

Il **PRINCIPIO**  
di **SUSSIDIARIETÀ**

---

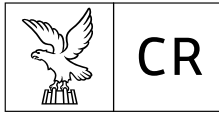
tra **POLITICA**  
e **AMMINISTRAZIONE**

a cura di Lucio Franzese



REGIONE AUTONOMA  
FRIULI VENEZIA GIULIA

consiglio regionale





**Il PRINCIPIO  
di SUSSIDIARIETÀ**

---

**tra POLITICA  
e AMMINISTRAZIONE**



**Atti del Convegno  
Trieste 18 gennaio 2007**

a cura di Lucio Franzese



# INDICE

<b>Introduzione</b>	
Lucio Franzese	p. 7
<b>Indirizzi di saluto</b>	
Alessandro Tesini	p. 17
<b>Alle radici della sussidiarietà: dibattito sul volume di Francesco Gentile, <i>Filosofia del diritto</i></b>	
Marco Cossutta	p. 21
Lucio Franzese	p. 25
<b>Cosa è la sussidiarietà</b>	
Gregorio Arena	p. 33
Francesco Gentile	p. 49
<b>Interventi</b>	
Caterina Dolcher	p. 61
Giovanna Roiatti	p. 63
<b>Sussidiarietà e Regioni nell'esperienza politico-amministrativa</b>	
Daniele Donati	p. 67
Massimiliano Bellavista	p. 79
<b>Interventi</b>	
Domenico Coccopalmerio	p. 91
Gabriele Pastrello	p. 92
Franco Bagnarol	p. 94
Hubert Perfler	p. 99
Vladimiro Kotic	p. 101
Paolo Santangelo	p. 106
<b>Conclusioni</b>	
Alessandro Tesini	p. 111
<b>Bibliografia essenziale</b>	
Fabio Corigliano	p. 117
<b>Notizie sugli Autori</b>	
	p. 122



# INTRODUZIONE

Lucio Franzese

*Università di Trieste*

I. — Il 18 gennaio 2007 si è tenuto a Trieste un convegno dal titolo *Il principio di sussidiarietà tra politica e amministrazione*, patrocinato dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ed organizzato dalla cattedra di Teoria generale del diritto della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Trieste. Considerata la qualità del confronto tra politici, amministratori locali, rappresentanti del variegato mondo del c.d. terzo settore ed esponenti della cultura giusfilosofica e amministrativistica, si ritiene opportuno pubblicarne gli Atti; tanto più che l'iniziativa editoriale sembra costituire un ottimo viatico per future collaborazioni tra il mondo accademico e la Regione Friuli Venezia Giulia, nel nome, appunto, della sussidiarietà.

II. — I lavori si sono svolti nella nuova sala del Consiglio regionale intitolata a Tiziano Tessitori, formalmente inaugurandola; e la scelta non appare casuale, sol che si consideri il contributo che Tessitori — avvocato penalista, assessore, costituente e poi parlamentare e ministro della Repubblica — seppe fornire alle ragioni dell'autonomia degli Enti locali.

Per averne un immediato riscontro, basta scorrere il discorso che egli tenne il 27 maggio 1947 in seduta plenaria dell'Assemblea Costituente, portavoce qualificato delle posizioni della Democrazia Cristiana intorno al Titolo Quinto, Parte Seconda del progetto di Costituzione, incaricato dallo stesso De Gasperi di rappresentare l'atteggiamento del partito di maggioranza riguardo alla dibattuta questione del decentramento, dell'istituzione delle Regioni e dell'autonomia da riconoscere alle stesse<sup>(1)</sup>.

In quella sede, dopo una serie di mozioni d'ordine e pregiudiziali presentate dai rappresentanti del Partito Liberale, del Partito Socialista di Unità Proletaria ed infine del Partito Comunista, Tiziano

---

1 Cfr. M. Meloni, *Tiziano Tessitori*, Pordenone 1993, p. 36.



Tessitori, forte della sua esperienza politica di assessore all'annona presso il Comune di Udine, di parlamentare sin dal 1921, svolgeva una delle relazioni più significative ed ampie dell'intera discussione, sostenendo che "la struttura dello Stato debba essere modificata e profondamente riformata" onde garantire "le basi per un regime veramente democratico", secondo un indirizzo che si ispirasse "alla concezione autonomistica dell'attività degli enti locali", di cui si doveva affermare "la funzione insostituibile e il più possibilmente libera da impacci burocratici e da strettoie derivanti dal potere centrale"<sup>(2)</sup>.

Si può avere un'idea del Tessitori profondo conoscitore ed interprete della cultura e della storia del Partito Popolare e, più in generale, della storia politica e parlamentare del suo tempo<sup>(3)</sup>, giusta la breve ricognizione che egli seppe condurre in aula, prendendo come punti di riferimento le posizioni di Filippo Meda e di Luigi Sturzo, storici esponenti della cultura popolare e della rilettura della dottrina sociale della Chiesa Cattolica in funzione della rappresentanza politica; del primo, il costituente di Sedegliano riportava la mozione presentata al Consiglio direttivo dell'Associazione dei Comuni Italiani nel 1910, a *latere* della discussione sulla legge 4 giugno 1911, n. 487, la c.d. Legge *Daneo-Credaro*, che comportava una graduale statalizzazione dell'istruzione elementare. Le parole di Meda si prestavano ad una rilettura in grado di svelarne l'intima connessione con la ricerca costituente, se è vero che i tre punti della mozione erano proprio attinenti al tema dell'autonomia locale e della rappresentanza territoriale, e miravano ad affermare che "l'autonomia comunale è il riconoscimento della somma di attività storiche e attuali che costituiscono il Comune come centro di interessi morali ed economici non subordinati, ma coordinati a quello dello Stato"; che "istituzionalmente il Comune autonomo deve tendere a conservare e a rivendicare gli uffici tutti della vita civile, in quanto non spettino necessariamente allo Stato"; che "funzionalmente il Comune deve tendere alla gestione libera da tutele la propria azienda"<sup>(4)</sup>. Sicchè poteva concludersi che "l'ingerenza dello Stato offende l'autonomia ogni qualvolta non è determinata dalle supreme ragioni della difesa politica",

---

<sup>2</sup> T. Tessitori, Assemblea Costituente, Seduta di martedì 27 maggio 1947, in Camera dei Deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma 1970, p. 4234.

<sup>3</sup> La ricerca storica fu poi approfondita dal Tessitori in occasione della pubblicazione delle monografie: *Storia del movimento cattolico in Friuli 1858-1917*, Udine 1964; *Friuli 1866. Uomini e Problemi*, Udine 1966; *Storia del Partito popolare in Friuli 1919-1925*, Udine 1972.

<sup>4</sup> T. Tessitori, Assemblea Costituente, Seduta di martedì 27 maggio 1947, in Camera dei Deputati, *La Costituzione della Repubblica*, cit., p. 4235.

tanto più che l'intervento centrale deve attestarsi su posizioni di "vigilanza sull'adempimento delle leggi", alla luce della prerogativa, da parte statale, "di esigere dal Comune un'azione corrispondente agli interessi generali del Paese", pur conservando "il dovere di fornire i mezzi ordinari e straordinari perché tale azione si renda possibile"<sup>(5)</sup>.

Di don Luigi Sturzo, invece, Tessitori ricordava l'intervento pronunciato nel 1921 presso il Teatro della Pergola di Firenze, in cui il fondatore del Partito Popolare Italiano, riferendosi alla dottrina sociale della Chiesa Cattolica, asseriva che "lo Stato coordina, normalizza, integra gli enti locali e le loro iniziative; sorveglia e tutela i rapporti coi privati e l'erogazione del pubblico denaro. Lo Stato deve tenere in amministrazione solo quello che è razionalmente indivisibile o inscindibile nella sua struttura economica o nella sua ragione politica, come sono le grandi linee di comunicazione, le linee strategiche, gli empori portuali e i demani nazionali"<sup>(6)</sup>.

Soltanto questo potrebbe bastare a rendere evidente il legame tra il convegno e la figura di Tiziano Tessitori. Ma l'autonomista friulano, nel suo intervento alla Costituente, si era spinto più in avanti nell'analisi del processo di decentramento amministrativo e di autonomia regionale, sostenendo la riforma della struttura dello Stato in virtù di "talune esigenze poste dalla nostra vita nazionale", e cioè "la necessità urgente di liberarci dall'accentramento burocratico statale", la considerazione per cui "in determinati settori è impossibile una legislazione uniforme ed efficace", ed infine "la necessità che siano forniti gli strumenti necessari perché venga stimolata la coscienza civica del nostro popolo ed attraverso l'esperienza nelle amministrazioni locali sia avviata, quanto meno, la formazione di una larga e capace classe politica e dirigente"<sup>(7)</sup>. E per poter rispondere a siffatte necessità, Tessitori si rendeva conto che il semplice decentramento amministrativo non poteva bastare; infatti, con riguardo alla pubblica amministrazione, egli osservava: "noi vorremmo che essa fosse resa uno strumento più pronto, più snello, al servizio del Paese, non una macchina pesan-

---

<sup>5</sup> *Ibidem*. Parole queste che, secondo Tessitori, dovevano leggersi in stretta correlazione con l'ordine del giorno presentato da Attilio Piccioni il primo agosto 1946 in sede di Seconda Sottocommissione, per la cui lettura si rimanda a A. Piccioni, *Assemblea Costituente - Commissione per la Costituzione - Seconda Sottocommissione, Seduta di giovedì 1° agosto 1946, in Camera dei Deputati, La Costituzione della Repubblica*, cit., p. 74.

<sup>6</sup> Riportato per l'appunto da T. Tessitori, *Assemblea Costituente, Seduta di martedì 27 maggio 1947, in Camera dei Deputati, La Costituzione della Repubblica*, cit., p. 4236.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

te e mortificante”, mentre “il più cospicuo esempio di decentramento amministrativo ha dimostrato che codesta formula non può essere accettata da chi effettivamente voglia una riforma dello Stato, che sveltisca i servizi e ci liberi da quella che è, ormai, la cappa di piombo del potere centrale”<sup>(8)</sup>.

È proprio il disegno autonomistico, il quale consentendo di impostare su basi radicalmente diverse il rapporto tra Stato e cittadini, a ben vedere involge e coinvolge un principio ben più radicale, che oggi potremmo proprio definire della *sussidiarietà*. Non potrebbe leggersi diversamente il riferimento a quei criteri di “differenziazione” ed “adeguatezza”, che fanno ravvisare al costituente friulano l'impossibilità di “una uniformità legislativa”<sup>(9)</sup>, laddove il nostro passato ha conosciuto, secondo l'affresco di un insigne storico del diritto, una “organizzazione giuridica risolta all'insegna della più ampia e rigorosa pluralità di ordinamenti, con un recupero della produzione giuridica alla pluralità delle forze dell'esperienza e con il risultato di una costruzione del diritto forse incerta, forse alluvionale, forse informe, ma straordinariamente congeniale alle istanze reali di quelle forze, con un meccanismo di fonti non soffocato nella sola forma legislativa, ma aperto in una articolazione giurisprudenziale, dottrinale e soprattutto consuetudinaria”<sup>(10)</sup>.

Ricollegare la “deficiente coscienza civica e la minorità politica” alla lontananza dalle “aziende” più vicine al cittadino, quali i Comuni, le Province e le Regioni, come fa Tessitori, significa cogliere l'essenza della *modernità* politica e giuridica, come del resto aveva già fatto Santi Romano all'inizio del secolo, evidenziando che in tale prospettiva “lo Stato, rispetto agli individui che lo compongono e alle comunità che vi si comprendono, è un ente a sé che riduce ad unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi, di fronte ai quali si erge con una personalità propria, dotato di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza che è la forza del

---

<sup>8</sup> T. Tessitori, *Assemblea Costituente, Seduta di martedì 27 maggio 1947*, in *Camera dei Deputati, La Costituzione della Repubblica*, cit., p. 4237.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 2002, p. 21. Lo stesso Tessitori ricordava che “negli archivi del mio Friuli esistono tuttora i verbali, che risalgono al medio evo, dei Consigli dei Comuni. Gente spesso analfabeta, che si riuniva parecchie volte all'anno a discutere e risolvere i problemi del proprio comune e li risolveva con saggezza e serenità, senza bisogno di tutela, o di Giunte provinciali amministrative” (T. Tessitori, *Assemblea Costituente, Seduta di martedì 27 maggio 1947*, in *Camera dei Deputati, La Costituzione della Repubblica*, cit., p. 4238).

diritto”<sup>(11)</sup>. Uno Stato, insomma, detentore della *sovranità*, unico soggetto che può dire e perseguire l’interesse pubblico e nei cui confronti il cittadino è in una posizione di mera sudditanza: centro d’imputazione delle determinazioni potestativamente assunte dall’ente pubblico.

Appare chiaro a Tiziano Tessitori che in questo contesto il diritto ed anche la politica non potevano che costituire uno strumento di dominio, di disumanizzazione o, peggio, di negazione dell’umanità. Consolidare la rappresentanza territoriale in funzione autonomistica significava, viceversa, scongiurare quel pericolo restituendo all’uomo (ed alla società) ciò che gli è proprio, ovvero la capacità di *autodisciplina*, che, a ben vedere, implica la sussidiarietà delle istituzioni.

III. — Il principio di sussidiarietà, formulato dalla dottrina sociale della Chiesa per difendere la vitalità del sociale dalle onnivore pretese dello Stato moderno<sup>(12)</sup>, ha fatto la sua apparizione nel nostro diritto positivo grazie al Trattato di Maastricht (1992) alle c.d. leggi Bassanini (1997) e alla riforma dell’art. 118 della Costituzione (2001). La sua ragion d’essere consiste nel riconoscere l’attitudine del singolo a regolare la propria condotta nel confronto *dialettico* con gli altri soggetti. Pertanto il processo di ordinamento giuridico delle relazioni intersoggettive, innescato dall’autoregolazione<sup>(13)</sup>, richiede l’intervento delle istituzioni qualora l’autonomia soggettiva defletta dal perseguimento del proprio di ciascuno che, sia all’interno della singola relazione sia nella rete dei rapporti comunitari, garantisce la pienezza dell’essere<sup>(14)</sup>.

Nonostante le riduttive interpretazioni di marca pubblicistica, secondo cui grazie al principio di sussidiarietà lo Stato si libera di quei settori non più sostenibili dal punto di vista economico-finanziario, attribuendoli all’intrapresa soggettiva; ovvero di matrice privatistica, per la quale in virtù del principio l’individuo può agire liberamente nei settori che ritiene funzionali al proprio tornaconto, lasciando allo Stato

---

<sup>11</sup> S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1909), ora in S. Romano, *Scritti minori*, I, Milano 1990, p. 381.

<sup>12</sup> Cfr. L. Antonini, *Sussidiarietà e modelli di Welfare*, in “Il nuovo areopago”, 2002, p. 63.

<sup>13</sup> “Il punto cruciale è che il principio di sussidiarietà privilegia il livello di governo più prossimo ai cittadini, non in nome di un semplice decentramento amministrativo, ma in adesione ad una visione della creazione dell’ordinamento compendiabile nell’idea della *socialità del diritto*”: F. Pizzolato, *La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in “Politica del diritto”, 2006, p. 391.

<sup>14</sup> Per tale prospettazione della sussidiarietà, soprattutto con riguardo all’esperienza economica, sia consentito il rinvio a L. Franzese, *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, II ed., Padova 2006.

i compiti per così dire ingrati, la sussidiarietà delle istituzioni segna una *discontinuità* rispetto al modo d'intendere i rapporti tra i singoli e gli apparati proprio della modernità.

Di tale concezione sembra paradigmatica la definizione di *funzione pubblica*, secondo cui "quando il legislatore dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, la regola che il legislatore normalmente segue è quella di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti, dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico"<sup>15</sup>). Le parole del giudice di legittimità costituzionale delineano, in particolare, un'immagine nitida della funzione amministrativa come concepita dal pensiero giuridico moderno. Si afferma il carattere *asimmetrico* della relazione tra privato e pubblico: la predeterminazione dell'interesse pubblico mediante l'enunciazione di "ipotesi astratte" da parte del legislatore; la subordinazione dei "privati" alla discrezionalità dell'amministrazione, incaricata di imporre concretamente dei limiti alla loro libertà, intesa quale mero arbitrio dei singoli. Così come il riferimento alla collaborazione esprime la strumentalizzazione dei cittadini da parte dell'amministrazione, trattandosi di un'attività dall'esito predeterminato, in quanto si svolge nel nome dell'interesse pubblico, cioè dell'interesse proprio della pubblica amministrazione, non instaurandosi un vero contraddittorio, il quale richiede che le parti siano su un piano di parità<sup>16</sup>).

<sup>15</sup> Corte Costituzionale, sentenza 2 marzo 1962, n. 13.

<sup>16</sup> Del resto come ebbe modo di evidenziare Vezio Crisafulli (*Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in "Giurisprudenza Costituzionale", 1962, pp. 130 ss.) commentando la sentenza citata, a proposito del principio del contraddittorio, "può essere dubbio se ed entro quali limiti sia estensibile oltre la materia dei ricorsi amministrativi, a meno di non richiamarsi anche qui all'art. 97 Cost., in rapporto specifico con il quale, come è noto, è stato di recente ripreso e sviluppato in dottrina, sebbene piuttosto come esigenza di politica legislativa ai fini di una non illusoria realizzazione della "imparzialità" e del "buon andamento" dell'amministrazione, che non come principio positivamente dotato di valore normativo". I limiti alla partecipazione dialettica degli interessati all'istruttoria procedimentale sono stati poi confermati a gran voce dalla medesima Corte, a più di quindici anni di distanza, con sentenza 20 marzo 1978, n. 23, laddove si è sostenuto che "il cosiddetto principio del giusto procedimento (in vista del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni, prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti) non può considerarsi costituziona-

IV. — Le norme legislative e quelle costituzionali che hanno introdotto nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà non sono giustapponibili al sistema bipolare<sup>(17)</sup>, in cui si è incarnata la dicotomia tra privato e pubblico. Con essa invero la scienza giuridica moderna, assumendo il singolo come soggetto smodato, ha teorizzato la necessità di un monopolio pubblico delle funzioni riguardanti la vita associata<sup>(18)</sup>. Detto in altri termini, lo Stato sussidiario si pone quale superamento dello Stato sovrano.

L'amministrazione, soprattutto con gli istituti della dichiarazione di inizio attività e del silenzio assenso, anche dopo la novella della legge n. 80 del 2005, mette il singolo in grado di *autoamministrarsi*, di affrontare da se stesso i problemi gestionali posti dalla vita in comune, intervenendo sussidiariamente qualora gli interessi societari siano violati dal regolamento individuale. Il fenomeno dell'autoamministrazione testimonia l'idoneità dei singoli a disciplinarsi, anche in considerazione delle altrui esigenze, battendo in breccia l'organizzazione giuridica che, sin dall'unità politico-amministrativa, era stata edificata sulla base della presunta anomia individuale.

Trattandosi di un'attività organizzativa, l'autoamministrazione si esercita sulla scorta di fini predeterminati e da altri predisposti, cioè dagli organi di indirizzo politico, i quali individuano quanto è necessario per il benessere della società, servendosi poi dell'agire amministrativo per la sua implementazione<sup>(19)</sup>. Il singolo rimane per-

---

lizzato; all'opposto, fin dalla sentenza 2 marzo 1962, n. 13, la Corte ha rilevato che la esigenza in questione è stata molte volte derogata dal legislatore statale, dal momento che esso non è vincolato — diversamente dai legislatori regionali — "al rispetto dei principi generali dell'ordinamento, quando questi non si identifichino con norme o principi della Costituzione". Sul principio del giusto procedimento, G. Sala, *Il principio del giusto procedimento nell'ordinamento regionale*, Milano 1985.

