo la procedura prevista in detto protocollo"*.

La Costituzione adegua il *protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* allegato al trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE) firmato ad Amsterdam: la principale innovazione introdotta, riguarda la creazione di un *meccanismo di controllo del-*

l'applicazione del principio di sussidiarietà che per la prima volta coinvolge direttamente i parlamenti nazionali.

Ogni parlamento nazionale potrà riesaminare i progetti di atti legislativi ed emettere un parere motivato, ogniqualvolta ritenga che il principio di sussidiarietà non sia stato rispettato. Se un terzo dei parlamenti condivide lo stesso parere, la Commissione o l'istituzione che ha presentato il progetto dovrà riesaminare la sua proposta.

Al termine di questo riesame, la Commissione o qualsiasi altra istituzione interessata potrà decidere di ritirare la sua proposta oppure di mantenerla o di modificarla, ma sarà comunque tenuta a motivare la sua scelta. Il protocollo, come si può leggere nel testo che sotto si riporta, conferisce inoltre ai parlamenti nazionali la facoltà di presentare alla Corte, attraverso il proprio Stato membro, un ricorso per violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo.

“Articolo 1.- Ciascuna istituzione vigila in modo continuo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità definiti nell'articolo I-11 della Costituzione.

Articolo 2.- Prima di proporre un atto legislativo europeo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta.

Articolo 3.- Ai fini del presente protocollo, per «progetto di atto legislativo europeo» si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, dirette all'adozione di un atto legislativo europeo.

Articolo 4.- La Commissione trasmette i progetti di atti legislativi europei e i progetti modificati ai parlamenti nazionali nello stesso momento in cui li trasmette al legislatore dell'Unione.

Il Parlamento europeo trasmette i suoi progetti di atti legislativi europei e i progetti modificati ai parlamenti nazionali.

Il Consiglio trasmette i progetti di atti legislativi europei presentati da un gruppo di Stati membri, dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, e i progetti modificati, ai parlamenti nazionali.

Non appena adottate, le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio sono da loro trasmesse ai parlamenti nazionali.

Articolo 5.- I progetti di atti legislativi europei sono motivati con riguardo al principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo europeo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una legge quadro europea, sulla regolamentazione che sarà attuata

dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi europei tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

Articolo 6.- Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di sei settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo europeo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato da un gruppo di Stati membri, il presidente del Consiglio trasmette il parere ai governi di tali Stati membri.

Se il progetto di atto legislativo è stato presentato dalla Corte di giustizia, dalla Banca centrale europea o dalla Banca europea per gli investimenti, il presidente del Consiglio trasmette il parere all'istituzione o organo interessato.

Articolo 7.- Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, ove il progetto di atto legislativo sia stato presentato da essi, tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali o da ciascuna camera di uno di questi parlamenti.

Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto.

Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo europeo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al secondo comma, il progetto deve essere riesaminato. Tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo europeo presentato sulla base dell'articolo III-264 della Costituzione riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Al termine di tale riesame, la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, se il progetto di atto legislativo europeo è stato presentato da essi, può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo. Tale decisione deve essere motivata.

Articolo 8.- La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo europeo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'artico-

lo III-365 della Costituzione da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale.

In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi europei per l'adozione dei quali la Costituzione richiede la sua consultazione.

Articolo 9.- La Commissione presenta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali una relazione annuale circa l'applicazione dell'articolo 11 della Costituzione. La relazione annuale deve anche essere inviata al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale”.

2.- *La sussidiarietà orizzontale*

Unificazione dell'Europa non significa uniformità di trattamento di popolazioni che vivono in territori diversi, con cultura, storia, condizioni climatiche differenti. Invocare una maggiore unità per l'Europa significa anche coinvolgere i cittadini, perché possano dare il loro apporto in tema di idee, di risorse e di senso di cittadinanza europea.

Non si può inoltre dubitare del fatto che la vera ricchezza dell'Europa deriva appunto dalla società civile, e cioè dai cittadini che non solo singoli ma associati tra loro perseguono obiettivi di rilievo comune.

Ciononostante, nel Trattato non vi sono spazi di riconoscimento del principio di sussidiarietà orizzontale. L'art. 5 TCE, nell'enunciare il principio di sussidiarietà, fa infatti riferimento alla sola ripartizione delle competenze tra Comunità e Stati membri e quindi si riferisce unicamente a quella verticale.

Altre enunciazioni generali non sono contenute nel Trattato.

C'è chi sostiene che vi sia una apertura al principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 138, il quale dispone che:

“1. La commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e prende ogni misura per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti.

2. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione comunitaria.

3. Se, dopo tale consultazione, ritiene opportuna un'azione comunitaria, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, se opportuno, una raccomandazione”.

Se pure di apertura si possa parlare, la stessa risulta assai lontana dal recepimento dell'importanza dell'azione dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale in ambito europeo, al punto che prevale la tesi secondo la quale non sia stato dato spazio alcuno alla sussidiarietà orizzontale in Europa.

Manca, inoltre, anche nella Costituzione, ogni riferimento alla sussidiarietà orizzontale. Non vi è stata, sul tema, una sensibilità a livello politico che abbia accolto l'istanza rivolta dalla società civile di introdurre il princi-

pio di sussidiarietà orizzontale nella Costituzione. C'è chi aveva proposto di inserire una norma simile a quella dell'art. 118 della Costituzione italiana per riconoscere il ruolo dei privati, singoli e associati, nella *Governance* europea.

Occorre ancora una maturazione culturale, sociale e politica, per scoprire la importanza di questo principio, dalla cui pratica attuazione dipenderà in buona misura il grado di democraticità e di rispetto del cittadino e della persona nell'Europa del futuro.

Bibliografia essenziale

ANTONINI LUCA, *Sussidiarietà fiscale*, Guerini e associati, 2005.

ARENA GREGORIO, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art.118, u.c. della Costituzione*. Relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma 7-8 febbraio 2003, *Astrid e Quelli del 118* (Comitato permanente per l'attuazione dell'art.118,u.c. della Costituzione).

ACTIVE CITIZENSHIP NETWORK, *Sussidiarietà Orizzontale, Governace Democratica e Referendum Europeo*, www.activecitizenship.net, 2002.

ALLEGRETTI GIOVANNI e HERZBERG CARSTEN, *Bilanci Partecipativi in Europa, Nuove Democratiche nel Vecchio Continente*, Ediesse, 2005.

ANTISERI DARIO, *Mercato, sussidiarietà, Europa nella tradizione del cattolicesimo liberale*, articolo del 20 febbraio 2003, inaugurazione anno accademico 2002/2003 della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

ANTONUCCI CARLA, *Famiglie, interventi di welfare e sussidiarietà: quali sinergie fra pubblico e privato?*, Congresso Europeo, 6 ottobre 2005.

ARENA GREGORIO, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c.della Costituzione*, relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma il 7-8 febbraio 2003, *Astrid e Quelli del 118* (Comitato permanente per l'attuazione dell'art. 118, u.c., Cost.).

BONELLI ENRICO, *Governo Locale, Sussidiarietà e Federalismo Fiscale*, G. Giappichelli Editore-Torino, 2001.

BASSANINI FRANCO e TIBERI GIULIA, *La Costituzione Europea, Un Primo Commento*, Società editrice il Mulino, 2004.

CONVENZIONE EUROPEA, *Ruolo dei Poteri nella Costituzione Europea, Tipologia degli Atti e Gerarchia delle Norme nell'Unione Europea*, CONV517/03.

COTTURI GIUSEPPE, *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella costituzione italiana*, A proposito dell'art. 118, nella revisione del Titolo V.

DE CARLI PAOLO, *Sussidiarietà e Governo Economico*, Giuffrè Editore, 2002.

DI DIEGO SEBASTIANO, FRANGUELLI FERDINANDO e MAURO TARANTINO, *Le Onlus, Disciplina civilistica e fiscale, Profili gestionali, organizzativi e contabili*.

DONATI PIERPAOLO, *Manuale di Sociologia della Famiglia*, Editori la Terza, 1999.

DONATI PIERPAOLO, *La Cittadinanza Societaria*, Editori la Terza, 2000.

DONATI PIERPAOLO, *Quale welfare amico delle famiglie?*, Università di Bologna

DONATI PIERPAOLO, *Lo Stato sociale in Italia, Bilanci e Prospettive*, Rapporti Mondatori.

DONATI PIERPAOLO, (a cura di), *Famiglia e Capitale Sociale Nella Società Italiana*, San Paolo, 2003.