<sup>17</sup> "Secondo il punto di vista tradizionale, lo Stato e il diritto pubblico sono dominati dal conflitto Stato-cittadino, due poli irriducibili e in contrasto tra di loro", osserva Sabino Cassese, evidenziando l'operare di un paradigma bipolare, intorno al quale "si sono formati e sviluppati i modi dello studio e del sapere giuridico per cui può dirsi che ogni pur remoto suo angolo è influenzato da questa fondante contrapposizione" (S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002, p. 77).

<sup>18</sup> Per una confutazione, sia consentito il rinvio a L. Franzese, *Il contratto oltre privato e pubblico. Contributi della teoria generale per il ritorno ad un diritto unitario*, II ed., Padova 2001.

<sup>19</sup> In sede filosofica, si deve a Francesco Gentile l'aver evidenziato che, teoreticamente, politica e amministrazione sono attività *distinte* ma non *separate*, sussistendo tra le stesse il rapporto tra fini e mezzi: F. Gentile, *Governo e amministrazione*, in *Intelligenza politica e ragion di Stato*, Milano 1983, pp. 121-127; tale consapevolezza sembra presiedere alla riforma amministrativa degli anni Novanta, inaugurata dall'ordinamento degli enti locali, di cui alla legge 8 giugno 1990,

tanto in una posizione comunque subordinata, in quanto si limita ad attuare un progetto da altri elaborato.

Lo spirito della sussidiarietà riceve il suo più autentico invero, quale antidoto alle pretese assolutistiche dello Stato moderno, proprio a livello *politico*, di individuazione degli obiettivi intorno ai quali si aggrega il corpo sociale, permettendo a ciascuno di realizzare le proprie potenzialità. Passando dal piano dell'attuazione a quello dell'indirizzo, cioè dalla gestione alla fissazione degli scopi, si esprime la *Welthanschauung*, l'identità dell'associazione societaria cui i singoli hanno dato vita.

La sussidiarietà consente che le decisioni essenziali per la vita della comunità siano assunte dagli stessi soggetti che ne subiranno gli effetti, competendo alle istituzioni di coordinare le varie iniziative individuali alla luce del bene comune. Non si tratta comunque di un intervento costitutivo dell'utile sociale, innestandosi su quanto i singoli hanno ritenuto idoneo a cementare la loro unione, eventualmente integrandolo ovvero correggendolo in vista dell'interesse generale.

Tale consapevolezza sembra animare quei fenomeni di *welfare society*, quali il volontariato, gli organismi non profit in cui l'utile della comunità è praticato e, prima ancora, definito dalla stessa società civile, mentre le istituzioni stimolano e favoriscono queste realtà, soprattutto quando concernono i servizi alla persona<sup>(20)</sup>. Si pensi, per esempio, alla legge quadro dell'8 novembre 2000, n. 328 sulla realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, che ha lo scopo della "promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e della solidarietà organizzata"<sup>(21)</sup>.

Così nel campo economico in questi ultimi anni hanno assunto un compito d'indirizzo, in particolare, le cosiddette Fondazioni di origine bancaria, che hanno elaborato progetti a medio e lungo termine riguardanti la ricerca e l'innovazione tecnologica, le infrastrutture necessarie allo sviluppo dell' economia sociale<sup>(22)</sup>.

---

n.142, dalla legge sul procedimento amministrativo, e dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, delineata dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

<sup>20</sup> L'estrema vitalità del cosiddetto terzo settore è stata recentemente censita in una pubblicazione promossa dall'Agenzia per le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, R. Cartocci-F. Maconi (a cura di), *Libro bianco sul Terzo Settore*, Bologna 2006.

<sup>21</sup> Art. 1, comma 5. Si veda anche la legge regionale del Friuli Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6, recante il "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale regionale".

<sup>22</sup> Cfr. L. E. Bruni-S. Zamagni, *Economia civile*, Bologna 2004.

È da ritenere che tale *politicalità* dell'associazione societaria, la capacità cioè dei consociati di individuare da se stessi quanto necessario allo sviluppo della vita in comune, avrebbe modo di spiegarsi compiutamente se lo Stato accettasse con più convinzione di riconsiderare la sua posizione, nell'ottica appunto della sussidiarietà, in settori quali l'Università, la sanità, l'*housing* sociale, dove per tradizione secolare si sono avute esperienze di autogoverno.

Più in generale, non si possono sottacere le difficoltà che la sussidiarietà incontra ad inverarsi nella vita politico-amministrativa, anche dopo la sua costituzionalizzazione. Ci si può chiedere se ciò sia dovuto alla convivenza con principi teoreticamente incompatibili, quali potrebbero essere quelli di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione; ovvero al fatto, come si sostiene autorevolmente<sup>(23)</sup>, che il principio di sussidiarietà preso sul serio valorizza l'agire amministrativo, imponendo di invertire il rapporto tra politica e amministrazione. Essendo quest'ultima la sede dell'emersione delle concrete esigenze del consorzio sociale, grazie al confronto dialettico tra gli interessati, la legge dovrebbe invero assumere una posizione sussidiaria rispetto all'attività gestionale svoltasi in forme procedurali, e non precederla fissandone gli obiettivi.

Sono questi solo alcuni degli interrogativi che l'esperienza giuridica impone all'attenzione della teoria e della pratica del diritto e che forse giustificano un nuovo convegno sulla sussidiarietà in relazione alla problematica della tutela dei diritti umani.

*\* Ringrazio il dott. Fabio Corigliano per la dedizione e l'acribia che ha profuso nella cura redazionale del volume*

---

<sup>23</sup> G. Berti, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in E. De Marco (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano 2005, pp. 37 ss.





# INDIRIZZI DI SALUTO

---

Alessandro Tesini

Presidente del Consiglio Regionale

In qualità di Presidente del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia vi esprimo tutta la mia soddisfazione nell'accogliervi in questa occasione, qui, in questa sala molto affollata, che non ospita proprio la sua prima iniziativa in assoluto, anche se questo è significativamente il primo incontro pubblico di un certo spessore, di un certo rilievo. E credo altresì non ci potesse essere modo migliore per inaugurare, diciamo così, simbolicamente, un'Aula dedicata a Tiziano Tessitori, alla memoria del quale l'autonomia speciale di questa Regione deve molto, pur in una stagione controversa, complicata, per nulla semplice com'è quella che viviamo oggi.

Questo, poi, è un periodo di anniversari importanti per la nostra Regione: ne abbiamo trascorsi diversi, tra i quali abbiamo ricordato anche l'acquisizione dell'autonomia speciale nel 1963, l'insediamento del primo Consiglio Regionale nel 1964, ed oggi ci ritroviamo in qualche modo a discutere non del senso, ma dell'aggiornamento e della contestualizzazione dell'autonomia e della specialità, in un ambito di riforme travagliate, complicate, poche riuscite e poche con successo, molte tentate, molte lasciate a metà strada.

E, quindi, che oggi ci si incontri innanzitutto per capire, riflettere, ed approfondire temi di tale rilevanza anche pratica, insieme all'evidenza per cui procediamo ad un interessante scambio di opinioni con l'Università di Trieste, credo corrisponda a un modo intelligente, da parte delle istituzioni, di svolgere la propria funzione di impulso, la propria missione di rappresentanza.

Credo che, durante questa densa giornata di studio, oltre a me, oltre al Vicepresidente Monai, anche altri Consiglieri, adesso impegnati nelle ordinarie attività di Commissione, ci raggiungeranno. Nel frattempo, saluto molto volentieri l'Università di Trieste qui rappresentata dal Preside della Facoltà di Giurisprudenza, il professor Paolo Giangaspero e tutti i docenti, i professori, gli insegnanti, gli studenti, a

partire dal professor Lucio Franzese che è qui alla mia sinistra e che ha tirato un po' le fila di questa iniziativa.

Inoltre vi ringrazio per aver ricavato lo spazio di una giornata intera per discutere e per mettere a fuoco l'impatto e la ricaduta del principio di sussidiarietà, un termine al quale ormai si ricorre anche nel gergo comune, una parola entrata nel lessico quotidiano quanto meno degli addetti ai lavori. Questo non significa però che quando si sente parlare di sussidiarietà si intenda sempre la stessa nozione con le stesse conseguenze e gli stessi impatti, quanto meno nelle diverse longitudini d'Europa, dal momento che ormai non ne parliamo soltanto a casa nostra e nel nostro Paese. Ne parliamo spesso anche nei sempre più frequenti confronti che a qualsiasi titolo si svolgono nella dimensione europea e comunitaria in particolare. E ci accorgiamo, anche solo nell'inclinazione e nell'intonazione, che quando parliamo di sussidiarietà intendiamo cose molto diverse. Io quando mi incontro ad esempio con i miei colleghi tedeschi, quando si riferiscono alla sussidiarietà capisco che intendono dire "nessuno venga a mettere il naso in casa nostra. Lasciateci fare quello che vogliamo". Ad esempio quando parla il mio amico Peter Straub Presidente del Land Baden-Württemberg, intende dire esattamente questo: "per cortesia, nessuno metta il naso in casa nostra, che ci arrangiamo assolutamente da soli".

Quando noi, di solito un po' più altruisti, più generosi, più nobili, parliamo di sussidiarietà, rivendichiamo invece il titolo ad essere coinvolti anche in una forma di responsabilità diversa, il che spesso ci fa prendere posizioni molto nette anche intorno al processo di integrazione e con riguardo alla convivenza ed ai rapporti umani: sperando, appunto, su queste basi, di poter contribuire almeno in minima parte a costruire l'Europa.

Vi riporto questa contrapposizione così profonda e radicata a mo' di battuta, per confermare come, insomma, le ambivalenze siano frequenti e, senza per questo irritare la suscettibilità dei giuristi — visto che siamo a casa loro — per farvi riflettere sul fatto che il terreno del diritto da solo non basta, perché poi c'è inevitabilmente anche quello della politica e del modo col quale le cose vengono intese politicamente.

Però non esiste possibilità di una buona politica nella confusione del diritto, nella confusione delle norme e, o peggio, nell'uso distorto e strumentale del diritto e delle norme.

L'introduzione che ho appena svolto serve a ribadire che la giornata di studi di oggi, dedicata a "Il principio di sussidiarietà tra politica e amministrazione", non è semplicemente un omaggio alla

dottrina e alla scienza, ma è anche un'opportuna occasione di verifica e di approfondimento: sia nella sessione mattutina in cui ci sarà la presentazione del volume del professor Gentile, e la tavola rotonda coordinata dal professor Franzese, sia nella sessione pomeridiana in cui assisteremo invece ad un dibattito a più voci sulle implicazioni più concrete e tangibili del principio di sussidiarietà.

Infine la tavola rotonda che precede la conclusione dei lavori prevede un confronto sul diverso modo di intendere e di verificare l'impatto del principio di sussidiarietà anche in relazione agli altri principi che concorrono a riempire di contenuti e ad intendere la sussidiarietà medesima, a partire da quelli relativi alla proporzionalità ed all'adeguatezza — che poi sono i parametri a cui più spesso la Regione si rivolge nel rapportarsi ai Comuni e cui inevitabilmente ricorre lo Stato quando si rivolge alle Regioni.



# ALLE RADICI DELLA SUSSIDIARIETÀ: dibattito sul volume di Francesco Gentile *Filosofia del diritto*

Marco Cossutta

Università di Trieste

Fra i molti spunti offerti al lettore dal testo *Filosofia del diritto. Le lezioni del quarantesimo anno raccolte dagli allievi* di Francesco Gentile<sup>24</sup>) su un particolare aspetto della riflessione politico-giuridica ivi contenuta vorrei soffermare l'attenzione. Tale scelta può venire motivata attraverso due argomentazioni: l'una di carattere personale, l'altra, qui più significativa, di natura teoretica; infatti tale aspetto del pensiero di Gentile è, a mio avviso, direttamente collegato al tema oggetto della sussidiarietà.

Mi riferisco alla questione dello *stato come meccanismo assicurativo*, il quale costituisce oggetto della Parte Terza delle *Lezioni*, titolata esemplificativamente *In rotta verso l'arcipelago delle aporie* e curata da Giovanni Ferasin.

Il tema inerente ad una critica della compagine statale moderna quale compagnia di assicurazione non è certamente nuovo a Francesco Gentile, se chi scrive ebbe modo di ascoltare nell'apparentemente lontano 1983 a Palermo (in questo ricordo va ricercata la motivazione personale della scelta del tema) una sua relazione su *I doveri fondamentali dell'uomo nella società dei diritti*<sup>25</sup>), ove, per l'appunto, lo *stato come meccanismo assicurativo* veniva ricondotto alla prospetti-

---

<sup>24</sup> F. Gentile, *Filosofia del diritto. Le lezioni del quarantesimo anno raccolte dagli allievi*, Padova 2006. Le *Lezioni*, raccolte da A. Berardi, G. Caruso, F. Casa, G. Ferasin e T. G. Tasso, portano in appendice cinque saggi dei curatori ed una *Bibliografia ragionata* redatta da D. Corrado e A. Favaro.

<sup>25</sup> F. Gentile, *I doveri fondamentali dell'uomo nella società dei diritti*, in R. Orecchia (a cura di), *Atti del XIV Congresso Nazionale della Società Italiana di Filosofia Giuridica e Politica*, Milano 1984, pp. 117-118, con contributi di F. Viola; S. Lauricella; E. Opocher; M. Jori; L. Lombardi Vallauri; D. Campanale; V. Pallazolo; C. Pareti; M. Mori; P. Ventura; D. Corradini; G. Ambrosetti; M. A. Cattaneo; A. di Giovanni; G. Lumia; M. Urso; M. Cossutta; F. D'Agostino; A. M. Quintas; G. Stella; F. Todescan; A. Tarantino; R. Treves; V. Vitale; S. Amato; F. Cavalla; D. Coccopalmerio; C. Faralli; I. L. Troja.

va politica moderna, caratterizzata dalla propensione individualistica e rappresentativa dei fatti politici e giuridici in chiave geometrica.

Allora come oggi, per l'autore, "in una prospettiva geometrica emerge, infatti, una concezione dell'associazione come un inconveniente rispetto all'unicità individuale, ma con una funzione specifica che è la sicurezza: produrre sicurezza è lo scopo dell'associarsi. Assicurarsi attraverso l'associazione significa evitare un evento foriero di inconvenienti, e quindi superare la condizione infelice e dannosa o neutralizzare le conseguenze di un evento che si potrebbe rivelare produttivo di fattori negativi. Nel caso dell'ordinamento giuridico inteso in chiave geometrica, l'evento del quale vogliamo assicurarci è proprio la relazione intersoggettiva, dalla quale, come abbiamo visto, sorgono tutti i mali: per qualsiasi uomo che si assuma come unico è chiaro che dover stabilire una relazione significa compromettere la sua unicità"<sup>(26)</sup>.

Concepire l'istituzione pubblica come una gigantesca compagnia di assicurazione porta il soggetto a ricercare esclusivamente in questa l'appagamento del proprio desiderio di sicurezza (come storicamente avvenuto, da prima la tutela del lockeano diritto alla vita, alla libertà, all' avere e successivamente la tutela dei cosiddetti diritti sociali); in questo modo il soggetto privato delega all'ente pubblico l'organizzazione, la realizzazione ed il mantenimento della sicurezza. Contestuale alla delega appare il premio pagato all'assicuratore dall'assicurato, premio che, come noto, all'interno della prospettiva politica e giuridica moderna, si valuta nei termini di cessione di autonomia (di capacità autoregolamentativa) per mezzo del contratto sociale.

Ciò ha come conseguenza la deresponsabilizzazione del soggetto (Gentile utilizza anche il termine di desoggettivizzazione)<sup>(27)</sup>, che non è spinto dalle contingenti esigenze ad attrezzarsi al fine di evitare, prevenire, risolvere situazioni di insicurezza, tutte egualmente ricomprese nell'oggettivo dispiegarsi dell'ordinamento giuridico. A meno che, questa è l'eccezione, non si tratti di materie lasciate esplicitamente dall'ente pubblico (dalla compagnia d'assicurazione) alla competenza del soggetto privato (del suo cliente). Questo appare l'ambito di vigenza del cosiddetto diritto soggettivo, il quale, come sottolinea Gentile, "si delinea [come] un potere puntualmente definito dalla legge e cioè il potere che è garantito dal soggetto pubblico al soggetto privato, dal sovrano ai sudditi, nell'ambito di una definizione conven-

---

<sup>26</sup> F. Gentile, *Filosofia del diritto. Le lezioni del quarantesimo anno raccolte dagli allievi*, cit., pp. 97-98.

<sup>27</sup> Cfr. F. Gentile, *I doveri fondamentali dell'uomo nella società dei diritti*, cit., ibidem.

zionale dei limiti del soggetto”<sup>(28)</sup>.

Ebbene questa tendenza alla delega, alla deresponsabilizzazione, in definitiva alla desoggettivizzazione del soggetto, che da soggetto politico diviene, per l'appunto, oggetto della politica, viene interrotta e corretta dall'affermarsi, anche all'interno dell'ordinamento giuridico, del principio di sussidiarietà. Qui il riferimento particolare va al comma quarto dell'articolo 118 del dettato costituzionale riformato, ai sensi del quale “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Sicché l'indagine sulla compagine statale moderna quale compagnia di assicurazione logicamente e storicamente si lega all'idea di sussidiarietà, intesa come perseguimento da parte dei soggetti privati (singolarmente o attraverso organismi sociali) di interessi di rilevanza pubblica, proprio perché qui la sussidiarietà si sviluppa in opposizione ad una concezione dei fatti politici e giuridici, la quale rappresenta in una entità distinta e separata dai cittadini (l'ente pubblico) il centro di individuazione e di realizzazione degli interessi *pubblici*, che appaiono lessicalmente e ideologicamente distinti, financo opposti, a quelli dei privati.

Infatti, all'interno d'una prospettiva individualistica il privato interesse non può che palesarsi in antitesi con l'interesse del pubblico, surrettiziamente scambiato con l'interesse dei più. È in opposizione perché all'interno di questa rappresentazione politico-giuridica, che, a detta di Gentile, informa lo stato moderno<sup>(29)</sup>, al privato non è riconosciuta alcuna intrinseca capacità autoregolamentativa, è negata per definizione una propensione all'autonomia; sicché, il soggetto privato è promotore esclusivamente di intenti egoistici, da qui la necessità di assicurarsi a fronte dell'incontro/scontro con l'altro. In definitiva il privato è tale perché *privato* della sua autonomia.

La statuizione della sussidiarietà all'interno dell'orizzonte giuridico e politico recupera, di converso, una concezione classica del soggetto politico, non più inteso quale monade isolata, bensì, come l'espressione soggetto politico in sé suggerisce, quale elemento costitutivo della comunità. Un soggetto cioè che aristotelicamente persegue il proprio bene come realizzazione del bene proprio alla comunità e ciò perché, in quanto politico, capace di autonomia.

---

<sup>28</sup> F. Gentile, *Filosofia del diritto. Le lezioni del quarantesimo anno raccolte*

*dagli allievi*, cit., p. 102.