DONATI PIERPAOLO, *Famiglia, welfare e sussidiarietà: la sfida di nuove politiche sociali che possono generare benessere comunitario*”, Convegno di Bologna, 6-8 ottobre 2005.

FERIOLI ELENA, *I servizi sociali dopo la revisione del Titolo V della Costituzione: verso una differenziazione dei modelli regionali di welfare*, Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant’Anna, Pisa.

GASPERI ANTONIO, *Il principio di sussidiarietà fra riflessione filosofica e applicazione legislativa*”, www.gildacentrostudi.it.

MIRANDA BOTO JOSÉ MARIA, *El Principio de Subsidiariedad en el Ordenamiento Comunitario y sus Aplicaciones en Materia Social*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Número 47, 2003.

MOSCARINI ANNA, *Competenza e Sussidiarietà nel Sistema delle Fonti*, CEDAM, 2003.

NOTARBARTOLO DANIELA, *Autonomia funzionale e libertà dei cittadini: dal CRISP un Seminario di studio sul sistema formativo nella Welfare society*, Sezione istruzione del CRISP.

PARLAMENTO EUROPEO, Commissione per gli affari costituzionali, *Relazione sulle Relazioni tra il Parlamento Europeo e i Parlamenti Nazionali nel Quadro della Costruzione Europea*, A5-0023/2002.

PARLAMENTO EUROPEO, Commissione per gli affari costituzionali, *Relazione sulla delimitazione delle competenze tra l’Unione Europea e gli Stati membri*, A5-00133/2002.

PARLAMENTO EUROPEO, Commissione per gli affari sociali, *Indagine conoscitiva sul terzo settore*”, documento conclusivo.

PETRANGELI FEDERICO, *Sussidiarietà e Parlamenti Nazionali: evitare la confusione istituzionale*, Osservatorio sull’Europa, 2002.

PETRANGOLINI TERESA e FERLA VITTORINO, con la consulenza di Giuseppe Cotturri, di Gregorio Arena, *Rapporto sul primo anno di attività per l’attuazione dell’articolo 118, ultimo comma, della Costituzione*, Roma, 6 giugno 2003, Casa Internazionale delle donne.

PISTOLESI GIANCARLO, *Sussidiarietà Orizzontale, I servizi alla Persona: Programmazione o Mercato*”, www.uil.it.

PIZZETTI FRANCO, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della democrazia della cittadinanza – Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*”, www.diritto.it/, 12 febbraio 2003.

PIZZETTI FRANCO, *UNIONCAMERE, AC 4862 – Modificazione di articoli della parte II della Costituzione*” (Audizione informale presso la I Commissione della Camera dei Deputati, 30 giugno 2004) articolo tratto dal sito web ISSiRFA – Le autonomie funzionali – Camere di Commercio.

PIZZETTI FRANCO, *Il principio di competenza concorrente nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*”, tratto da *Sussidiarietà, interessi degli Stati e tutela dei cittadini* (La ripartizione di competenze in un multilevel system: due prospettive per l’Unione), 15 febbraio 2005.

PIZZETTI FRANCO, *Nuovo ordinamento amministrativo e principio di sussidiarietà*.

PIZZETTI FRANCO, *L’evoluzione del sistema italiano fra prove tecniche di governance e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione Europea*, Trapani 3-4 maggio 2002, www.giurcost.org.

PIZZETTI FRANCO, *Le intese per l’attuazione dell’art. 116*, 10 dicembre 2001.

PIZZETTI FRANCO, *I nuovi elementi unificanti del sistema italiano: il posto della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, www.giurcost.org, marzo 2003.

PIZZETTI FRANCO, *Audizione del Presidente dell'A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, parte II della Costituzione*, tratto da: Associazione Italiana Costituzionalisti, 20 novembre 2001.

PIZZETTI FRANCO, *118: Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7-8 febbraio 2003.

POCAR FAUSTO, *Commentario Breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, CEDAM, 2001.

PRANDINI RICCARDO, *Famiglie, interventi di welfare e sussidiarietà: quali sinergie fra pubblico e privato?*, Congresso Europeo, 7 ottobre 2005.

PROPERSI ADRIANO, ROSSI GIOVANNA, *Gli Enti Non Profit*, Il Sole 24 Ore, 2003.

RAZZANO GIOVANNA, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giuris. italiana* 2004, pp. 718-722.

SIRCO ROBERTO, ANTISERI DARIO, *Il Principio di Sussidiarietà, la Difesa della Persona Umana*, Istituto Acton, 2003.

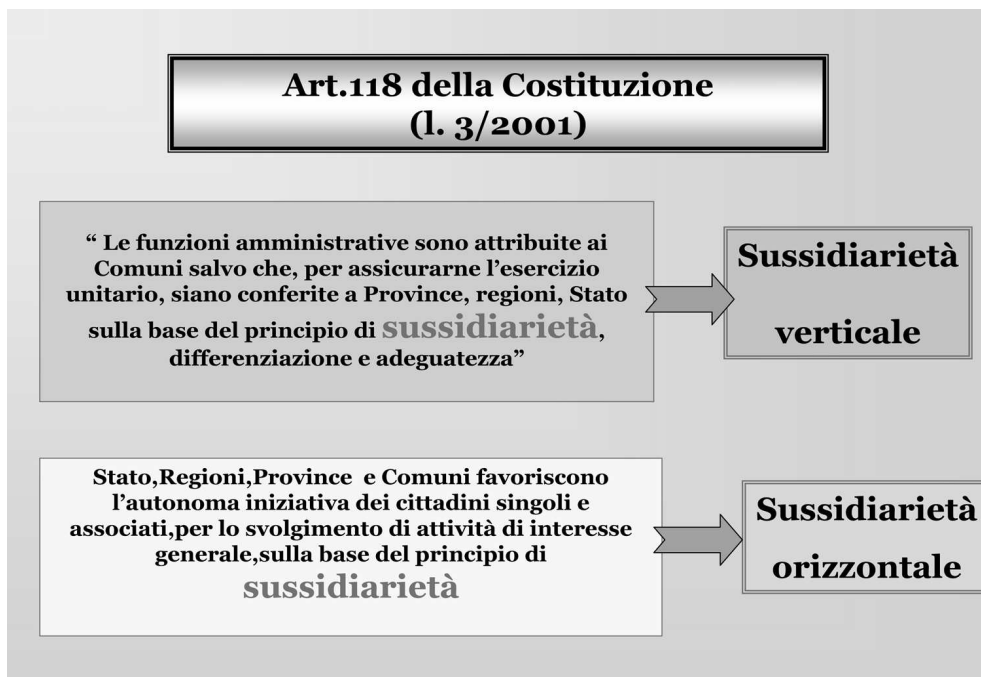
TONDI DELLA MURA VINCENZO, *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell'evoluzione della forma di stato sociale*, Professore associato di Diritto Costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza – Università di Lecce.

TONDI DELLA MURA VINCENZO, *Le prospettive di sviluppo del terzo settore avviate dalle riforme della XIII legislatura*, Professore associato di Diritto Costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza – Università di Lecce.

Paola Maria Zerman

LO STATO SUSSIDIARIO



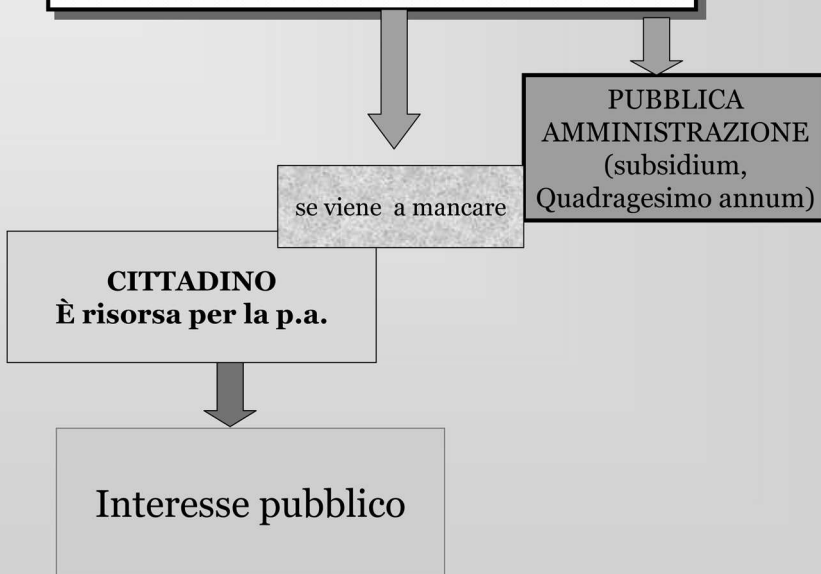


SUSSIDIARIETA' VERTICALE (rapporto tra Enti Pubblici)