<sup>29</sup> Cfr. F. Gentile, *Intelligenza politica e ragion di stato*, Milano 1983.



Come ebbe modo lo stesso Gentile di suggerirci, a cavallo della riforma costituzionale del Titolo quinto, "l'autonomia, nella misura in cui designa la capacità di autoregolamentarsi a tutti i livelli della vita sociale, a partire dal livello originario della persona umana, pone un limite all'azione normativa del livello superiore, che intanto sarà consentita in quanto funzionale e non sostitutiva al più compiuto esplicitarsi di essa. Senza peraltro che questa possa farne a meno perché, non avendo pretese di assolutezza ed esaustività, ogni singola autonomia è consapevole di non poter sussistere al di fuori di un contesto che la sostenga e la integri, in relazione al quale, a sua volta, determinare la propria azione e orientarla al suo specifico scopo"<sup>30</sup>.

Il preciso richiamo di Gentile alla interazione fra l'autonomia della persona umana e l'intervento normativo sussidiario dell'ente pubblico permette di evitare che il coinvolgimento di organizzazioni sociali nello svolgimento di attività di interesse pubblico possa divenire una via per mezzo della quale la compagine pubblica si spoglia dell'espletamento di compiti a questa assegnati dai suoi stessi principi fondativi, in particolare all'articolo 3, comma secondo del dettato costituzionale, ai sensi del quale, come noto, "è compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Di modo che, questo processo di *privatizzazione* non si attui demandando compiti sempre più vasti a soggetti privati in nome del principio di sussidiarietà favorendo, nel contempo, il decremento dell'impegno sociale del settore pubblico.

L'idea di sussidiarietà (dell'ente pubblico rispetto al cittadino, con la conseguente necessità di promuovere sinergie fra il settore pubblico e quello privato) pone le basi per il superamento di una contrapposizione fra il pubblico ed il privato, un superamento che, nella prospettiva di Gentile, non si disperde nei rivoli del *partecipazionismo* o in più o meno brillanti opere di ingegneria istituzionale, perché saldamente collegata ad una concezione classica della politica; attività, quest'ultima, come apprendiamo dalla lettura della *Politica* di Aristotele<sup>31</sup>), che si caratterizza

<sup>30</sup> F. Gentile, *Ordinamento giuridico tra virtualità e realtà*, Padova 2001, p. 99.

<sup>31</sup> Per Aristotele, come noto, "quale sia la natura dello schiavo e quali le sue capacità, è chiaro da queste considerazioni: un essere che per natura non appartiene a se stesso ma a un altro, per essendo uomo, questo è per natura schiavo: e appartiene a un altro chi, pur essendo uomo, è oggetto di proprietà: e oggetto di proprietà è uno strumento ordinato all'azione e separato" (*Po litica*, I, 4, 1253 a, 14-19). Da ciò se ne deduce che "l'autorità del padrone e dell'uo-

per tramite della autonomia e che si costituisce in opposizione all'uso strumentale, quindi dispotico, dell'altro.

In questo senso, la critica dialettica allo stato quale compagnia di assicurazione contiene in sé i prodromi del riconoscimento della centralità politica della sussidiarietà, dato che è proprio l'agire sussidiario a rappresentare uno dei veicoli atti ad uscire dall'aporia dello stato moderno.

“Ecco perché — per concludere con le parole di Gentile — ciò di cui bisogna rendersi conto, quando si cita la sussidiarietà, e di cui non tutti e non sempre ci si rende conto, è che si tratta di un'alternativa radicale rispetto al modo corrente d'intendere sia l'individuale che il sociale”<sup>(32)</sup>.

Lucio Franzese

Università di Trieste

I. — Il lettore di *Filosofia del diritto - Le lezioni del quarantesimo anno raccolte dagli allievi*<sup>(33)</sup> potrà rimanere sorpreso constatando che nel volume, curato da Alberto Berardi, Giovanni Ferasin e Federico Casa, il termine “sussidiarietà” appaia una sola volta, a proposito della teoria dell'ordinamento giuridico di Santi Romano, per evidenziare che il padre dell'istituzionalismo, riconoscendo la *socialità* del diritto, considera la legge quale sussidio ad un ordine preesistente<sup>(34)</sup>. Eppure, ritengo di poter affermare che la nozione

mo di stato non sono la stessa cosa e neppure tutte le altre forme di dominio sono uguali tra loro, come pretendono taluni: l'una si esercita su uomini per natura liberi,

l'altra su schiavi: inoltre l'amministrazione della casa è comando di uno solo (e, infatti, la famiglia è retta da uno solo) mentre l'autorità dell'uomo di stato si esercita su liberi ed eguali”, (*Politica*, I, 7, 1255 b, 16-21). Citiamo dalla traduzione italiana curata da R. Laurenti, Bari 1989.

<sup>32</sup> F. Gentile, *Ordinamento giuridico tra virtualità e realtà*, cit., p. 90.

<sup>33</sup> F. Gentile, *Filosofia del diritto. Le lezioni del quarantesimo anno raccolte dagli allievi*, Padova 2006.

<sup>34</sup> “Per Santi Romano l'attività legislativa si concreta in un'attività di riconoscimento del diritto che preesiste all'attività medesima. Utilizzando la formula *ordo-ordinatio-ordinatum*, il diritto attiene all'*ordo* ed esiste prima dell'ordinamento, mentre l'*ordinatum* (la legge) è un sussidio, uno strumento che viene in aiuto per un'operazione che deve essere di riconoscimento di un ordine che esisteva prima del processo dell'ordinamento”: F. Gentile, *Filosofia del diritto*, cit., p. 111. Tuttavia, secondo il filosofo patavino, l'istituzionalismo romaniano approda ad una concezione del diritto sostanzialmente non dissimile da quella di cui è fautore il pensiero moderno: cfr. *Ibidem*. Per una diversa valutazione dell'opera del giuspubblicista, si

di sussidiarietà rappresenta la chiave di lettura del volume del quarantennio e, più in generale, dell'avventura didattica e di ricerca di Francesco Gentile, in quanto nella sua rappresentazione dell'ordinamento giuridico delle relazioni intersoggettive le istituzioni, politiche, amministrative e giudiziarie, sono, appunto, di ausilio all'autodisciplina individuale<sup>(35)</sup>.

II. — Questo approccio è incompatibile con l'idea di diritto propria del pensiero giuridico moderno, secondo cui la legge è l'unica fonte dell'ordine sociale — sino a identificare l'ordinamento giuridico con l'insieme delle leggi o comunque degli atti promananti dai pubblici poteri. Provo a mettere a fuoco tale impostazione *legalistica* e *formalistica* avvalendomi di due esempi che, seppur estemporanei, mi appaiono molto significativi: l'uno tratto dai *mass media*; l'altro dalla mia ormai lontana esperienza di studente universitario.

III. — Qualche tempo fa mi è capitato di sentire un giornalista televisivo il quale, dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legge con cui veniva nominato un Commissario speciale per l'emergenza rifiuti in Campania<sup>(36)</sup>, si meravigliava del fatto che, nonostante l'ampiezza dei poteri ad esso attribuiti, il problema rimanesse irrisolto. Nell'immaginario di quel giornalista e, direi, dell'uomo moderno, non è possibile non associare alla legge, intesa come volontà del titolare del potere, il superamento del problema che ne ha occasionato la promulgazione, appunto

---

veda ora P. Grossi, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", 2005.

<sup>35</sup> Tappe fondamentali di tale teorizzazione sono state: F. Gentile, *Ordinamento giuridico. Tra virtualità e realtà*, II ed. integrata da tre codicilli, Padova 2001; F. Gentile, *Politica aut/et statistica. Prolegomeni di una teoria generale dell'ordinamento politico*, Milano 2003.

<sup>36</sup> Ci si riferisce al decreto legge 9 ottobre 2006, n. 263, pubblicato in G.U. n. 285 del 7 dicembre 2006 e convertito in legge 6 dicembre 2006, n. 290, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 285 del 7 dicembre 2006, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania". L'art. 1, co. 2 della legge di conversione prevede significativamente che il Commissario può adottare «nell'osservanza dei principi generali dell'ordinamento, gli indispensabili provvedimenti per assicurare ogni forma di tutela degli interessi pubblici primari delle popolazioni interessate e il concorso immediato delle Amministrazioni e degli Enti pubblici, nonché di ogni altra istituzione, organizzazione e soggetto privato, il cui apporto possa comunque risultare utile, utilizzando le strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

perché essa è concepita quale strumento per rendere disciplinati i rapporti intersoggettivi, che di per sé sarebbero anarchici.

L'altro esempio è tratto dalla mia frequentazione della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Federico II di Napoli, quando, dopo aver ascoltato le lezioni del professor Gentile, il titolare del corso di Diritto romano soleva ammonire noi matricole che "il grado di civiltà di un popolo si misura dal numero delle leggi che lo regolano" — dove risulta chiaro il rapporto di proporzionalità diretta tra la quantità di leggi e la civiltà di un popolo.

IV. — Mi sembra che gli esempi riescano a far percepire l'idea, che corrisponde in qualche modo ancora oggi al modello giuridico culturalmente dominante, del diritto positivo quale unico elemento capace di conferire regolarità alla convivenza umana, e dalla cui confutazione dialettica nasce il volume che oggi presentiamo. In esso si trovano, infatti, argomentate affermazioni del tipo: "ciò che trattano, ciò che usano i giuristi quando maneggiano il diritto positivo, non è l'ordine e neppure la fonte dell'ordine"; la legge, infatti, è "uno strumento per individuare le modalità dell'ordinamento delle relazioni intersoggettive. In particolare la legge è l'elemento principe per la traduzione in termini giuridici delle ragioni che supportano il proprio di ciascuno"<sup>(37)</sup>.

Così come si evidenzia che l'*ipertrofia* legislativa, cioè lo sviluppo eccessivo delle leggi, vero problema per il giurista pratico, che non riesce ad individuare agevolmente la norma da applicare nel caso concreto, sia viceversa un elemento "congeniale"<sup>(38)</sup> al positivismo giuridico. In quanto unico atto supposto in grado di ordinare l'agire umano, invero, c'è bisogno di tante leggi quanti sono gli aspetti della vita individuale e collettiva, potenziali occasioni di interferenza tra gli individui, protesi soltanto al proprio tornaconto.

V. — Per quanto riguarda l'agire amministrativo, è chiaro che nella prospettiva moderna l'operato delle istituzioni si identifica con l'attività amministrativa, essendo una prerogativa degli apparati, una loro funzione autoreferenziale, non aperta cioè ai contributi della società civile — con la quale, anzi, l'amministrazione teme di contaminarsi. Infatti l'idea o, meglio, il presupposto convenzionale da cui prendono le mosse i fautori del normativismo positivistic e formalistico è quello del singolo come schiavo del proprio *particolare*, per cui soltanto l'intervento pubbli-

---

<sup>37</sup> F. Gentile, *Filosofia del diritto. Le lezioni del quarantesimo anno raccolte dagli allievi*, cit., p.216.

<sup>38</sup> *Op. cit.*, p. 85.

co, e nel caso di specie l'intervento *eteronomo* della pubblica amministrazione, sarebbe idoneo a gestire gli affari della comunità.

Le riforme amministrative degli ultimi quindici anni, cui accennava il Presidente Tesini, sembra vadano in tutt'altra direzione. La partecipazione al procedimento amministrativo, la semplificazione amministrativa e, in particolare, le liberalizzazioni di cui tanto si parla anche nel dibattito politico odierno hanno come matrice culturale l'idea della sussidiarietà delle istituzioni<sup>(39)</sup>. Liberalizzare significa, infatti, consentire alla società civile di autoregolarsi, mentre le istituzioni assumono una funzione di controllo e di orientamento dell'operato individuale verso il bene comune.

In altri termini, ci si sta affrancando dall'idea che la pubblica amministrazione agisca mediante atti unilaterali, autoritativi ed esecutori — basati, cioè, sulla contrapposizione fra libertà ed autorità, come diceva Giannini<sup>(40)</sup> — per associare il singolo all'attività amministrativa, in quanto riconosciuto capace di considerare gli effetti della propria condotta sulla vita del gruppo cui egli appartiene<sup>(41)</sup>.

VI. — In definitiva, sia con riguardo all'attività legislativa sia a quella amministrativa, la *ragion d'essere* delle istituzioni sembra proprio la sussidiarietà: porsi al servizio dell'uomo per aiutarlo a relazionarsi tenendo presente le esigenze globali del consorzio umano.

Anche in questo caso risulta illuminante il volume che raccoglie le lezioni del professor Gentile, che individua la finalità delle istituzioni nel sostenere "il meccanismo della giustizia nella forma commutativa o contrattuale, ossia la giustizia tra le parti; ma devono altresì fare i conti con la misura della relazione tra i singoli e l'intera comunità, sul piano questa volta dell'intelligenza del bene comune, della

<sup>39</sup> Ho trattato più ampiamente questi temi nel mio *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, II ed., Padova, 2006, soprattutto pp. 52-60 e 75-108.

<sup>40</sup> "L'atto amministrativo in senso proprio è quello che ha la funzione di puntualizzare in un caso concreto i rapporti autorità-libertà; o, in altre parole, (...) di stabilire il modo onde l'autorità (...) determina nel caso concreto, mediante un atto nominato, il contenuto della incidenza o la non incidenza, di un interesse pubblico rispetto a una sfera di libertà guarentigata": M. S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Milano 1950, p. 290. Per una critica a tale ordine di idee, sia consentito rinviare a L. Franzese, *Il contratto oltre privato e pubblico. Contributi della teoria generale per il ritorno ad un diritto unitario*, II ed., Padova 2001.

<sup>41</sup> L'esistenza di un'amministrazione diffusa nella società ad opera della stessa e dei suoi componenti è sottolineata in particolare da G. Pastori, *Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Milano 1994, p. 1320.

garanzia della convivenza, della proporzione e della dignità personale di ciascuno”<sup>42</sup>. Le istituzioni, quindi, oltre ad impedire prevaricazioni ed asimmetrie tra le parti, si attivano per integrare ed emendare le singole relazioni qualora non appaiano ispirate a ciò che è opportuno, conveniente, necessario per il benessere societario: in ciò consistendo la loro funzione verace.

VII. — Questo prospettiva, incentrata sull'autodisciplina individuale cui corrisponde la configurazione sussidiaria delle istituzioni, ritengo possa essere fondatamente riferita in primo luogo all'ordine economico e ai suoi rapporti con l'ordinamento giuridico e politico<sup>(43)</sup>. Gli economisti presenti forse storceranno un po' il naso, in quanto mi limiterò ad offrire un' immagine per così dire impressionistica, affermando che l'evoluzione subita dalla politica economica in Italia negli ultimi cinquant'anni può trovare il suo emblema nel passaggio dal Comitato Interministeriale Prezzi (CIP) alla figura del servizio universale.

Il decreto istitutivo del CIP<sup>(44)</sup> stabiliva che esso dovesse provvedere a “determinare i prezzi di qualsiasi merce, in ogni fase di scambio, anche all'importazione ed all'esportazione, nonché i prezzi dei servizi e delle prestazioni, e modificare, se del caso, quelli già fissati delle competenti autorità alla data di entrata in vigore del presente decreto” (art. 4), ed altresì attribuiva ad esso la facoltà di “promuovere i provvedimenti intesi a regolare l'approvvigionamento e la distribuzione delle merci di maggior consumo, nazionali o importate, favorendo con criteri preferenziali lo sviluppo e la creazione di cooperative di consumo, di spacci e mense aziendali e di altre organizzazioni che assolvano analoghe funzioni” (art. 5).

Come si può notare, si trattava di una *amministrativizzazione* dell'agire economico nel senso che la regolamentazione, ricorrendo alla filosofia politico-giuridica di Francesco Gentile<sup>(45)</sup>, costituiva una manifestazione della ragion di Stato, in quanto calava dall'alto, era cioè astratta, *sine fundamento in re* — in questo anticipando l'ideologia che sta alla base dell'art. 41, comma 3, della Costituzione, il quale stabilisce che “la legge determina i programmi e i controlli opportuni

---

<sup>42</sup> F. Gentile, *Filosofia del diritto*, cit., p. 181.

<sup>43</sup> Il lettore interessato può trovarne un' articolata dimostrazione in L. Franzese, *Ordine economico e ordinamento giuridico*, cit.

<sup>44</sup> Ci si riferisce al D.Lgs.Lgt. 19 Ottobre 1944, n. 347 (“*Istituzione del Comitato interministeriale e dei Comitati provinciali per il coordinamento e la disciplina dei prezzi*”), modificato dal D.Lgs.Lgt. 23 Aprile 1946, n. 363, che ha cambiato la composizione del Comitato.

<sup>45</sup> F. Gentile, *Intelligenza politica e ragione di Stato*, Milano 1983.

perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Il richiamo a ciò che è "sociale", invero, è sinonimo di statale e consente all'ente pubblico di esercitare un controllo pervasivo sull'economia, condizionandone le dinamiche mediante l'utilizzo di tutta la panoplia di provvedimenti amministrativi che, per loro natura, come si è già sottolineato, sono espressioni di eteronomia.

In anni recenti al CIP sono subentrate le *Authorities*, le Autorità indipendenti, che viceversa stimolano l'autoregolamentazione del mercato instaurando un contraddittorio tra gli utenti di un servizio, gli acquirenti di un bene, e gli erogatori o i produttori degli stessi<sup>(46)</sup>. In questa nuova prospettiva, non è affatto sufficiente alle istituzioni impedire le prevaricazioni e le asimmetrie tra le parti, e cioè garantire l'efficienza del mercato, essendo necessario introdurre una serie di misure in grado di indicare agli operatori economici modalità di relazioni che, lungi dal soddisfare presupposti di mera convenienza economica, si pongano piuttosto come educazione al retto, a ciò che è giusto per la comunità; in questo senso pare operare la figura del servizio universale che, nata nell'esperienza giuridica dell'Unione Europea<sup>(47)</sup>, consente all'associazione societaria di ottenere quanto è necessario per il suo equilibrato sviluppo, laddove il mero calcolo economico non giustificerebbe l'intrapresa individuale<sup>(48)</sup>.

VIII. — Infine, e questo è già stato in qualche modo adombrato dall'intervento del professor Cossutta<sup>(49)</sup>, la *Filosofia del diritto* di

---

<sup>46</sup> Cfr. G. Gitti (a cura di), *L'autonomia privata e le autorità indipendenti. La metamorfosi del contratto*, Bologna 2006.

<sup>47</sup> Per il diritto comunitario, è essenziale il riferimento alla Comunicazione della Commissione - I servizi d'interesse generale in Europa (in G. U. C. E. n. C/281 del 26 settembre 1996, integrata dalla successiva Comunicazione, in G. U. C. E. n. C/17 del 19 gennaio 2001) che ha introdotto la nozione di *servizio universale*, seguita dalla direttiva 97/33/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997, che all'art. 2, co. 1, lett. g) indica nel servizio universale quell'"insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile", (modificata dalla direttiva 98/61/CE del 24 settembre 1998), e dalla direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002; per quanto riguarda la ricezione nell'ordinamento italiano, si citano il D. P. R. 19 settembre 1997, n. 318 e la legge 31 luglio 1997, n. 249, il cui art. 5 relativo al servizio universale è stato abrogato dal D. Lgs. 1 agosto 2003, n. 259.