La sussidiarietà non opera come “aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma metodo per l’allocazione di funzioni a livello più adeguato”
(Corte Cost.303/2003)

Sussidiarietà orizzontale



QUALI RAPPORTI TRA SUSSIDIARIETA'
VERTICALE E ORIZZONTALE ?

P.A.

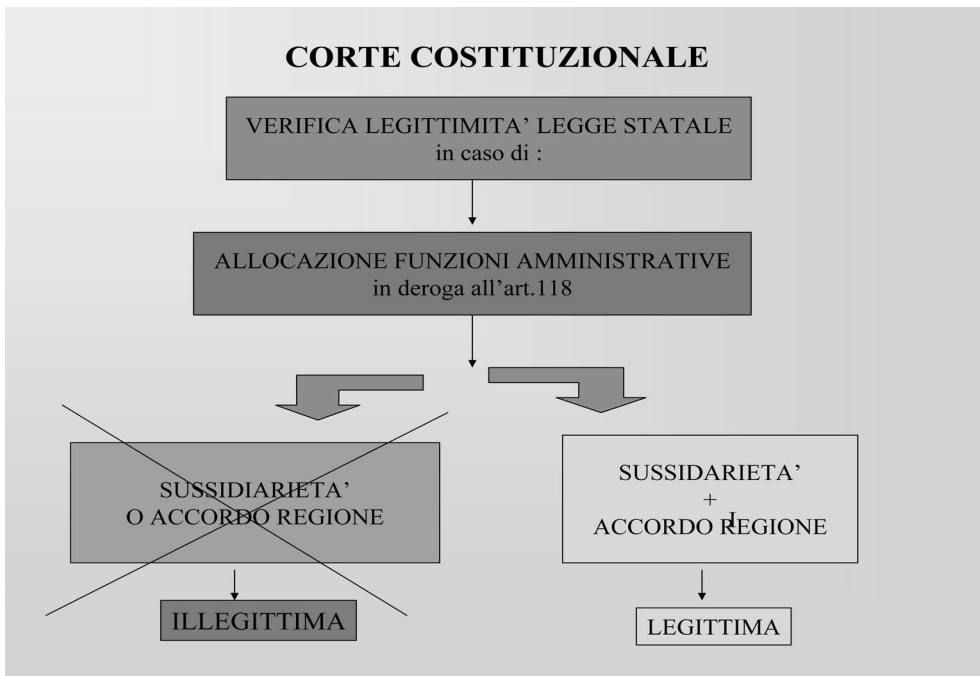
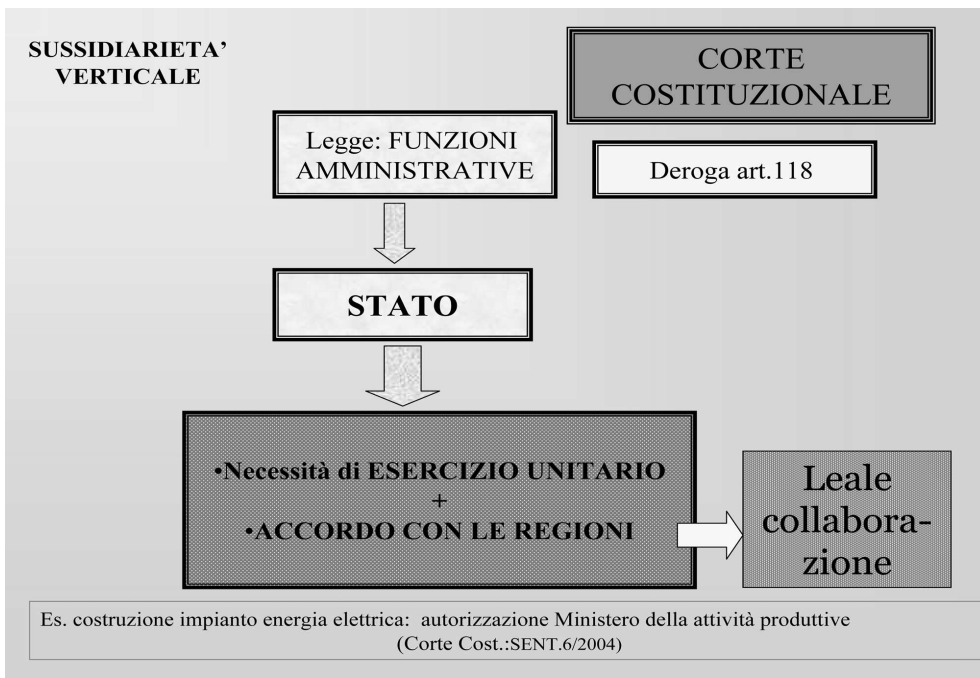
~~CITTADINO~~