<sup>48</sup> Così le Poste devono distribuire la corrispondenza anche se il prezzo dei francobolli è insufficiente a coprire per intero il costo del servizio; gli operatori delle telecomunicazioni devono impiantare le cabine telefoniche anche in quei luoghi in cui, dal semplice calcolo economico, non vi sarebbe convenienza.

<sup>49</sup> Cfr. *supra*, p. 28.

Francesco Gentile disvela le ragioni *antropologiche*, prima ancora che tecnico-formali, dell'affermarsi della sussidiarietà. Invero il principio di sussidiarietà, inteso quale superamento della prospettiva legalista e formalista, non è semplicemente una formula mediante la quale riallocare il potere tra i diversi centri istituzionali, in quanto essa implica una determinata concezione del singolo, la concezione che singolo come persona, cioè soggetto morale capace di discernere il bene dal male e di comportarsi di conseguenza.

Come si sottolinea nel volume, la condizione necessaria per attivare il processo di ordinamento giuridico delle relazioni umane, infatti, è “una disposizione naturale, un *habitus* alla regolarità, cioè al rispetto delle regole, per il quale non sapremmo trovare nome più adeguato se non quello di giusta autonomia”<sup>(50)</sup>; donde, in definitiva, “per poter riconoscere nell'intervento della comunità, volto a moderare le intemperanze dei suoi membri, e ad attribuire ad ognuno il suo, la liberazione di ciascuno dal condizionamento immediato dell'istinto e dell'appetito, è necessario ammettere la disposizione al bene di ogni singolo”<sup>(51)</sup>.

XIX. — L'insegnamento che ci giunge dalla pubblicazione e più in generale dal magistero gentiliano, anche grazie all'impostazione scelta dai curatori, è che le istituzioni politiche ed amministrative possono essere concepite come sussidiarie a patto che si riconosca l'idoneità del singolo a regolare da sé la propria condotta. Da questa attitudine soggettiva, da questa disposizione elementare all'ordinato vivere, infatti, prende l'abbrivo l'intervento delle istituzioni per supportare l'autodisciplina, controllandola ed integrandola in vista del bene comune.

---

<sup>50</sup> F. Gentile, *Filosofia del diritto*, cit. p. 195.

<sup>51</sup> *Op. cit.*, p. 194.





# COSA È LA SUSSIDIARIETÀ

Gregorio Arena  
Università di Trento

I. — Mi sembra innanzitutto opportuno partire con una premessa che si incentri sul “taglio” che intendo conferire alla mia relazione di oggi. Io insegno diritto amministrativo e, quindi, questo mi porta per formazione e per interesse, ad accostarmi ai profili concreti dell’applicazione dei principi, seppure con una certa propensione all’astrazione, che, in qualche modo, bilancia questa concretezza. Inoltre, come ricordava poc’anzi l’amico Lucio Franzese, da qualche anno (precisamente dal 2004) sono Presidente di Cittadinanzattiva (che è un’associazione per la tutela dei diritti dei cittadini) incarico che accentua ulteriormente il mio interesse per l’operatività. Tutto questo per dirvi che della sussidiarietà parlerò in una prospettiva molto concreta.

II. — E vi parlerò prevalentemente, anzi unicamente, della sussidiarietà nella sua accezione orizzontale. Stamattina è stata illustrata molto efficacemente e sotto vari punti di vista, la sussidiarietà di tipo verticale, intesa cioè come ripartizione di funzioni ai vari livelli istituzionali. È chiaro che le nozioni di sussidiarietà in senso verticale e orizzontale si intersecano perché (e qui entriamo subito nel merito) io ritengo che la sussidiarietà orizzontale si realizzi essenzialmente a livello locale, nel rapporto fra cittadini ed enti locali.

III. — Quindi, è chiaro che quante più funzioni sono attribuite a quelle istituzioni che si trovano ad operare “il più vicino possibile” ai cittadini, tanto più è facile che si realizzi la sussidiarietà orizzontale, perché solo in quel caso vi possono essere Amministrazioni con competenze tali da poter interloquire e collaborare con i cittadini stessi.

IV. — Ma ciò di cui mi occuperò qui oggi, come dicevo, è essenzialmente la sussidiarietà orizzontale, che nel nostro ordinamento aveva avuto, anche prima della riforma costituzionale del 2001, già alcune spe-

cificazioni a livello legislativo, in particolare nella legge Bassanini e nel Testo Unico sugli Enti Locali. Ora, tuttavia, il riferimento principale a questo riguardo è l'art. 118 Cost. Cioè, quell'articolo della Costituzione che si apre, al primo comma, con quell'affermazione molto forte per cui *le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza* — e, quindi, con il riconoscimento della sussidiarietà in senso verticale; e che si chiude dichiarando: *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*. Notate che questo elenco segue un ordine inverso rispetto a quello di cui all'art. 114 Cost. laddove si definisce la Repubblica costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, insomma, dagli enti locali a "salire" verso i poteri pubblici centrali.

V. — Di fatto, possiamo considerare questo elenco come l'espansione di un unico termine: la Repubblica. Quindi, l'ultimo comma dell'art. 118 Cost. può essere più semplicemente tradotto spiegando che *la Repubblica favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*.

VI. — C'è una diversità di concetti e di problemi in queste tre righe, che fa paura. Io, più vado avanti, e più mi rendo conto che ogni occasione, e tanto più un'opportunità come il convegno triestino di quest'oggi, è un motivo buono per individuare qualche altro problema, capire qualche cosa in più; ma veramente sono tre righe ad alta densità, in cui ci sono diversi problemi che, ovviamente, non possiamo affrontare approfonditamente qui, ma che vi segnalo.

VII. — Allora, dal mio punto di vista (e per onestà intellettuale vi devo dire che questa è solamente una delle possibili prospettive sulla sussidiarietà) quello che queste tre righe significano, è la legittimazione costituzionale di un modello d'amministrazione che personalmente avevo individuato già negli anni '90, in un saggio del 1997 intitolato "Introduzione all'amministrazione condivisa"<sup>(52)</sup> in cui cercavo di

---

<sup>52</sup> G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale: rivista trimestrale", 1997, pp. 29-65.

porre al centro del dibattito il delinearsi di un certo problema.

VIII. — Intendevo cioè mettere in evidenza il fatto che le amministrazioni pubbliche non sono più in grado di affrontare da sole la complessità dei problemi delle società in cui viviamo, ma non perché siano inefficienti, non per un problema di risorse umane o finanziarie o ancora organizzative; semplicemente perché non è possibile immaginare che si possa amministrare una società come quella italiana odierna lasciando unicamente alle amministrazioni il compito di tutelare l'interesse pubblico nelle sue varie accezioni, di fronte a 57 milioni di amministrati passivi e a volte addirittura ostili di fronte all'interesse pubblico.

IX. — E segnalavo una serie di casi concreti da cui risulta che andiamo verso un modello di amministrazione condivisa. Non partecipata. Quindi, non intendo parlare della partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo, ma piuttosto dell'intervento dei cittadini per risolvere concretamente i problemi. E citavo, come esempio, un tema non molto elegante, se volete, ma molto concreto, che è quello della raccolta differenziata dei rifiuti.

X. — In cui mi sembrava abbastanza evidente che l'amministrazione non poteva usare il proprio potere per imporre a milioni di persone di cambiare i propri comportamenti quotidiani; aveva bisogno della collaborazione dei cittadini per ottenere un certo risultato nell'interesse generale e usava, altra novità degli anni Novanta, lo strumento della comunicazione.

XI. — C'è da dire che la comunicazione pubblica negli anni Novanta ha avuto un'esplosione assoluta, non casualmente, ma perché la comunicazione è lo strumento di un'amministrazione che non ordina, non obbliga, non costringe, ma che convince, perché in una società come la nostra, ormai è sempre più difficile ottenere i risultati dando ordini. I risultati si possono ottenere soltanto comunicando e quindi convincendo.

XII. — Allora, quando nel 2001, in Costituzione, sono comparse quelle tre righe, le quali, fra l'altro, consentitemi di dirlo con un pizzico di orgoglio "associativo" (pochi lo sanno e ci tengo a dirlo, perché è giusto ricordare lo sforzo di tante persone che si sono impegnate nell'interesse generale) esso sono, dicevo, il risultato di un campagna

chiamata “Parte civile”, a cui avevano partecipato Cittadinanzattiva, Comunione e Liberazione, le Acli, insomma tutto quel mondo molto variegato dell’associazionismo, che presentò alla Commissione Bicamerale una proposta di riforma della Costituzione che rispecchiava la disposizione costituzionale attuale.

XIII. — Tuttavia, in sede di Commissione Bicamerale, poi, non se ne fece nulla. E alla fine il principio è entrato in Costituzione perché Giuseppe Cotturri, professore a Bari, che è stato il mio predecessore come Presidente nazionale di Cittadinanzattiva, formulò lui queste tre righe in questo modo, nel senso cioè in cui Vincenzo Cerulli Irelli e Rosa Russo Jervolino, che in quel momento erano in Parlamento, lo fecero proprio. E così è entrato in Costituzione in questo modo.

XIV. — Perché vi dico questo? Per segnalarvi come, a volte, la società civile riesce ad entrare addirittura in un procedimento di riforma costituzionale. Ma questo non significa ancora nulla se difetta l’esperienza: va detto, infatti, che questo principio disciplinato dall’art. 118 Cost., non è orfano. Cioè, con una metafora, non è come una conchiglia rimasta sulla spiaggia, vuota, perché il mollusco è morto.

XV. — No, al contrario, è proprio la rappresentazione in Costituzione di un mondo, di un’Italia, che esiste nella realtà, che è fatta di centinaia di migliaia di persone, che gravita intorno al mondo del volontariato, del terzo settore, dell’impegno civico anche diffuso, anche non organizzato. E questo mondo, in queste tre righe, ha trovato la propria legittimazione, il proprio riconoscimento.

XVI. — Perché queste tre righe affermano sostanzialmente un principio basilare, riconoscendo ai cittadini il ruolo di soggetti attivi nella realizzazione degli interessi generali, cosa che nella tradizione del diritto pubblico europeo, finora non si era mai data.

XVII. — In altri termini, quello che c’è in queste tre righe, a mio avviso, è un cambiamento di paradigma, per dirla proprio esplicitamente. Magari vi sembrerà una constatazione azzardata, ma, secondo me, è proprio un cambiamento di paradigma. Stamattina si è parlato di “un principio eversivo”: ebbene, io direi addirittura rivoluzionario, proprio nel senso letterale del termine “rivoluzione”, cioè di rottura, di cambiamento di ottica.

XVIII. — Perché fondamentalmente il punto è questo. Vedete, per due secoli circa in Europa abbiamo costruito tutto il nostro Diritto amministrativo e, quindi, anche l'operare quotidiano delle amministrazioni, intorno a quello che Sabino Cassese ha chiamato il paradigma bipolare. Il paradigma bipolare è uno schema teorico, ma con chiare ricadute nel mondo della pratica, secondo il quale accanto alle amministrazioni pubbliche, titolari del perseguimento dell'interesse pubblico così come definito dalla legge, vi sono gli amministrati, i privati (e si chiamano non a caso privati, non cittadini) i quali sono in una posizione di subordinazione rispetto all'amministrazione pubblica, perché portatori appunto di interessi privati, in quanto tali evidentemente recessivi rispetto all'interesse pubblico.

XIX. — Questo paradigma è così forte e così pervasivo che, poi, ha determinato e condizionato tutto il modo di essere delle amministrazioni pubbliche. Pensate, ad esempio, a un tema che mi è stato caro fin dall'inizio della mia attività di ricerca, il tema del segreto, in particolare il segreto amministrativo. Segreto, etimologicamente, deriva da *secernere* e *secernere* vuol dire letteralmente *separare*. Perché il segreto è qualcosa che separa. Ed è dai tempi di Cavour che in Italia vige questa regola del segreto, che è rimasta inalterata fino al 1990. Perché? Ma è evidente. Se io perseguo l'interesse pubblico e tu sei un privato, perché mai tu devi voler sapere quello che io so, che io faccio, in nome del superiore interesse pubblico?

Lo schema della separazione implica un conflitto potenziale, tale da richiedere la presenza di un soggetto terzo a cui ricorrere, la magistratura, comportando quindi la diffidenza reciproca e un'organizzazione chiusa.

XX. — Dunque, in questo schema c'è un'idea di cittadini considerati esclusivamente come utenti, amministrati, assistiti, pazienti (notate i termini!) egoisti (perché si suppone che essi siano interessati soltanto ai propri interessi), che pagano le tasse, rispettano le leggi, che insomma, si comportano da bravi cittadini, tanto poi all'interesse pubblico ci pensa l'amministrazione.

XXI. — Uno schema così funzionava e tutt'ora funziona in ambiti circoscritti. Funzionava certamente nell'Ottocento, quando la società era molto più semplice e l'amministrazione aveva meno compiti. Ma, ripeto quello che ho detto prima, a me sembra che uno schema come questo, pur continuando a essere uno schema valido in tutta una

serie di ambiti, in cui evidentemente le amministrazioni pubbliche continuano e continueranno ad operare con lo schema bipolare, oggi non sia più sufficiente. E che, quindi, si debba avere il coraggio e la fantasia di cercare una nuova forma di rapporto fra amministrazioni e cittadini.

XXII. — A mio avviso, questa nuova forma di rapporto può fondarsi, appunto, sul principio di sussidiarietà ed in particolar modo sul principio di sussidiarietà orizzontale. Intesa, nel senso che vi dirò fra un momento, come collaborazione fra amministrazione e cittadini.

XXIII. — In sostanza, se la Costituzione dice che la Repubblica deve favorire le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale (quindi non tutte le iniziative dei cittadini, ma quelle che servono a svolgere attività di interesse generale) questo vuol dire che quei cittadini, in quel momento, non sono utenti, non sono amministrati, non sono soggetti passivi, meri utenti di un servizio.

XXIV. — Quei cittadini sono invece soggetti attivi, i quali si stanno autonomamente assumendo una responsabilità che nessuno gli chiede di assumere, né gli impone. Quindi, qui c'è il dato fondamentale della solidarietà, della responsabilità, della nuova cittadinanza, se volete. E se i cittadini fanno questo, i poteri pubblici devono favorirli. "Favoriscono": il termine è inequivoco, vuol dire che devono favorirli.

XXV. — Rispetto ad atteggiamenti di indifferenza e a volte di ostilità delle amministrazioni nei confronti dell'impegno di migliaia e migliaia di persone (e qui ci sono persone che operano nel mondo del volontariato e lo fanno sicuramente meglio di me) questo è un cambiamento veramente rivoluzionario. Perché vuol dire che le amministrazioni pubbliche, in particolare quelle locali, di fronte a cittadini che si mobilitano, non possono avere un atteggiamento del tipo: "tu stai al posto tuo perché all'interesse pubblico ci penso io". Devono favorirli. Come? Il discorso sulle modalità cercherò di affrontarlo fra qualche minuto.

XXVI. — Allora, in questo senso la prospettiva cambia completamente perché qui si tratta di cittadini, singoli o associati (presumibilmente associati, ma possono anche essere singoli) i quali autonomamente si mobilitano, decidono di agire in nome dell'interesse generale. Certo, non è una novità che i privati operino nell'interesse generale, è vero, ma secondo lo schema bipolare, il soggetto che decide rimane sempre l'amministrazione pubblica, in base ad istituti quali

l'appalto, la concessione, e simili. Quindi, è sempre l'amministrazione pubblica che rimane l'unica titolare dell'interesse pubblico. Il privato è solo uno strumento. Non solo, ma il privato che agisce, in questa accezione può agire solo per massimizzare il proprio interesse. Legittimamente, non persegue l'interesse generale: lo fa se ed in quanto ne ricava un vantaggio economico. Mentre nel paradigma sussidiario non si dice che i cittadini attivi devono ricavare un vantaggio economico. Possono ricavare un vantaggio, ma non necessariamente economico. Vi faccio un esempio.

XXVII. — Supponiamo che un gruppo di genitori, vedendo che il giardino della scuola frequentata dai loro figli non è tenuto in ordine perché l'amministrazione comunale, per vari motivi, non è in grado di farlo, si rivolga al Comune: "una domenica andiamo noi per metterlo in ordine, dateci gli attrezzi". Ecco, io ho provato a fare questo quando vivevo a Roma e avevo tre figli piccoli e il Comune mi rispose: "no, non se ne parla nemmeno". Giustamente, dal loro punto di vista. Parlo degli anni '70-'80. Oggi non potrebbe dire di no. Anzi, dovrebbe mettere a disposizione dei genitori "attivi" degli strumenti per farlo perché si tratta di un'attività che integra quella del Comune ed è evidentemente di interesse generale. Quanto ai genitori in questione, il loro vantaggio consiste nel fatto che i loro figli giocano in un giardino tenuto in ordine; ma non è un vantaggio economico.

XXVIII. — Ma in questo esempio appena citato si pone un problema, che affronto subito, così se in platea c'è qualche amministratore anticipo la sua domanda. Un buon motivo per cui un amministratore pubblico potrebbe dire di no a cittadini che vogliono attivarsi, è il problema della responsabilità. Perché, effettivamente, si fa presto a dire, ma se poi questi genitori attivi o qualcun altro si fa male, chi è responsabile?

So che questo potrebbe essere un ostacolo di notevole peso. Allora il suggerimento è quello di cominciare a pensare a forme di assicurazione *ad hoc* per questo tipo di attività. Non dovrebbe essere impossibile, per le amministrazioni locali o per l'ANCI, addirittura, stipulare dei contratti tipo con delle società assicurative, fatti apposta per coprire questo tipo di responsabilità. Perché le attuali forme di assicurazione sono fatte tenendo conto dei dipendenti pubblici incardinati, non di persone che temporaneamente possono svolgere una funzione che è nell'interesse generale.

Questo per dire che i problemi ci sono, ma ci sono anche le



soluzioni, volendo.

XXIX. — Allora, l'ultimo comma dell'art. 118 Cost., come avrete capito da quello che ho detto, a mio avviso è immediatamente applicabile. Avrò bisogno, però, quasi certamente di leggi regionali e di regolamenti per essere poi specificatamente disciplinato nella sua attuazione, perché ci sono tutta una serie di problemi che possono essere risolti unicamente con fonti normative diverse dalla Costituzione. Ma in ogni caso l'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione è immediatamente applicabile.

XXX. — Tanto è vero che ci sono persone in giro per l'Italia che lo stanno applicando, come risulta anche dai casi citati nel sito del Laboratorio per la Sussidiarietà, dove trovate oltre alle esperienze anche norme, giurisprudenza, bibliografia, notizie. C'è anche la notizia del convegno di oggi, naturalmente. Vi consiglio di consultarlo, l'indirizzo è [www.labsus.org](http://www.labsus.org), "Labsus" è l'acronimo di Laboratorio per la Sussidiarietà.

XXXI. — Quello che è importante è che i cittadini che applicano l'ultimo comma dell'art. 118 sono soggetti che fanno vivere la Costituzione. Ora, dal mio punto di vista questo è straordinario perché forse per la prima volta non è il soggetto pubblico che fa vivere un principio costituzionale, ma sono i cittadini. In altri termini, se i cittadini non si attivano e non si pongono di fronte alle amministrazioni dicendo: "noi vorremmo fare delle cose nell'interesse generale" il principio non vive. Non possono, le amministrazioni pubbliche, fare loro quello che dovrebbero fare i cittadini, capite? Quindi, da questo punto di vista, è affascinante il fatto che siamo di fronte ad una forma di attivismo civico costituzionale.

XXXII. — Insomma, è una cittadinanza attiva che diventa fonte di diritto. E guardate che è una forma anche di libertà nuova perché, se ci pensate bene, questa nuova possibilità offerta ai cittadini, non è una libertà in senso tradizionale, come la libertà di opinione o di riunione e non è nemmeno un diritto sociale, inteso come libertà dal bisogno.

XXXIII. — In un libretto uscito a luglio del 2006 per i tipi dell'Editore Laterza, ed intitolato "Cittadini attivi"<sup>(53)</sup>, l'ho definita una libertà solidale e responsabile. Perché l'impegno civico è una forma

---

<sup>53</sup> G. Arena, *Cittadini Attivi*, Roma-Bari 2006.

di libertà, non un diritto in senso stretto, da esercitare nei confronti di qualcuno o di qualcosa, bensì è una forma di libertà che qui viene offerta dall'ordinamento ai cittadini. Se tu vuoi, puoi farlo. Nessuno ti obbliga a fare. Se vuoi puoi essere un cittadino attivo.

XXXIV. — Ed è una forma di libertà solidale e responsabile. Ci tornerò fra un minuto sul tema della solidarietà perché secondo me c'è un legame molto stretto fra l'art. 118 Cost., ultimo comma, ed alcuni principi costituzionali fondamentali, fra cui sicuramente l'art. 2 Cost., che riguarda il dovere di solidarietà.

XXXV. — Però lasciatemi sottolineare un attimo il tema della responsabilità, in senso più generale. Io penso che per il nostro Paese, in questo momento, sia essenziale riuscire a recuperare il senso di una responsabilità condivisa, l'idea che siamo tutti responsabili in qualche modo di tutto, ciascuno per la propria parte, altrimenti non riusciremo a superare il paradigma bipolare, che contiene in sé la logica della delega. Anche nella sfera della politica tutto si fonda su una delega: "io ti voto e poi tu governi in nome e per conto mio. E poi fra cinque anni, verifico quello che hai fatto".

XXXVI. — Io penso che non sia possibile oggi continuare ad amministrare società complesse come le nostre solamente sulla base di questi meccanismi di delega. Sotto certi profili vanno benissimo, per carità, perché come diceva Winston Churchill la democrazia è un sistema in cui le teste si contano, non si rompono, quindi è pur sempre un sistema migliore dei tanti altri sperimentati finora.

XXXVII. — Ma accanto a questo sistema di deleghe è necessario ripristinare, se mai ci sono state, delle forme di responsabilità diffusa. E per me la cittadinanza attiva è questo, oltre che un principio costituzionale. E' soprattutto un modello di società in cui le persone si sentono responsabili. E quando vedono qualcosa che non funziona, invece di passare oltre e dire: "pazienza, qualcun altro ci penserà", pensano "vediamo cosa posso fare io".

XXXVIII. — Questo in Italia c'è già, non è un'utopia. In Italia ci sono per fortuna moltissime persone che si muovono in quest'ottica qui. Solo che se poi provano a fare qualche cosa, si scontrano con qualcuno che glielo impedisce oppure, nel tentativo di comunicare con la pubblica amministrazione, telefonano a un centralino e gli passano

tremila uffici diversi, dove nessuno sa dare una risposta. E alla fine al cittadino gli passa la voglia di darsi da fare, ovviamente.

XXXIX. — Quindi, c'è un problema anche di cambiamento degli interlocutori, perché la nuova cittadinanza basata su questo principio vive se ci sono, dall'altra parte, nelle istituzioni pubbliche, delle persone capaci di capire che cosa significa tutto ciò, capaci di accettare i cittadini come interlocutori e collaboratori, non come degli scocciatori che devono soltanto essere messi a tacere. Insomma, come tutte le cose nuove che cambiano veramente il mondo, anche applicare la sussidiarietà è complicato.

XL. — Comunque, se nella società italiana molti cittadini cominciano a considerarsi responsabili di quello che sta accadendo e si domandano: "cosa posso fare io?", questo inevitabilmente cambia anche l'atteggiamento delle amministrazioni.

XLI. — Come accennavo prima, questo principio si collega con alcuni principi fondamentali della Costituzione. Quali? La solidarietà sicuramente. Io do per scontato, sulla base di quello che ho detto, che se qualcuno decide di assumersi una responsabilità nell'interesse generale, lo fa perché è mosso da sentimenti, appunto, di solidarietà, di appartenenza, eccetera.

XLII. — Ma c'è un altro principio, il mio amatissimo art. 3 Cost., secondo comma, veramente un faro per chi si occupa dei diritti dei cittadini. Del resto, siamo a Trieste e io sono un velista, dunque lasciatemi usare una metafora marinara!

XLIII. — Questa disposizione è proprio un faro per la pubblica amministrazione o, meglio, dovrebbe esserlo, perché lì, nell'art. 3 Cost., secondo comma, c'è il programma di azione dell'amministrazione pubblica. Ve lo ricordo, brevemente: *è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*

XLIV. — Guardate, qui c'è quella che io chiamo la missione costituzionale dell'amministrazione. Di tutte le amministrazioni pubbliche. Non solo di quelle di prestazione, quindi non solo della sanità,

dei trasporti, dell'istruzione, perché anche garantire le certezze pubbliche, quindi l'anagrafe, lo stato civile, è un modo con cui rimuovere gli ostacoli per lo sviluppo delle persone. Perché se vivete in un posto in cui non ci sono certezze legali, non vivete bene. Anche l'ordine pubblico è un modo con cui rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo. E dunque tutta l'amministrazione pubblica ha come proprio riferimento, come faro, proprio l'art. 3 Cost., secondo comma. Perché lì c'è la giustificazione della sua esistenza. E la giustificazione profonda dell'esistenza delle amministrazioni sta proprio nella nozione di dignità della persona umana.

XLV. — Perché se io dico che la Repubblica, tutta la Repubblica italiana, ha come compito quello di creare le condizioni, in positivo, per il pieno sviluppo della persona, vuol dire che la persona umana, le sue esigenze, i suoi progetti di vita, i suoi sogni, i suoi talenti, stanno al centro di tutto. Questo dà una nobiltà al lavoro pubblico, all'azione amministrativa, incredibile. Altro che *mission*, come si dice nelle aziende!

XLVI. — Fa rabbia constatare che quando viene assunto un giovane in un'impresa, una delle prime cose che gli insegnano, è la *mission* dell'azienda; com'è possibile che nessuno spieghi ai dipendenti pubblici, nuovi e vecchi, che la *mission* delle Amministrazioni pubbliche è questa, cioè, l'art. 3 Cost., secondo comma? Questa è la sua vera missione: rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

XLVII. — C'è poi un punto ulteriore. C'è un nesso fra gli artt. 3 secondo comma e il 118 ultimo comma. Perché? Vedete, nel 1948 ovviamente i padri costituenti erano imbevuti, per così dire, di paradigma bipolare. La loro idea era che solo la Repubblica doveva rimuovere gli ostacoli. I cittadini erano sostenuti, assistiti, erano i beneficiari passivi di questa rimozione degli ostacoli.

XLVIII. — Ma se noi diciamo che creare le condizioni grazie alle quali ciascuno possa essere sé stesso o sé stessa, è nell'interesse generale, esattamente come nell'art. 32 Cost. si dice che la tutela della salute è un diritto fondamentale dell'individuo, ma è allo stesso tempo anche interesse della collettività (perché vivere in una comunità di persone in buona salute è meglio che vivere in una comunità di persone malate), allora, se noi diciamo che garantire le condizioni per lo sviluppo di ciascuno è nell'interesse generale, ne deriva che quello che fanno i cittadini attivi, mobilitandosi nell'interesse generale, in realtà

consiste nel perseguire essi stessi la missione costituzionale dell'amministrazione, creando le condizioni per il pieno sviluppo di ciascuno, compresi loro stessi.

XLIX. — Perché quando i cittadini si mobilitano facendo cose concrete che sono nell'interesse generale, detto in altri termini, si prendono cura dei beni comuni, di fatto quei cittadini stanno facendo qualche cosa che la Costituzione affida alla Repubblica come compito, ma che nel nuovo paradigma sussidiario anch'essi possono fare.

L. — In questo caso i cittadini non sono soltanto i destinatari dell'intervento della Repubblica, ma sono in prima persona soggetti che fanno qualche cosa che serve a promuovere le condizioni e il pieno sviluppo di tutti e di loro stessi in prima persona.

LI. — Quindi, in questo senso, c'è proprio un ponte fra l'art. 3 secondo comma e il 118 ultimo comma. Ed è un'interpretazione dell'interesse generale in cui si capisce che l'interesse generale non è un concetto astratto, ma è una cosa molto concreta, che traduco in "prendersi cura dei beni comuni". E i beni comuni sono quei beni che sono oggetto di un'utilizzazione collettiva e che proprio in quanto tali sono fonte di arricchimento per tutti; ma, se impoveriti, impoveriscono tutti.

LII. — Quali sono? L'ambiente, il territorio, l'aria, l'istruzione, la salute, la fiducia nei rapporti sociali. E' un bene comune, anche se è una relazione, non un bene materiale, anche la legalità. Pensate a quelle parti d'Italia in cui, purtroppo, il controllo del territorio è in mano alle organizzazioni criminali. Quei cittadini che lì si battono per tutelare la legalità, si stanno prendendo cura di un bene comune. E questo è ovviamente nell'interesse generale.

LIII. — Lo fanno perché, evidentemente, non sopportano più di vivere in una condizione di subordinazione alla mafia o alla 'ndrangheta. Rischiano grosso, questa sì che è assunzione di responsabilità! E stanno facendo qualcosa che, comunque, è nell'interesse generale e che toccherebbe alla Repubblica fare.

Un altro bene comune è la regolazione del mercato. Guardate che quando le associazioni dei consumatori intervengono, fanno monitoraggio, protestano perché i diritti dei consumatori non sono rispettati o certi servizi non sono adeguati, di fatto stanno facendo la stessa cosa che fanno le Authorities dall'alto: stanno regolando il

mercato. E, quindi, da questo punto di vista, il mercato regolato è un bene comune, esattamente come l'ambiente e il territorio, e i cittadini possono avere un ruolo anche in questo.

LIV. — Dunque il nesso fra l'art. 3 secondo comma e il 118 ultimo comma legittima ancora di più il ruolo dei cittadini attivi in quanto alleati della Repubblica. Secondo la Costituzione del 1948 è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli. Oggi si può dire: è compito della Repubblica insieme con i cittadini. Cioè i cittadini diventano alleati della Repubblica nella rimozione degli ostacoli al loro stesso pieno sviluppo. Perché sottolineo questo punto?

LV. — Perché secondo me, per un amministratore locale che capisce tutto questo, ciò vuol dire introdurre risorse nuove, aggiuntive. Se io Sindaco, io Assessore di uno degli ottomila Comuni italiani, capisco che i miei concittadini, i miei amministrati possono essere, se lo desiderano, se sono in grado di farlo, attivi nella soluzione di problemi che riguardano la comunità in cui vivono, vuol dire che io ho trovato risorse aggiuntive (e in una fase di risorse finanziarie calanti questo è cruciale), grazie alle quali e insieme con le quali, posso continuare a garantire condizioni di vita accettabili, se non addirittura migliori, alla mia comunità.

LVI. — In altri termini passare dall'ottica del paradigma bipolare a quella del paradigma sussidiario in una piccola comunità può voler dire far venir fuori risorse e capacità e energie che fino a quel momento erano latenti. Naturalmente gli amministratori non è detto che debbano per forza aspettare che qualcuno si svegli, ma possono trovare delle forme per sollecitare l'emergere di queste risorse, indubbiamente. Soprattutto a livello locale questo è relativamente facile.

LVII. — In questo senso, il verbo "favoriscono" della Costituzione nelle amministrazioni dovrebbe diventare un dato strategico. Cioè bisognerebbe che le amministrazioni soprattutto locali, i politici e i dirigenti, si rendessero conto che il "favoriscono" non può essere una cosa che accade solo quando qualcuno si attiva, ma dev'essere qualcosa di strutturale. Vuol dire per esempio formare i dipendenti perché capiscano che i cittadini possono essere alleati, non solo utenti o amministrati. Vuol dire organizzarsi, immaginare che ci possa essere all'interno dell'Ente un punto di riferimento *ad hoc* per il rapporto con i cittadini attivi. Potrebbe essere l'URP, l'ufficio per le relazioni con il pubblico, in cui operano persone che, per formazione

e cultura, sono preposte proprio al rapporto con il pubblico. Ma non è detto. Potrebbe essere anche un'altra struttura direttamente di *staff* del Sindaco.

LVIII. — Bisognerebbe prevedere risorse per questo. Perché per quanto poche, comunque qualche risorsa o qualche forma di strumento a disposizione dei cittadini attivi andrà messa. Insomma, la valorizzazione della sussidiarietà deve diventare un fatto strutturale di amministrazioni che capiscono che da sole non ce la possono più fare.

LIX. — Mi capita di parlare di questo principio in giro per l'Italia, e paradossalmente è più facile far capire la valenza del principio in certe parti d'Italia dove le amministrazioni non hanno particolari tradizioni di efficienza, che non in zone dove l'amministratore pubblico pensa "io sono bravo, sono organizzato: tu cittadino che vuoi, perché ti agiti? Ai problemi della comunità ci penso io". Ed è un discorso comprensibile, anche se non molto lungimirante. Io penso che bisognerebbe fare lo sforzo anche dove l'amministrazione funziona bene e ha buone tradizioni di mettersi nell'ottica per cui: "da soli non ce la possiamo fare, è troppo complicato il mondo moderno per poter rinunciare al contributo dei cittadini".

LX. — Ultimo punto: democrazia e sussidiarietà. Brevemente, per poi tornarci eventualmente nel dibattito, ma insomma...per essere cittadini attivi bisogna essere liberi. Liberi in un doppio significato.

LXI. — Liberi nel senso di libertà tradizionali: poter esprimere le proprie opinioni, riunirsi, muoversi. Quindi, è un principio che, per definizione, rafforza la democrazia. Perché i cittadini che si mobilitano nell'interesse generale, sono cittadini che usano i diritti costituzionali, li fanno vivere, imparano cosa vuol dire organizzare una riunione, parlare in pubblico...

LXII. — Oggi, purtroppo, i partiti non sono più la sede in cui si imparano queste cose, dunque l'applicazione della sussidiarietà potrebbe essere uno spazio utilissimo di formazione civica alle radici. I cittadini attivi sono sicuramente persone che devono usare i diritti costituzionali, se no non possono essere attivi...e questo significa che in un regime totalitario la sussidiarietà verrebbe probabilmente vista molto male, perché diventerebbe uno spazio di democrazia che il regi-

me totalitario non può accettare.

LXIII. — Secondo: bisogna essere liberi dal bisogno. Non si può essere così ipocriti da pensare che la cittadinanza attiva possa essere qualcosa che soltanto chi sta bene, è attento, ha cultura, può realizzare. Bisogna che la cittadinanza attiva sia alla portata di tutti, perché se deve comportare una responsabilità diffusa, bisogna che tutti possano essere, se lo vogliono, cittadini attivi.

LXIV. — Allora, qui va chiarito questo punto. Non c'è, ripeto non c'è, nessun obbligo morale o costituzionale di essere cittadini attivi. E se ve lo dice il Presidente di Cittadinanzattiva ci potete credere! Io vorrei che fosse chiaro che non c'è rispetto all'impegno civico una valutazione moralistica o di altro tipo. Se uno vuole limitarsi a fare il cittadino normale che paga le tasse, rispetta le leggi, eccetera, e si aspetta da chi amministra di ricevere dei servizi efficienti e di qualità... va benissimo. Perché questo è lo stato delle cose in un sistema come il nostro ed è giusto che sia così.

LXV. — Se uno, però, vuole uscire ad un certo punto dal guscio del cittadino normale e diventare in qualche modo cittadino attivo, deve trovare gli spazi per poterlo fare, deve trovare amministrazioni pubbliche accoglienti o comunque disponibili. Può decidere, se vuole, di proseguire poi lungo questa strada, fino ad arrivare ad essere un volontario. Cioè, arrivare ad essere come altre centinaia di migliaia di persone nel nostro Paese, persone che all'interno di organizzazioni, mettendo a disposizione in maniera strutturata il proprio tempo e le proprie competenze, si assumono delle responsabilità nei confronti degli altri, spesso degli ultimi.

LXVI. — Da questo punto di vista i volontari sono sicuramente cittadini attivi. Ma i cittadini attivi non necessariamente sono volontari nel senso tradizionale del termine. Perché uno può fare il cittadino attivo anche una tantum. Cioè si impegna con altri, risolve un problema e poi se ne ritorna nella propria vita normale, quotidiana. Mentre nel mondo del volontariato c'è un'organizzazione, c'è una struttura, c'è un impegno che dura nel tempo.

LXVII. — Si può usare una metafora per chiarire questo punto, dicendo che i cittadini attivi stanno ai volontari come quelli che fanno sport amatoriale stanno agli atleti che fanno sport professionale, per far capire che se ci sono tanti cittadini attivi è probabile che poi emergano



nuovi volontari, così come in un Paese in cui tanta gente fa sport amatoriale è facile che emergano poi gli atleti che fanno agonistica.

Ma non è detto che questo passaggio debba necessariamente avvenire. Secondo me la nozione stessa di cittadinanza possiede diverse gradazioni: vi sono i cittadini normali, comuni, che sono la grande maggioranza; poi vi sono i possibili cittadini attivi ed infine i volontari. C'è anche da dire che alla scala opposta della cittadinanza ci sono quelli che chiamo i parassiti, in inglese detti *free riders*. Cioè quelli che prendono tutto dalla comunità e non danno nulla. Ce ne sono tanti, purtroppo. Ma sono anche, per fortuna, controbilanciati dalla possibilità di molte persone di fare certe cose nell'interesse generale, che oggi la Costituzione riconosce e legittima pienamente.

LXVIII. — Il secondo profilo della cittadinanza attiva importante dal punto di vista della democrazia è il principio di sovranità. Questo è un altro legame fra l'art. 118 ultimo comma e l'articolo 1 della Costituzione: *la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione*.

LXIX. — Nell'ottica dei nostri padri costituenti la sovranità si esercitava e si esercita attraverso il diritto di voto, attraverso la partecipazione a partiti e sindacati. E poco più. A me pare che oggi si possa dire che la cittadinanza attiva costituisce uno spazio, un polmone in più per la democrazia italiana.

LXX. — E penso anche che ce ne sia francamente un gran bisogno, proprio un gran bisogno. In una situazione di distacco crescente fra istituzioni e cittadini, di disprezzo se non addirittura di astio nei confronti di un sistema di partiti diventato sempre più autoreferenziale; in una situazione in cui purtroppo i cittadini italiani si sentono sempre più lontani da istituzioni che non riconoscono più come loro, in tutto ciò c'è un rischio per la democrazia italiana.

LXXI. — Il fatto che si possano aprire degli spazi di partecipazione, spazi di impegno, di assunzioni di responsabilità attraverso l'applicazione dell'art. 118 Cost., ultimo comma, fa bene alla democrazia italiana.

LXXII. — La sussidiarietà fa bene alle istituzioni, non è pericolosa o potenzialmente lesiva delle prerogative di chi sta nelle istituzioni. Al contrario. È linfa e ossigeno in più. È una forma di libertà solidale, responsabile, che rende i cittadini sovrani tutti i giorni.