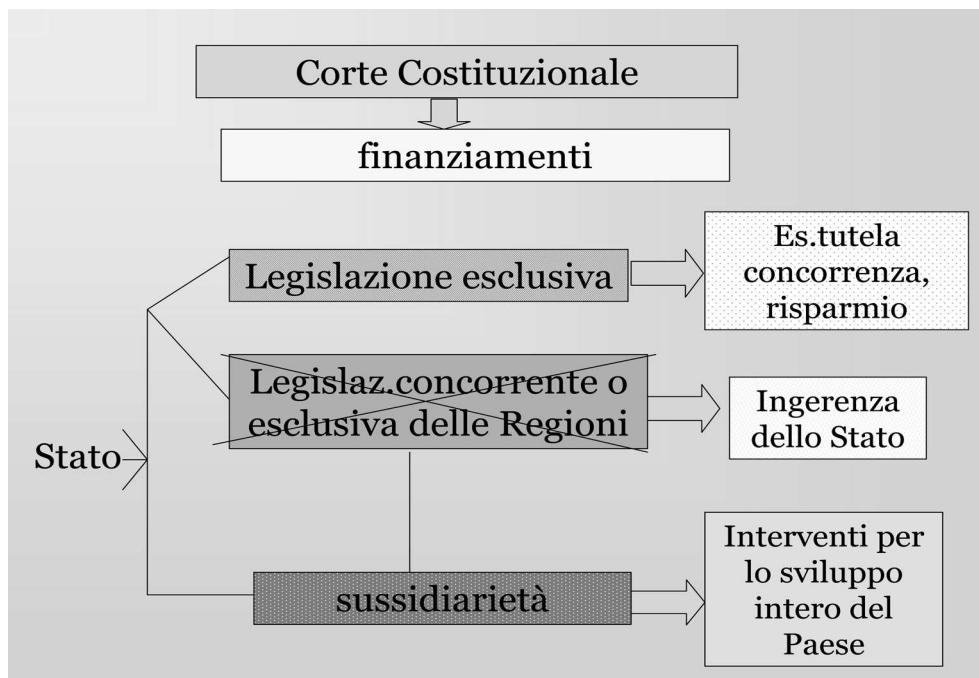
Interviene solo se il cittadino non ha agito

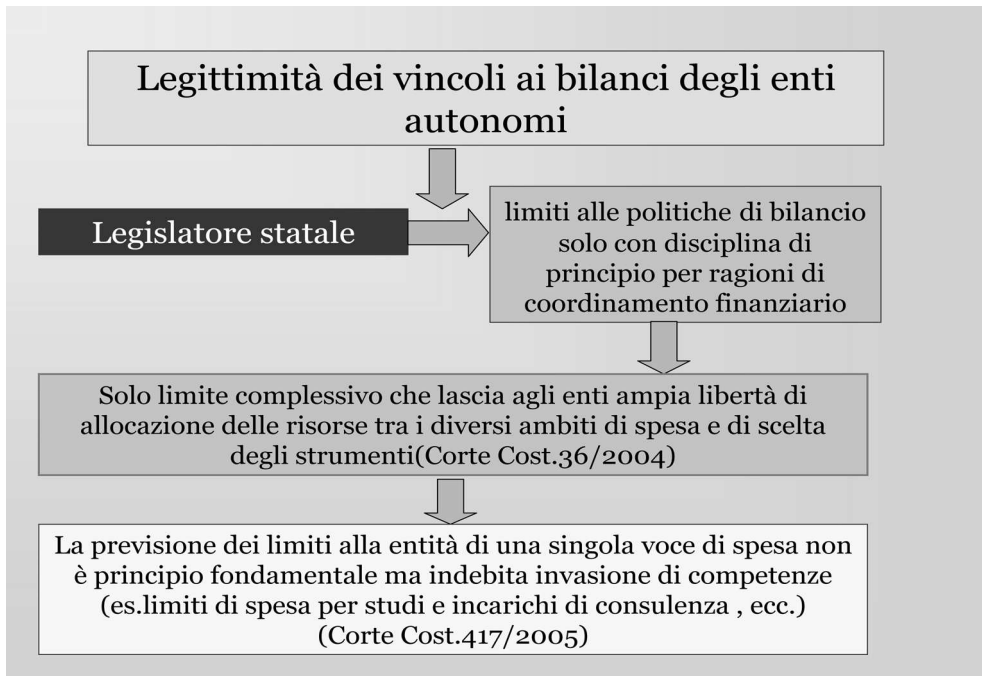
**Viene prima la sussidiarietà orizzontale, poi la
verticale**