I. — Credo che l'intervento del professor Gregorio Arena, così ampio e insieme così preciso nei riferimenti, abbia soddisfatto le attese principali di una riunione di questo genere. Per quanto mi riguarda occorre premettere anzitutto che trovo condivisibili le riflessioni appena ascoltate, come ho avuto peraltro modo di osservare in più di un'occasione; anche se mi piacerebbe sottolineare un piccolo punto di dissenso: io non ho così tanta fiducia nella sovranità, anzi vedo la sovranità come un limite. Ma si tratta, appunto, di una sfumatura, perché poi, ad esempio, rispetto all'ultimo convegno sulla sussidiarietà al quale ho partecipato, ho avuto modo di leggere un libro bellissimo di un collega parigino<sup>54</sup>, che mi ha fatto pensare molto e che parla proprio della sovranità della persona, cioè offrendo un concetto di sovranità che è molto vicino a quello che Arena propone nelle ultime battute della sua interessantissima relazione.

II. — Quindi devo confessare di trovarmi un po' spiazzato, tanto più considerando l'omaggio che i colleghi triestini hanno voluto rendere al libro di un vecchio professore. Ma di questo magari sarà meglio parlare in un secondo momento.

III. — Ciò che mi ha colpito particolarmente, questa mattina, sono state le parole che il Presidente Tesini ha usato in apertura; anch'io cercherò di soffermare l'attenzione sulla questione dell'eversività di questo principio. E non c'è dubbio che anche se utilizziamo la parola che piace di più a Gregorio Arena, cioè "rivoluzionario", non sembra del tutto sbagliato qualificare la nozione di sussidiarietà anche come un termine "eversivo". Perché, come diceva lo stesso Arena, si tratta proprio di un modo di ragionare "istituzionalizzato", nel senso che il principio di sussidiarietà si muove all'interno delle istituzioni, destabilizzandole.

---

<sup>54</sup> F. Monconduit, *Devenir citoyen. Essai de philosophie politique*, Bruxelles 2006, il quale peraltro afferma: "La démocratie aujourd'hui confère à chaque citoyen la souveraineté en partage. Cette seule attribution rend-elle capables de l'exercer effectivement? Capables, comme l'Alcibiade de Platon, de nous poser d'abord la question de notre disposition à la pratiquer? Capables de nous mesurer à elle? Capables de vouloir la justice et la sagesse, si c'est bien là la condition nécessaire à son bon usage? Autrement dit suffit-il d'être désigné comme détenteur de cette qualité suprême pour être aussitôt, comme par nécessité, rendu apte à la pratiquer? De ce statut avons-nous bien la stature? De cet habit, avons-nous l'étoffe? L'interrogation n'est pas nouvelle".

IV. — Dunque volevo soffermare la mia attenzione proprio su questo concetto di eversione, di discontinuità, proprio perché mi sembra estremamente interessante la ricostruzione di come una parola come “sussidiarietà”, che oggi si trova dappertutto ed è entrata nel gergo comune, abbia dato il via ad operazioni di proliferazione di proposte e programmi: il professor Arena ci ha ricordato l’indirizzo del sito del suo Laboratorio per la Sussidiarietà (<http://www.labsus.org>), domani alla *Venice International University*, presso l’Isola di S. Servolo a Venezia si riunisce il primo comitato scientifico di una nuova iniziativa, l’*International Center for Subsidiarity and Development* (il cui acronimo è ICeSD, e che potete trovare presso il sito <http://www.univiu.org/research/icesd>), a Milano è presente ed opera già da alcuni anni (più precisamente dal 2002) una “Fondazione per la sussidiarietà”, che trovate presso <http://www.sussidiarieta.net>; allo stesso modo il quotidiano “Il Riformista”, la prima settimana di ogni mese esce con un inserto dal titolo “Il Sussidiario”, curato dalla medesima Fondazione: insomma, adesso, in questo particolare momento storico, si può veramente parlare di un’orgia, un’orgia di sussidiarietà.

V. — Tuttavia mi ricordo di quando, credo dodici o tredici anni fa, la Regione Lombardia organizzò un convegno simile a questo e poi una serie di lezioni sull’utilizzo della sussidiarietà rivolte al personale tecnico-amministrativo della Regione e che si sono trasformate, in breve, in un vero e proprio corso completo. Gli organizzatori si rivolsero proprio a me, perché in effetti in quel periodo eravamo veramente in pochi interessati a tematiche come questa — parlo del nord Italia perché al sud c’era Gregorio Arena, e poi c’era anche Sabino Cassese, a dire il vero; in qualche misura in questo elenco si potrebbe includere anche Massimo Severo Giannini, sia pur lontanamente. Questo tanto per riflettere sulla storia del principio di sussidiarietà e per dare un’idea di quanto poco fosse diffuso l’interesse per questa nozione, nel nostro Paese, fino a pochi anni fa, rispetto all’attuale orgia.

VI. — Poi, sotto il profilo del diritto positivo, non c’è alcun dubbio che la fonte immediata di questo principio siano stati il Trattato di Maastricht e poi quello di Amsterdam. Cioè, da noi è arrivata per prima l’esperienza comunitaria, tanto che molti istituti del nostro ordinamento derivano proprio dal diritto comunitario: un esempio molto efficace ce lo ha fornito, con la solita precisione, Lucio Franzese, soffermandosi nella sua relazione introduttiva sulla nozione di servizio universale<sup>(55)</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. *supra*, p. 36.

Nell'esperienza comunitaria è accaduto quello che il Presidente Tesini sperimenta con il suo collega del Land di cui ci raccontava. Perché in realtà, diciamo così, l'introduzione del principio di sussidiarietà a livello comunitario è stato dapprima un astuto espediente per proteggere le sovranità nazionali degli Stati membri dall'intervento eteronomo della Comunità Europea (per lo più nel settore economico e del sostegno alla produzione). Insomma, si trattava di un approccio piuttosto distante, se non antitetico rispetto a quel quadro teorico così ben illustrato da tutti coloro che sono intervenuti oggi — da ultimo Arena, anche se lo stesso Giangaspero ci aveva parlato del principio di sussidiarietà offrendo delle prospettive che non esiterei a definire di apertura. In quella sede era invece percepito come uno strumento di chiusura, se volete quasi uno strumento volto ad impedire un corretto sviluppo della Comunità Europea. Sennonché io credo che l'idea della Comunità Europea sia un'idea del tutto innovativa; in queste occasioni amo di solito citare il passo di una sentenza della Corte di Giustizia cui contribuì Alberto Trabucchi (perché il Nostro professor Trabucchi dell'Università di Padova fu uno dei Presidenti della Corte ed il Relatore di quel caso). Dunque, con la storica sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, detta anche "*Van Gend and Loos*" dal nome della società che aveva proposto in via pregiudiziale la causa, i giudici della Corte hanno stabilito che l'ordinamento comunitario "riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini", in un contesto "comunitario", appunto perché "la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani"<sup>56</sup>). Da queste poche righe, risulta chiaramente che l'ordinamento giuridico comunitario è rivoluzionario rispetto gli ordinamenti giuridici della tradizione dello Stato moderno, fin dall'inizio<sup>57</sup>).

<sup>56</sup> Cfr. la "Raccolta della Giurisprudenza della Corte", c. 26/62, 1963, p. 23.

<sup>57</sup> Sino, in un'ipotetica traiettoria spazio-temporale, all'affermazione del principio del primato del diritto comunitario, che ormai si inserisce in una costante giurisprudenziale (cfr., ad esempio, le sentenze C. Giustizia, 15 luglio 1965, causa 6/64, "*Costa c. Enel*"; C. Cost. It., 27 dicembre 1973, n. 183; C. Giustizia, 28 giugno 1978, causa 70/77, "*Simmenthal s.p.a. c. Amministrazione delle Finanze*"; C. Cost. It., 8 giugno 1984, n. 170; C. Giustizia, 22 giugno 1989, causa 103/88, "*Fratelli Costanzo s.p.a. c. Comune di Milano*"). V. da ultimo la sent. 18 luglio 2007, causa C-119/05 "*Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato c. Lucchini s.p.a.*", laddove il giudice comunitario ribadisce, seguendo un orientamento giurisprudenziale risalente (v., in particolare, le sentenze 9 marzo 1978, causa 106/77, "*Amministrazione delle Finanze c. Simmenthal s.p.a.*", p.ti 21-24; 8 marzo 1979, causa 130/78, "*Salumificio di Cornuda*", p.ti 23-27, e 19 giugno 1990, causa C-213/89, "*Factortame e a.*", p.ti 19-21) e per effetto del principio del primato del diritto comunitario, che

VII. — Ma pensate, anche da un punto di vista economico, alla novità introdotta dai parametri di Maastricht, che sono un vincolo concreto per l'attività economica, cioè per la produzione di beni e servizi, e che hanno la chiara finalità di evitare i rischi che deriverebbero da un'economia virtuale, obbligando ed impegnando gli Stati membri al rispetto di alcuni dati fissi. Perché in effetti le percentuali dei parametri hanno solo questo valore. Cioè, tanto per portare un esempio, lo Stato non può aumentare liberamente il debito pubblico; ancora, siccome lo Stato batte moneta, potrebbe stamparne quanta ne vuole, il che non ha un effetto soltanto sulla sua economia, ma un effetto domino su tutte le altre monete, sugli scambi, sull'intero sistema economico: insomma, ha un effetto proprio sulla realtà. Infatti una crescita virtuale risulterebbe del tutto distaccata dall'effettiva capacità produttiva di un Paese: quindi occorre evitarla. I parametri hanno semplicemente questo significato, un'eversione rispetto alla comune nozione di Stato. E dobbiamo riconoscerlo anche se in questo momento i parametri ci penalizzano, ci fanno pagare più tasse. Ma è una maniera per evitare il precipizio del fallimento assoluto, o del totale fallimento di un Paese, che è molto più pericoloso del fallimento di un soggetto.

VIII. — Dunque, la definizione giuridico-positiva della sussidiarietà, è partita, per l'appunto, proprio dall'Europa con delle ragioni immediate che abbiamo appena intravisto e che nelle intenzioni iniziali si erano rivelate antitetiche rispetto a quelli che poi sono stati i risultati raggiunti: perché la sussidiarietà, nel suo lungo cammino è diventata un principio generale del diritto in sede comunitaria, e in quanto tale ha subito trovato spazio in molti Paesi, pur con interpretazioni del tutto diversificate. In Germania, ad esempio, la valenza del principio è molto distante dal significato che esso riceve nel nostro ordinamento. Mi ricordo, esemplificativamente, che per anni, su consiglio di Sergio Cotta che mi ci accompagnò per la prima volta personalmente, ho partecipato agli incontri annuali dell'*Institute International de Philosophie Politique* dove si potevano incontrare anche dei professori interessati

i giudici nazionali hanno l'obbligo di vigilare sull'efficacia delle norme comunitarie sino a disapplicare la normativa nazionale, laddove se ne constataste la difformità rispetto ad esse. Nel caso in esame i giudici di Lussemburgo hanno rilevato l'obbligo di disapplicazione dell'art. 2909 c.c. — che, a proposito della tutela giurisdizionale dei diritti, afferma il principio di autorità della cosa giudicata ("L'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa") — nella misura in cui «l'applicazione di tale disposizione impedisce il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità con il mercato comune è stata dichiarata con decisione della Commissione divenuta definitiva» (p.to 63 della sent. cit.).

al tema. E pure in quella sede i tedeschi sono sempre stati molto diffidenti nei confronti della sussidiarietà al modo in cui la intendiamo noi, recepita come un principio dirompende, il cui utilizzo poteva produrre risultati inaspettati, soprattutto se confrontati con quelli raggiunti attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà al quale essi erano abituati. Per noi, infatti, la sussidiarietà si pone come un concetto con una sede teorica ben precisa; lo stesso termine "sussidiarietà" ha avuto origine in un contesto molto ben preciso. Direi anzi precisissimo. Credo nondimeno che la parola sia stata proprio un neologismo, (peraltro non troppo elegante) che si trova per la prima volta, appunto, in un documento ufficiale, istituzionale, e cioè nell'Enciclica "*Rerum Novarum*" che Papa Leone XIII aveva scritto nel 1891. In essa si può leggere che "non è giusto che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato; è giusto, invece, che si lasci all'uno e all'altra tanta indipendenza di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altri diritti". E nella successiva "*Quadragesimo Anno*", con cui Papa Pio X celebrava il quarantesimo anno della precedente enciclica sociale, si ribadiva con vigore che "come è illecito togliere ai singoli ciò che essi possono compiere con le forze e le industrie proprie, per affidarlo al collettivo, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società, quello che dalle minori e inferiori si può fare, perché la ragione naturale di qualsiasi intervento nella società è quella di dare aiuto (*subsidium*, donde sussidiarietà), alle membra del corpo sociale non già distruggerle ed assorbirle".

IX. — Allora, se si risale a questa fonte teorica, si capisce che gli sviluppi ultimi di cui ci ha parlato Gregorio Arena con estrema puntualità, erano tutti già incastonati in quel principio teorico primo. Essi anzi corrispondono in modo integrale allo stesso principio teorico primo.

X. — Tanto per esemplificare sulla pervasività del tema nella dottrina sociale della Chiesa — a costo di passare per un bigotto, anche se la cosa più di tanto non mi preoccupa — mi piacerebbe leggervi un passaggio de "*Il catechismo della chiesa cattolica*"<sup>(58)</sup> nell'articolo in cui si parla della sussidiarietà; si tratta del capoverso n. 1883, in cui dopo aver specificato che lo Stato deve lavorare per il bene comune, si dice che "la socializzazione presenta anche dei pericoli" — e adesso non andiamo a guardare se il termine è usato bene o male. Ancora, "un intervento troppo spinto dello Stato può minacciare la libertà e le iniziative personali. La dottrina della Chiesa ha elaborato il principio detto della sussidiarietà; secondo tale principio una società di ordi-

---

<sup>58</sup> Cfr. <http://www.catechismochiesacattolica.it/form.htm>

ne superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità e aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali in vista del bene comune". E nel capoverso successivo, il n. 1884, si può infine leggere che "Dio non ha voluto riservare solo a sé stesso l'esercizio di tutti i poteri. Egli assegna ad ogni creatura le funzioni che essa è in grado di esercitare, secondo le capacità proprie della sua natura. Questo modo di governare dev'essere imitato nella vita sociale, il comportamento di Dio nel governo del mondo che testimonia un profondissimo rispetto per la libertà umana, dovrebbe ispirare la saggezza di coloro che governano le comunità umane".

XI. — Ora, non si tratta di mettere in discussione la fede. Perché è chiaro che questi capoversi sono scritti da uno che la fede ce l'ha, anche se non si tratta della fede in un principio, neppure di sussidiarietà o di sovranità. Qui si sta parlando di fede in Dio. Ed è un discorso pronunciato *ex cathedra*, perché comunque il catechismo si rivolge agli uomini *ex cathedra*, dicendo che se Dio ha lasciato all'uomo la libertà di gestirsi, è un po' difficile pensare che chi gestisce umanamente le cose degli altri uomini, possa non interessarsi di coinvolgere nella gestione coloro che sono gestiti. Non so se mi sono spiegato.

XII. — Qui non si stanno fornendo le cifre per una disquisizione di tipo economico, né si offrono i dati per affrontare un problema relativo al corretto funzionamento istituzionale; qui c'è proprio di mezzo la persona umana, la dignità della persona. Ed è per questo motivo che non posso non andare d'accordo con Gregorio Arena, perché paradossalmente l'incidenza della sussidiarietà nella gestione anche amministrativa delle cose, fa balzare in maniera del tutto evidente un particolare, i diritti della persona. Infatti il nuovo paradigma in grado di superare le dicotomie moderne (stato e società, autorità e libertà, pubblico e privato) non potrà essere che quello formato da sussidiarietà e diritti fondamentali. Sussidiarietà e diritti fondamentali. Perciò in questo momento è assolutamente indispensabile promuovere lo studio scientifico, giuridico, politico e morale dei diritti umani. Perché in realtà il problema — e anche qui sono totalmente d'accordo con Gregorio Arena — è nel senso della protezione dei diritti, e tanto più nel senso del far valere i propri diritti: cioè sono i cittadini che devono impossessarsi degli spazi "istituzionali", non è lo Stato che deve concederli. Altrimenti, se i cittadini non svolgono un ruolo "attivo" in questo sen-

so, ci si ritrova ancora una volta nello schema dei diritti *ottriyati*, elargiti dal sovrano per gentile concessione, secondo il paradigma bipolare. La sussidiarietà, invero, non introduce soltanto delle novità di tipo “allocativo” sulla verticale delle competenze — di cui oggi non abbiamo quasi mai parlato anche perché effettivamente è un tema meno interessante, almeno per me. E non riguarda neanche soltanto la sua dimensione orizzontale, nel senso dei rapporti tra cittadini e tra cittadini ed Ente pubblico. La sussidiarietà rimette in primo piano dei problemi che sono radicali anche per la stessa soggettività del singolo. Del singolo!

XIII. — Mi soffermo un attimo su questo passaggio: al paradigma bipolare ci si era preparati già a partire dal quindicesimo secolo<sup>59</sup>). Il problema è che se quel meccanismo bipolare, cioè il rapporto suddito/sovrano rimane semplicemente legato all’esercizio del potere, i sudditi che sono più numerosi dei sovrani, possono anche sollevarsi creando delle grane a colui che detiene il potere ma non è sempre il più forte, perché potrebbe essere anche il più debole. E, allora, tutta la ricerca politico-giuridica si è concentrata sulla ragioni per le quali il sovrano poteva dirsi tale. Se voi andate a studiare il giusnaturalismo moderno, da Hobbes in poi, è tutta una teoria della giustificazione del potere. E come è stato giustificato il potere? Semplicisticamente teorizzando che il singolo non è capace di autodisciplinarsi. Quindi si è sviluppata tutta una letteratura sulla incapacità del singolo di autodisciplinarsi, fatta fraudolentemente — io adesso lo dico assumendomene le responsabilità sostenendo l’accusa anche davanti a un giudice penale — e diffondendo l’idea che il singolo non è capace di autoregolamentarsi. Hobbes, Locke, ma anche lo stesso Rousseau, si difenderebbero appellandosi alla scientificità del loro ragionamento, che parte proprio dall’ipotesi che l’uomo non sia capace di autoregolamentarsi: infine si tratta solamente di un’ipotesi.

XIV. — Tuttavia, dopo secoli e secoli in cui la riflessione politica e giuridica ha continuato a sostenere che il singolo persegue solo il suo interesse privato, egoistico, che non è capace di mantenere delle relazioni con gli altri, e addirittura che le relazioni con gli altri sono la causa della sua rovina, beh, si capisce che il paradigma bipolare sembra la via di uscita più ragionevole! Sino ad istigare, però, i cittadini, ad una chiusura spaventosa sul proprio ombelico, che in qualche maniera

---

<sup>59</sup> Si rimanda alle ricerche sull’origine della sovranità condotte da E. Ancona, *All’origine della sovranità: sistema gerarchico e ordinamento giuridico nella disputa sui due poteri all’inizio del XIV. secolo*, Torino 2004.



caratterizza non più ipoteticamente, ma realmente, l'uomo, gettando i presupposti di una situazione per la quale il sovrano, per potente che sia, per intelligente che sia, per lungimirante che sia, non sembra più capace di raggiungere alcun obiettivo, tanto più adesso, laddove chi pensi di gestire le cose alla "fazzi tutto mi", è destinato, prima o poi, a lasciarci le penne. Anche come amministratore.

XV. — Tuttavia c'è un altro aspetto sul quale vorrei attirare la vostra attenzione, che è un aspetto molto più oscuro e che implica una riflessione più amara, ma anche un po' più risolutiva, radicale. Finora ci siamo occupati di spiegare che il privato è diventato sempre più privato, tanto da non apparire realisticamente più in grado di interessarsi a ciò che lo circonda. Eppure gli strumenti per far partecipare i singoli alla vita comunitaria ci sono quasi tutti, e ci sono da un bel po' di anni. Ma è difficile trovare chi voglia servirsi di questi strumenti. E cioè l'opera di spingere il cittadino ad essere impegnato, di cui si sta occupando il professor Arena, anche in qualità di presidente di "Cittadinanzattiva", è un lavoro formidabile, è davvero formidabile; ed è un lavoro che si dovrebbe fare all'università, oltre ad insegnare qualche nozione. Ma se guardiamo all'altro lato del meccanismo bipolare, si può constatare come nel frattempo si sia fatta strada l'idea che il potere sia irresponsabile, la cd. irresponsabilità del potere.

XVI. — A me, ad esempio è capitato una volta di sentire un collega che ha sostenuto una tesi raccapricciante, per la quale, siccome l'esercizio del potere si configura come un dovere, esso non può in alcun modo risultare arbitrario. Quell'assunto, per cui l'esercizio del potere è un dovere e perciò non può mai risultare arbitrario, significa, più precisamente, che non esiste una forma arbitraria di esercizio del potere — perché si nega la responsabilità laddove, invece, essa dovrebbe essere affermata. Ma si tratta, com'è evidente, di un malinteso! Infatti, affermare che chi è titolare legittimo di un potere (che esercita, di conseguenza, legittimamente) agisce per definizione in modo giusto, non arbitrario, significa sostenere che chiunque, nell'ambito del proprio potere, può fare ciò che vuole. Ed ho trovato in un passo di Romano Guardini, in un libro che è appunto dedicato al potere, delle parole di estrema lucidità che vorrei leggervi, per poi poterle collegare proprio alla sussidiarietà. Romano Guardini cerca di capire perché si sia arrivati a questo punto. E parla della "progressiva statalizzazione dei fatti sociali"<sup>(60)</sup>. Ebbene, ho cercato

---

<sup>60</sup> R. Guardini, *Das Ende der Neuzeit. Ein Versuch zur Orientierung* (1950), tr. it., *La fine dell'epoca moderna*, Brescia 1999, pp. 58 ss.

di capire che cosa l'Autore volesse intendere per "statalizzazione", ed ho trovato che si tratta del paradigma del potere assoluto, rappresentato da quella definizione della sovranità di marca bodiniana e che non è la sovranità di cui parla in questo momento Arena, perchè sovrano in quell'accezione è colui che non ha nessuno sopra sé stesso. Allora, vedete, la progressiva statalizzazione dei fatti sociali, economici e tecnici e insieme le teorie materialistiche che concepiscono la storia come un processo necessario, sono il tentativo di abolire il carattere della responsabilità personale, sino a scindere il potere dalla persona. E rendere il suo esercizio simile ad un fenomeno naturale, laddove per fenomeno naturale si intende un fenomeno di tipo meccanico. Quello che mi interessa qui è di attirare l'attenzione sul soggetto che esercita il potere. Di fatto, accettando l'idea che il potere sia un meccanismo puramente fisico, non connesso alla persona, si rischia di arrivare al punto in cui dietro ad esso non è più possibile scorgere alcuna volontà a cui rivolgersi, non una persona che risponda, ma solo un'organizzazione anonima in cui ciascuno è guidato e sorvegliato dalle istanze immediatamente contigue e appare, perciò, privo o privato della propria responsabilità. E lo dico anche in virtù della mia lunga esperienza all'interno di un meccanismo amministrativo: quante volte capita di sentirsi la catena di un ingranaggio rispetto al quale, per l'appunto, non si è altro che un semplice ingranaggio? E chi volesse (o semplicemente dicesse di volere) comportarsi in modo diverso rispetto alla decisione "istituzionale" risulterebbe impossibilitato, impedito dalla sua stessa appartenenza all'ingranaggio. Si vede benissimo che il meccanismo di cui si fa parte porterà ad un fallimento, ad una ingiustizia, ad una porcata. Ma il potere ormai è diventato anonimo e non resta che l'affermazione per cui l'esercizio del potere è un dovere. E ruotando così l'ingranaggio del potere, ciascuno potrebbe lavarsene le mani, eccependo la propria, personale, irresponsabilità.

Il piglio pilatesco, cioè, nel paradigma bipolare, diventa proprio l'unico modo per evitare e fuggire le responsabilità.

XVII. — Da un lato, quindi, si assiste alla assoluta "ombelicità" — scusatemi questo orribile neologismo — al pensare soltanto al proprio ombelico da parte del privato, e dall'altro, invece, si vede il funzionario pubblico che pensa di essere soltanto un meccanismo irresponsabile di una macchina che è superiore a lui, sul cui movimento è impossibile influire, se non restandone fuori.

XVIII. — La sussidiarietà di fronte a tutto questo è una vera e propria boccata di ossigeno, perché introduce tutti i meccanismi

per i quali, da un lato, il privato non può pensare solo al suo ombelico — ch  anzi si assume che tra le sue virt  vi sia oltre all'idea di giustizia commutativa, anche la giustizia distributiva, che   la giustizia che riguarda i rapporti con l'intera comunit , la comunit  nel suo complesso. E, dall'altra parte, si mette in atto una presa di coscienza della responsabilit  personale (anche da parte di chi esercita il potere), che non pu  essere disattesa e che travolge e recupera una forma di relazione tra cittadini liberi. O, come li chiama Gregorio Arena, cittadini attivi. Ma per essere attivi bisogna essere liberi. Perch  altrimenti non si   attivi: il cittadino meccanico, non   un cittadino attivo.

XIX. — Questo discorso, infine, mi ha condotto a ringraziare il Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e la Facolt  di Scienze Politiche, che hanno voluto infilare in questa bella giornata sulla sussidiariet , anche il ricordo di un libro, del mio ultimo libro.

XX. — Qui sono un po' imbarazzato, ma si tratta del normale imbarazzo di chi sente parlare di s  come di una terza persona. Ma in questo caso l'imbarazzo   un po' superiore perch  io sono figlio proprio di due triestini. E soprattutto sono nipote di un vecchio Preside del qui annesso liceo Dante Alighieri. In realt  mio nonno Attilio   stato Preside prima dell'istituto femminile, sempre sotto la De Fonta, poi Preside del liceo scientifico, ed ha concluso la sua carriera come Preside del Dante.

XXI. — Mio nonno, vedete, era un funzionario con il paradigma bipolare. Quindi, era proprio uno di quei funzionari educati dalla burocrazia asburgica, che si scontr  violentemente con la burocrazia italiana pur essendo stato un irredentista. Tant'  vero che durante la guerra '15-'18   stato uno di quei triestini mandati sul fronte orientale verso la Russia, onde evitare che facessero stupidaggini e, poi, essere costretti magari a perdere o a essere impiccati come Oberdan o altri. Egli era un burocrate nel senso hegeliano del termine. E infatti il suo sdegno nei confronti della burocrazia italiana che non permetteva la costruzione della palestra del Dante, lo port  alle dimissioni: non da Preside, ma da professore. A quei tempi i suoi figli erano gi  grandi e quindi aveva solo una moglie a cui pensare, ma lasci  la moglie a doversi trovare uno stipendio che non aveva. Cio , era un tipo di questo genere.

XXII. — E tutto questo viluppo di memorie mi ha richiamato alla ragione fondamentale per la quale ritengo che questo che avete presentato oggi sia il mio pi  bel libro. Perch  non l'ho scritto io. Non

c'è una parola, se non l'introduzione, che sia stata scritta da me. Non solo. Ma non c'è una parola che, e qui posso chiamare i testimoni, che io abbia letto prima di pubblicare. E si tratta sicuramente del mio più bel libro perché è il frutto di quella codecisione, partecipazione, condivisione, sussidiarietà, resa concreta. Sono per questo grato ai miei più giovani allievi (Federico Casa, Alberto Berardi, Torquato Tasso, Giovanni Ferasin e Giovanni Caruso), che avendo raccolto delle lezioni che hanno sentito, hanno fatto un lavoro che è tutto loro. È chiaro, sulla base di cose che sono state dette da un altro. Il quale, peraltro, porta con loro la responsabilità. A questo punto mi piacerebbe lasciarvi con una riflessione tratta ancora una volta da Romano Guardini.

XXIII. — Egli afferma che c'è un totalitarismo che viene dall'alto, ma anche un totalitarismo che viene dal di dentro<sup>61</sup>). Con questa magnifica metafora ci vuole suggerire un'importante considerazione; cioè, noi abbiamo l'impressione che solo ciò che ci è esterno ci impedisca di essere liberi. Ma la vera causa di assenza della nostra libertà è che c'è qualche cosa all'interno di noi che ci impedisce di essere liberi. Sicché dobbiamo lavorare su di noi prima di lavorare su quello che ci è esterno. Questo libro, l'omaggio che mi è stato fatto dai miei giovani colleghi scrivendo questo libro, mi ha fatto intendere che anch'io ero schiavo di un totalitarismo interno. E loro mi hanno aperto gli occhi.

XIV. — La sussidiarietà apre gli occhi, se ci si riflette. Oltre a tutte le indicazioni di carattere amministrativo, politico, io credo che la sussidiarietà abbia proprio questo scopo: di aprire gli occhi interni dell'uomo. Per rendersi conto che è sua la responsabilità se le cose non vanno bene. La responsabilità per i disguidi non è sempre altrui. Scusatemi di questa ultima battuta, ma volevo dirvela, ringraziando ulteriormente di questo invito.

---

<sup>61</sup> R. Guardini, *Es Lebe die Freiheit* (1958), tr. it., *La Rosa Bianca*, Brescia 2005, pp. 55 ss.



# INTERVENTI

---

Caterina Dolcher

Difensore civico

Sono Caterina Dolcher, attualmente Difensore Civico di questa Regione. Viene a proposito, mi pare, un mio intervento in questo momento perché si è parlato proprio di legittimazione di nuovi soggetti. E credo che quanto mai il Difensore Civico abbia bisogno di legittimazioni, oltre che di visibilità e, quindi, mi prendo l'onere di intervenire pur senza poter supplire a questo problema che, diciamo, affligge un non poco l'istituto del Difensore Civico. Almeno in questa Regione. Volevo chiedere, anzitutto, più che fare un intervento, volevo fare una domanda su come ritiene il giurista che la difesa civica si inserisca in questa utopia, l'utopia del "bene comune". E intendo dire utopia nel senso positivo del termine, richiamandomi a una recentissima lettura, per me, del filosofo Habermas, dove cerca di indicare il superamento di quella che egli chiama la nuova oscurità del tempo presente.

Perché il Difensore Civico, nel sistema giuridico italiano non è sostanzialmente riconosciuto se non in ambito regionale e a livello nazionale, come si sa, con alcune leggi molto parziali. E, quindi, il sistema lo riconosce poco e quando va bene; più spesso lo ignora. Come la difesa civica si inserisce nell'utopia della ricerca del bene comune?

Ciò che mi preoccupa, ed è per questo che intervengo, è che sia recuperata un'etica della responsabilità. Ringrazio perciò gli organizzatori di questo convegno perché mi è piaciuto molto quanto sinora detto a questo proposito. Perché il Difensore Civico viene definito un difensore dei diritti; mi sto ponendo, invece, nel cammino di apprendimento della funzione che sto esercitando, il problema anche di recuperare, con i diritti, l'etica della responsabilità.

Questo concetto di responsabilità, che è stato molto citato durante i lavori di questa mattina, è assolutamente necessario per valorizzare sia la sussidiarietà verticale, che quella orizzontale. L'attuale classe dirigente amministrativa si è formata nelle facoltà di giurisprudenza, dove mi sono formata anch'io, dove imperava il positivismo giu-

ridico. E dove l'impostazione era quindi sostanzialmente una visione del sistema giuridico che è stata definita bipolare (giusto-ingiusto, lecito-illecito, danno/illecito-risarcimento/pena.

Allora, il giurista indubbiamente fa fatica a capire lo spazio del difensore, intendo dire il giurista di oggi, il giurista o colui che è formato negli studi giuridici e che esercita a livello amministrativo. La classe dirigente di oggi è stata formata secondo quel modello.

Sarebbe perciò quanto meno indispensabile che questi ragionamenti, quelli che qui sono stati proposti, facessero parte di un aggiornamento della classe amministrativa. Anzi, non solo della classe amministrativa, ma anche della classe politico-amministrativa, quindi Sindaci e amministratori.

Il principio bipolare cui ho accennato è un principio che, secondo me, inquina la sussidiarietà verticale. In che senso? Appena iniziato il convegno ho commentato immediatamente tra me e me: i nostri Sindaci sono proprio tedeschi, a proposito delle parole del Presidente Tesini. Cioè, interpretano la sussidiarietà verticale alla tedesca. Questa interpretazione potrebbe anche tenere nella misura in cui però fosse fortemente coniugata a quella della responsabilità perché nel momento in cui la sussidiarietà è solo vissuta come conferimento di potere, la situazione per il cittadino diviene devastante: il cittadino ha l'impressione di non avere più davanti un potere, ma mille poteri i cui rapporti sono difficilissimi da gestire.

Sussidiarietà verticale, ma anche sussidiarietà orizzontale. Anche la sussidiarietà orizzontale non funziona senza responsabilità, bensì può produrre quell'effetto perverso, cui mi pare accennasse anche chi mi ha preceduto, quel fenomeno che gli inglesi chiamano NIMBY (*not in my back yard*). Faccio un esempio: cosa c'è di più innocuo di una pista ciclabile? Eppure sorgono comitati per contestare anche quello!

Allora, lo dico adesso un po' esagerando — non intendo dire che i cittadini si rivolgano al difensore civico contro le piste ciclabili per questioni irrilevanti; ci sono dei problemi reali anche dietro a questi progetti apparentemente del tutto innocui — ma per dire come questo principio del "non dietro il mio giardino" lo conosciamo, è molto diffuso. Allora, il comitato può diventare, andando via verso sempre il più piccolo, il comitato di difesa del...pianerottolo. E la responsabilità delle scelte per il bene comune?

Coniugare allora sussidiarietà con la responsabilità — responsabilità come detto, nei confronti del bene comune, dell'interesse generale, in questo senso responsabilità: siamo in grado di affron-

tare questa rivoluzione?

Ecco perché considero veramente musica per i miei orecchi, come Difensore civico, il richiamo alla responsabilità che deve incarnarsi proprio nelle persone che la possono e la debbono esercitare, anzitutto, quindi, i pubblici poteri.

Perché, se è vero che per il cittadino non c'è un obbligo giuridico di attuare la sussidiarietà, per l'amministratore pubblico l'obbligo c'è, perché l'art. 118 ultimo comma della Costituzione prevede proprio un obbligo. Comunque sia, facoltà o obbligo, c'è una cultura da formare, da promuovere su cui, diciamo, non basta convincere. Ecco, c'è da formare.

## Giovanna Roiatti

Centro Servizi Volontariato

Mi chiamo Giovanna Roiatti e ricopro attualmente l'incarico di coordinatore dell'Osservatorio sulla sussidiarietà del Centro Servizi Volontariato. Desidero innanzitutto ringraziare i Relatori perché, come ha detto chi mi ha preceduto, hanno dato piacere non solo alla mente, ma anche al cuore delle persone che hanno ascoltato fino ad ora le relazioni.

È cosa che succede di rado.

Frequento abbastanza spesso, per questioni professionali ma anche per interesse personale, vari convegni e tavole rotonde ed effettivamente accade di rado che cuore e mente gioiscano assieme grazie a ciò che arriva alle orecchie. Non mi sarei neanche mai aspettata di sentir parlare di emozioni dal Preside della Facoltà di Giurisprudenza di Padova.

Ma anche di ombelico, e questo mi ha stupito ancora di più! Parlare in questo modo è entrare nel mondo delle emozioni, che generalmente resta molto distante, il più delle volte a torto, dal mondo del razioincio e della logica. Vuol dire che l'intelligenza emotiva ha trovato il suo riconoscimento in tutti gli ambiti e di questo me ne compiaccio.

Dunque vi ringrazio perché non avete parlato solo da giuristi, avete usato parole della piazza e della strada e avete usato argomentazioni non solo tecniche ma anche valoriali. Prendendo spunto da queste osservazioni faccio un appello perché l'attenzione sia maggiormente rivolta verso il mondo delle relazioni tra gli uomini, che è composto da ragionamenti, interessi, bisogni ma anche da tan-



te emozioni diverse che sono il motore della nostra comprensione; è vero infatti che vale di più un'emozione condivisa di cento parole. E mi è venuta in mente questa frase di John Kennedy che in pochissime parole riassumeva quello che secondo me è il concetto di sussidiarietà.

Kennedy infatti aveva detto: "non chiedere al tuo Paese cosa può fare per te, ma chiediti cosa puoi fare tu per il tuo Paese".

Quindi, allo stesso modo faccio anche un appello ai politici: trovate il coraggio di dire parole semplici ma che comunichino concetti "alti" che tutti possano raccogliere e fare propri, ma che smuovano desideri e mobilitino energie per il bene comune. Alle volte non servono parole e discorsi ma ci si può servire di gesti, battute: serve costruire una interazione umana secondo il proprio stile, con autenticità.

Sul discorso dell'insegnamento e della formazione per diffondere la sussidiarietà, su cui si è soffermato il professor Gregorio Arena, si è parlato di inserire nei corsi universitari, prendendo spunto da esperienze come quella dell'Ateneo patavino, degli insegnamenti sui diritti umani. A me è venuto in mente l'esempio del Collegio del Mondo Unito di Duino che ha, al suo interno, un percorso obbligatorio di servizio al prossimo, di presenza civile, di servizio; questi ragazzi che frequentano il collegio, provenienti da tutto il mondo, si trovano obbligatoriamente per un certo periodo a rendersi utili alla comunità in cui sono inseriti, qui alle foci dell'Isonzo come a New Delhi. Ogni comunità ha i suoi bisogni e per cooperare o per fare azioni di responsabilità sociale non serve andare dall'altra parte del globo!

Alle volte pur essendo presente sul territorio con il mondo dell'associazionismo, credendo in alcuni valori come l'essere utile alla comunità in cui spendo la mia vita, che credo di condividere con voi anche oggi, trovo di essere considerata veramente una nullità come cittadina perché, comunque, quando ho a che fare con il potere, mi sento chiedere: ma chi sei tu? chi sei tu per desiderare qualcosa che va al di là della tua piccola persona e dei tuoi interessi? Perché guardi oltre? Perché non pensi al tuo giardino e al tuo orto? Perché chiedi? In nome di chi esprimi delle volontà? Trovo difficoltà a dirlo, mi capite, chi sono io per occuparmi di qualcosa che riguarda tutti?

Non di certo perché sono presidente di una piccolissima associazione, per la quale dovrei forse andare a domandare contributi pubblici piuttosto che essere qui, non perché ho una certa storia professionale alle spalle, eccetera, eccetera, in nome di cosa, di quale ruolo, vorrei dei cambiamenti. Così credo che si sentano tutti quelli che non sono affiliati politicamente, che si sono scrollati di dosso certi gioghi ma che vogliono contare per fare del nostro paese, del-

la nostra regione (non oso dire nazione) un paese più europeo, più aperto, più libero, più solidale.