SUSSIDIARIETA' VERTICALE









SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE

Art.118

Gli Enti pubblici

favoriscono

la autonoma iniziativa

dei cittadini
singoli o associati

per lo svolgimento

di attività di interesse
generale

Sussidiarietà orizzontale: problemi applicativi



Quando il cittadino può intervenire?



E' necessaria la messa in mora della p.a.?



Chi paga l'intervento? Art.7 legge La Loggia: quando sono utilizzate risorse pubbliche si applica l'art.12 della legge 241/1990: previsione e pubblicazione dei criteri e modalità di erogazione

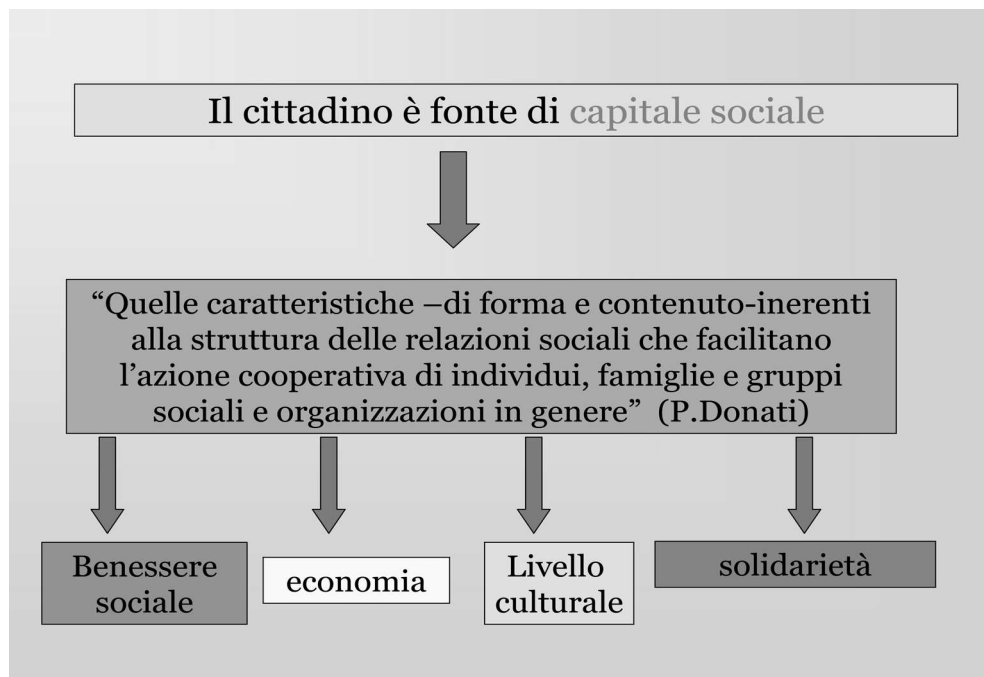


Chi è responsabile degli eventuali danni?

“Il nuovo art.118 sostiene i cittadini che vogliono fare di più”

1. **INFORMAZIONE.** Una campagna informativa sui mass media, l'istituzione di uffici e incaricati appositi, diffusione dell'art.118 nelle scuole, pubblicazioni diffuse sul territorio nazionale con la collaborazione delle organizzazioni civiche.
2. **CONSULTAZIONE.** Deve diventare un fatto normale il rapporto di consultazione, di convocazione e di ascolto con organizzazioni, gruppi, movimenti.
3. **CO-GOVERNO.** Ecco gli strumenti di collaborazione con le istituzioni: protocolli d'intesa, conferenze dei servizi e tavoli di lavoro comuni, attuazione delle forme di partecipazione già previste, verifica di qualità e degli appalti, incontri sulla valutazione dell'efficienza dei servizi e sulla ripartizione dei costi.
4. **SOSTEGNO E RICONOSCIMENTO.** Le istituzioni devono accompagnare e sostenere le azioni positive delle organizzazioni per l'interesse generale dei cittadini, prevedendo anche incentivi economici.
5. **LEGISLAZIONE.** Parte l'operazione statuti: si tratta di inserire il principio costituzionale di sussidiarietà negli statuti regionali, comunali e provinciali, nelle leggi e nei regolamenti. Si chiede anche l'elaborazione di una carta dei cittadini attivi.
6. **SENSIBILIZZAZIONE.** Convocare assemblee cittadini e sollecitarne la partecipazione.
7. **FORMAZIONE.** Seminari, conferenze e corsi di formazione rivolte sia ai funzionari pubblici che alle organizzazioni di cittadini.
8. **SPAZI DI ESPRESSIONE E AZIONE.** Maggiori possibilità per i cittadini mettendo a disposizione luoghi, locali, spazi, siti web e attivazione concreta di contrappesi di cittadinanza.

da: *Associaz.Cittadinanzattiva*



LA FAMIGLIA E' FONTE DI CAPITALE SOCIALE

Le relazioni positive all'interno della famiglia accrescono il benessere di ogni singolo componente e ne promuovono un equilibrato sviluppo. Tale positivo effetto si ripercuote sulla società in termini di ricchezza sociale, culturale e anche economica, in quanto riduce i disagi ad altissimo costo sociale (criminalità, tossicodipendenza, ecc.)

Da Studi condotti dal *National Institute on Drug Abuse* reperibili su www.nida.nih.gov

Capitale Sociale :qualità della relazione tra genitori e figli (e con gli altri membri se coabitanti)



Capitale finanziario: ricchezza economica della famiglia
Capitale umano: es. livello di istruzione dei genitori
Capitale sociale: per riuscire a scuola non basta avere genitori ricchi e ben istruiti, occorre anche che passino tempo con i loro figli e si impegnino a trasmettere le capacità necessarie alla riuscita scolastica



La forza della relazione (Capitale Sociale) aumenta con:

- 1) **la presenza fisica dei genitori**: famiglia composta da entrambi i genitori; presenza a casa di almeno uno dei genitori = maggiore CS
- 2) **l'attenzione dedicata dai genitori ai figli**: più tempo assieme = maggiore CS

Fattori di protezione contro l'uso di sostanze stupefacenti e altre dipendenze

- Forte senso di appartenenza alla famiglia
- Esperienza di controllo parentale con chiare regole di condotta e coinvolgimento dei genitori nella vita dei loro figli
- Forte senso di appartenenza ad istituzioni prosociali come scuola, organizzazioni religiose ecc.

Risk and Protective factors Nide 1997


**LA RELAZIONE FAMILIARE CREA
RICCHEZZA**

lo STATO ASSISTENZIALE non considera questo fattore perché interviene nei confronti dei singoli membri isolati dal contesto familiare (anziano, invalido, maternità ecc.): il costo economico è altissimo con scarsi risultati di benessere complessivo

La crisi economica e sociale impone di individuare un altro modello di *welfare* diretto a considerare la famiglia, unitariamente intesa, come soggetto protagonista dell'azione amministrativa

STATO SUSSIDIARIO (art. 118 Costituzione)

Investimento in politiche familiari

- ITALIA: 0,9 %  MINIMO IN EUROPA (con Spagna)
- DANIMARCA :3,8 MASSIMO IN EUROPA
- Famiglie povere in Italia: 2 milioni 500 mila=
c.a. 8 milioni di persone
- Famiglie a rischio povertà:2 milioni 400 mila
c.a.7 milioni e mezzo di persone

Dati: Eurispes