Ma, ecco, mi chiedo, visto che faccio la project manager di mestiere e rientra nella mia deformazione professionale tener sotto controllo i tempi e i budget, quando avverrà un cambiamento in questo sistema ancora un po' feudale, in cui chiedi favori che forse ti verranno concessi, in cui non sei ancora cittadino a tutto tondo e puoi vedere con trasparenza ciò che succede intorno a te? Ecco, chiedo, quindi, ai Relatori che sono stati così bravi ad essere poco giuristi, di fare ancora un ulteriore sforzo e di essere anche dei vati, dei visionari, e dirci quando prevedono che si arrivi ad un qualche cambiamento nella direzione della sussidiarietà.



# SUSSIDIARIETÀ E REGIONI NELL'ESPERIENZA POLITICO AMMINISTRATIVA

Daniele Donati  
Università di Bologna

o. Obiettivo di questa breve disamina è tentare di dare conto di come le Regioni abbiano recepito e coniugato, nei loro rispettivi ordinamenti, il principio di sussidiarietà.

La nostra analisi si articola in tre parti.

Le prime due sono di tipo ricognitivo e si riferiscono ciascuna a una diversa formulazione del principio nell'ordinamento (la sussidiarietà come descritta dalla legge 59 del 1997, art. 4, co. 3, cioè come uno dei possibili esiti del decentramento, e la sussidiarietà come modello costituzionalizzato di relazioni tra le amministrazioni territoriali e l'autonomia dei privati). A sua volta la seconda parte può essere articolata in due sezioni: una riferita all'analisi degli Statuti, l'altra all'analisi delle leggi prodotte dalle Regioni dopo il 2001.

Nell'ultima parte, infine, si svilupperanno alcune considerazioni di sintesi.

## *I. L'introduzione del principio di sussidiarietà (1997-2001) —*

L'esordio nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà si ha, come si ricordava, in forza dell'art. 4, co. 3 della legge 59/97 che, nel realizzare il conferimento della generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi dallo Stato verso il livello di governo più vicino possibile ai cittadini, ipotizza che il processo debba avvenire in modo da poter anche consentire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte di famiglie, associazioni e comunità.

Questo esito, pur auspicato dalla norma, è stato in realtà vanificato dagli stessi decreti emanati a seguito della delega di cui alla l. 59/97. Il governo, legislatore delegato e di fatto ispiratore della stessa legge delega, ha in sostanza mancato di dare seguito a quanto l'art. 4 co. 3 prevedeva: infatti il decreto 112/98, ovvero la norma essenziale di ristrutturazione del sistema dopo la legge 59/97, non prevede alcuno spazio realmente consistente all'azione sussidiaria dei privati.

Unica eccezione degna di nota è costituita dal decreto legislativo 469/97 che, in materia di mercato del lavoro, prevede, all'articolo 19, che imprese, gruppi di imprese, società cooperative ed Enti non commerciali, previa autorizzazione ministeriale, possano svolgere attività di mediazione fra domanda e offerta del lavoro. È questo, a parere di chi scrive, l'unico fioco barlume di sussidiarietà che in questa fase si può registrare da parte del legislatore statale.

Vero è che in quella fase spettava alle Regioni svolgere il ruolo preminente, dovendo esse farsi protagoniste nel riparto delle materie allora ricomprese nell'art. 117 Cost., e di fatto venendosi a trovare al centro del riassetto dell'intero sistema.

Possiamo classificare l'intervento legislativo delle Regioni in tre diversi gruppi (escludendo fin d'ora quelle che restarono inerti):

— alcune Regioni si limitarono a intervenire settore per settore con leggi specifiche (ad es. in materia di servizi sociali o di trasporti e infrastrutture);

— altre, tra cui il Friuli Venezia Giulia, emanarono una legge di principio generale a cui fece seguito una serie di leggi applicative settoriali;

— infine otto Regioni (Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Lombardia, Abruzzo, Molise, Basilicata e Veneto) emanarono una legge organica, redatta con l'obiettivo di dare attuazione unitaria, complessiva e definitiva alla legge 59/97.

Per il profilo alla nostra attenzione furono queste ultime Regioni a realizzare gli interventi di maggiore interesse.

Infatti, andando ad analizzare brevemente le singole leggi regionali riscontriamo come, pur perseguendo modelli di sussidiarietà diversi, tutte le Regioni dell'ultimo gruppo si impegnarono nell'implementazione del principio nel loro sistema normativo.

Ad esempio la Lombardia, con la legge regionale 1/00, afferma all'art. 1 che "la Regione, per lo svolgimento delle funzioni e attività mantenute in capo alla Regione o conferite agli Enti locali, riconosce e valorizza l'autonomia dei privati anche attraverso le formazioni sociali e loro forme associative".

Si noti come sia in questo contesto che appare per la prima volta il termine "autonomia", assente nella legge 59/97, il quale verrà ripreso ed esplicitato, in modo centrale, nella legge di revisione costituzionale 3/2001.

All'art 1, co. 10, si afferma inoltre che "la Regione, le Province, i Comuni, le Comunità Montane e le Autonomie funzionali svolgono e coordinano l'attuazione delle attività dei servizi di propria competenza promuovendo e valorizzando l'apporto delle formazioni sociali e dei soggetti privati, con particolare riferimento alle strutture rappresenta-

tive della società civile". In questo passo è possibile scorgere una delle poche, se non l'unica definizione presente nel nostro ordinamento di sussidiarietà "in positivo", intesa cioè come dovere di intervento delle istituzioni pubbliche a sostegno dell'azione dei privati.

Guardiamo infatti al "modello" emiliano-romagnolo che, diverso e pur interessante, connota la sussidiarietà soltanto in negativo, ossia quale dovere di astensione, affermando (lr 3/99, art. 1 co. 1) che: "la Regione [...] attua la riforma del sistema regionale e locale" tra le altre cose procedendo a "la riqualificazione e l'alleggerimento degli apparati burocratici, sia attraverso la riduzione delle strutture organizzative dell'amministrazione regionale, limitandosi a quelle strettamente necessarie all'esercizio delle funzioni proprie della Regione, sia attraverso l'individuazione delle attività e dei servizi che possono essere svolti da soggetti privati".

Di rilevante, in questo passo, vi è il primo tentativo di coniugare il principio di sussidiarietà con quella di semplificazione delle strutture, del tutto in linea con l'idea, molto diffusa all'epoca, che attraverso la sussidiarietà potesse realizzarsi un alleggerimento della pubblica amministrazione ed un suo arretramento.

Ancora diverso è il modello che si desume dalla legge 14/99 del Lazio. In essa si tenta di compiere una diversa regolazione dei rapporti intercorrenti tra la pubblica amministrazione per ogni differente soggetto del terzo settore, dedicando ad ognuno di questi una norma specifica.

L'articolo 25 è quindi dedicato alle autonomie funzionali, l'articolo 26 alle cooperative e l'articolo 27 alle organizzazioni di volontariato. In particolare quest'ultimo risulta singolare visto che "La Regione riconosce e favorisce l'attività di organizzazione di volontariato come libera espressione di partecipazione, di solidarietà e di pluralismo e come apporto complementare e non sostitutivo nell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi".

Il modello che emerge può essere definito "di convivenza non ingerente" o di collaborazione, in cui cioè non si prevede una osmosi tra le attività svolte dal soggetto pubblico e quelle svolte dai privati, ma si lascia ai soggetti del volontariato, una volta definite le competenze delle istituzioni pubbliche, di ampliare e migliorare l'offerta complessiva di prestazioni.

Per quel che concerne invece le associazioni (art. 28), "la Regione riconosce e promuove il ruolo dell'associazionismo nella pluralità delle sue forme come espressione di libertà, di crescita umana e autogoverno della società civile. Sono disciplinati con apposita legge gli interventi della Regione volti a favorire l'associazionismo con i mezzi più

idonei, ivi compresi incentivi di carattere economico-finanziario atti a sostenere le iniziative degli Enti locali volte a valorizzare le associazioni presenti sul territorio”.

Questo passaggio è degno di segnalazione perché si tratta della prima norma in cui si ipotizzano contributi ai privati, delineando una modalità specifica (e in dottrina alquanto controversa) di intervento a favore dei privati, in cui il pubblico non si limita ad astenersi dall'intervento lasciando che il mondo dell'associazionismo “fiorisca”, ma si adopera stimolando gli Enti locali a sostenere la crescita di tali realtà.

Un altro interessante profilo da esaminare, che affianca la lettura che abbiamo fatto dei tre modelli principali, è quello relativo alla determinazione dei requisiti necessari affinché il privato, e in particolare il privato sociale, possa agire in modo sussidiario rispetto all'amministrazione.

In Emilia Romagna la legge stabilisce (art. 1, co. 1) che “l'affidamento a soggetti esterni all'amministrazione” possa avvenire “sulla base di una valutazione obiettiva dei criteri di efficacia, efficienza e qualità” e soltanto nel caso “di attività che possono più utilmente essere svolte in tale forma”. Questa affermazione specifica (e in parte smentisce) il modello sopra delineato dell'astensione, in quanto la pubblica amministrazione lascia che sia il privato ad intervenire solo in ambiti e a condizioni da essa delineati e identificati, ovvero laddove questo sia in grado di dimostrarsi più efficace ed efficiente.

In tal modo la Regione Emilia-Romagna raggiunge un esito del tutto opposto a quello che si stava affermando in Commissione Bicamerale. Nel dibattito ivi generato, infatti, era emersa la volontà di lasciare al privato la possibilità di “scegliere per primo”, mentre ai soggetti pubblici restava il compito di occuparsi di ciò di cui i privati non potevano più opportunamente farsi carico, secondo l'impostazione che avrebbe poi preso corpo nell'art. 55 della Costituzione.

Si noti ancora che vi sono funzioni escluse “in radice” dall'affidamento ai privati:

- compiti di regolazione e controllo pubblico (lr Emilia-Romagna 3/99, art. 1, co. 1, lett. a),
- funzioni e compiti che richiedono, per loro natura, l'esercizio esclusivo da parte di Regioni e Enti locali (lr Lombardia 1/00, art. 1, co. 11).

Nelle Marche diversamente ai soggetti privati è permesso inoltre di prendere parte anche al procedimento decisionale per l'adozione di atti unilaterali, con l'esclusione di tutte quelle fasi, quei momenti, quegli snodi della decisione pubblica che implicano l'uso del potere discrezionale (lr 10/99, art. 9).

Si tocca qui un punto cruciale del dibattito sulla sussidiarietà, ossia se essa riguardi strettamente ed esclusivamente attività “materiali”, o al contrario se essa sia estendibile anche a quelle funzioni amministrative che implicano l'uso di potere autoritativo.

A tal proposito, Giuseppe Rescigno sostiene, non senza ragione, che mai un privato possa esercitare un potere tale che lo ponga in posizione di superiorità rispetto a un altro privato. E quindi non è possibile immaginare un intervento sussidiario del privato in attività che implicano l'uso del potere autoritativo.

Queste preoccupazioni della dottrina sembrano non toccare i legislatori regionali che, in questa fase, definendo le attività possibili oggetti di azione sussidiaria da parte dei privati, tra le altre includono:

- l'attività istruttoria nei procedimenti di rilascio di contributi per il sostegno alle imprese (Lombardia, lr 1/00, art. 2, co. 79);
- attività propedeutica all'adozione di provvedimenti finali della fase di istruttoria anche tecnica, e delle attività materiali di supporto (lr Emilia Romagna 3/99, dell'art. 4);
- attività di controllo sul buon uso delle risorse pubbliche (Marche, lr 10/99, art. 9).

Ancora: in Emilia-Romagna si prevede l'eliminazione di alcuni vincoli procedurali per agevolare l'esercizio di attività private (art. 2 co. 4, lett. b) quale elemento per favorire il loro intervento; in Lombardia (art. 4, co. 11) si richiede il coinvolgimento dei privati non soltanto in fase di erogazione di servizi o di gestione di attività, ma anche in fase di programmazione. Secondo la norma infatti “alla progettazione, alla realizzazione, all'offerta dei servizi in risposta ai bisogni dei singoli e delle famiglie provvedono [...]” senza apparente distinzione “soggetti pubblici e privati, organismi di utilità sociale non lucrativi, organismi di cooperazione, associazioni di volontariato, comprese quelle delle famiglie, fondazioni, cooperative sociali”. In realtà si può ravvisare in tale formulazione un possibile fraintendimento dello spirito originario del principio di sussidiarietà: essa viene infatti intesa come una forma di gestione di un servizio pubblico locale, in particolare dei servizi sociali, aprendo la strada ad un vizio interpretativo del principio che ancor oggi ne connota l'applicazione.

Infine, in questa fase (1997-2001), si evidenzia come i settori in cui maggiormente le norme regionali relative alla sussidiarietà trovano applicazione siano quelli dei servizi sociali, dello sport, dello spettacolo e della promozione di attività culturali. Questa scelta appare allo stesso tempo ovvia e paradossale. Ovvia perché si tratta di ambiti



in cui la relazione fra istituzioni e azione (più o meno volontaria) del privato conosce da sempre un importante sviluppo, paradossale perché in questi stessi casi la presenza del privato non è da ritenersi suppletiva o sussidiaria ma bensì precipua e ineludibile, se non originaria.

Volendo tracciare alcune considerazioni conclusive su questa fase potremmo innanzitutto rilevare che emerge una forte integrazione fra “dimensione verticale” e “orizzontale” del principio. Viene a questo proposito da chiedersi se sia necessario decidere prima il riparto verticale della funzioni, per poi verificare l'eventuale disponibilità dei privati a farsi carico delle stesse attività o se diversamente sia opportuno decidere in origine cosa spetta alle istituzioni e cosa al privato, per poi procedere ad un riparto in verticale delle competenze pubbliche. Le leggi regionali sembrano, in questa fase, eludere (e giustamente) ogni risposta al quesito, mirando all'integrazione fra i due momenti, senza determinare una tempistica obbligata. In effetti il problema non è davvero rilevante e, peraltro, non può avere una risposta univoca.

Si ritiene infatti fondamentale affiancare al principio di sussidiarietà quello di flessibilità, che porta l'amministrazione a interrogarsi costantemente su quale debba essere, in un momento e in un contesto determinati, il suo intervento, potendo questo variare in modo flessibile in ragione dell'evolvere della realtà circostante.

Al di là dei casi che abbiamo passato in rassegna e che, con più o meno coerenza, danno corpo al principio, non si segnalano, da parte delle altre Regioni, formulazioni molto diverse dalla mera enunciazione del principio.

Dei pochi tratti degni di segnalazione ci preme sottolineare quello relativo alla Regione Friuli Venezia Giulia, la quale include nel novero dei soggetti privati sussidiari anche le imprese, affermando di fatto nella norma il superamento di un problema ancora oggi molto controverso.

Numerosi infatti sono gli interpreti che sostengono che il principio di sussidiarietà non possa di fatto includere anche i soggetti privati che agiscono a scopo di lucro. Queste posizioni si sono rafforzate con la formulazione dell'art. 118 co. 4 della Costituzione, che fa riferimento a “i privati e le loro forme associative” quali soggetti attivi della sussidiarietà.

È appena il caso di notare, però, che anche le società sono una forma associativa del privato. E che non sempre le imprese agiscono perseguendo un lucro soggettivo, esistendo ed essendo da tempo riconosciuta, in dottrina e in giurisprudenza, la possibilità di un lucro

solamente oggettivo.

Il.a. *La costituzionalizzazione del principio (dal 2001 a oggi)* —

La fase successiva di analisi, nella scansione che abbiamo proposto, parte dalla riforma costituzionale del 2001 e dalla nuova formulazione dell'articolo 118 (alla cui redazione parteciparono anche le forze del terzo settore) il quale, al quarto comma, contiene l'enunciazione di un nuovo regime nei rapporti fra pubblico e privato.

Per quanto riguarda le Regioni, è subito da osservare come esse paiano abbandonare la spinta al cambiamento che avevano prodotto, o almeno tentato nella fase precedente, forse in ragione del fatto che, rispetto all'azione amministrativa, in forza della riforma costituzionale esse sembrano perdere, a favore dei Comuni, quella centralità che aveva caratterizzato il periodo precedente.

Se poi si considera che, sotto il profilo della potestà legislativa, l'art. 117, secondo comma, lettera l, stabilisce che sia lo Stato a dover legiferare sull'ordinamento civile, si può comprendere come le Regioni si vengano a trovare in una posizione di forte incertezza per tutto ciò che concerne le loro effettive possibilità di intervenire nella determinazione dei rapporti con i privati e, quindi, nella concretizzazione del principio di sussidiarietà.

Molti gli Statuti che, in questa seconda fase, sono dunque del tutto assenti di innovazione e specificazione del principio rispetto alla formulazione costituzionalizzata.

Molti altri Statuti si limitano ad interventi di poco conto. Lo Statuto del Friuli Venezia Giulia inserisce, quale elemento innovativo la volontà della Regione di favorire non i privati e le loro forme associative, bensì la "cittadinanza attiva" (art. 66). Nello Statuto umbro invece il principio di sussidiarietà viene accostato al diritto alla salute (art.13) (anche se, in una successiva norma, approvata recentemente, disattendendo di fatto quanto espresso nella norma statutaria, si esclude espressamente che il servizio sanitario nazionale possa costituire un'attività di interesse generale).

Calabria, Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia sono le Regioni che, pur avendo sostanzialmente riproposto nei propri statuti formulazioni simili a quella costituzionale, hanno di fatto elaborato nel testo statutario norme di "specificazione" in grado di far evolvere quel modello in formule originali.

In Calabria, ad esempio, il principio di sussidiarietà viene incluso fra quelli su cui si fonda la Repubblica (art. 2) e, di conseguenza,

la Regione. Si promuove inoltre l'autonomia delle formazioni sociali, delle autonomie funzionali, dei cittadini singoli o associati, e ciò avendo come obiettivo la "realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi" che deve ottenersi principalmente attraverso la promozione dell'associazionismo.

L'elemento più originale consiste però nel fatto che (art. 54) "la Regione riconosce, garantisce e favorisce l'intervento delle autonomie locali, sociali e funzionali e dei soggetti privati nella promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale del proprio territorio". Per questo (art. 55) "la Regione promuove la programmata dismissione di forme gestionali di tipo pubblico" e "orienta i suoi interventi, alle sole funzioni di indirizzo generale, alla determinazione degli standard, alla garanzia del corretto funzionamento dei servizi".

In questo caso il principio di sussidiarietà viene assimilato al modello dello "Stato minimo" in cui, all'avanzare della presenza dei privati, corrisponde una si assiste ad una corrispondente e progressiva riduzione della sfera pubblica. La Regione Calabria si impegna a limitare il proprio intervento, eliminando gradualmente il proprio intervento diretto, e limitandosi a dare gli indirizzi generali, definire gli standard e garantire il corretto funzionamento dei servizi, riservandosi un ruolo di controllo "a posteriori".

In Toscana, invece, si indirizza l'attuazione del principio di sussidiarietà sociale prioritariamente al "miglioramento dei livelli di servizio" (art. 59, co. 2), introducendo quindi una logica di stimolo e al tempo stesso di complementarietà rispetto a ciò che viene offerto dalla amministrazione pubblica. In altri termini la sussidiarietà viene intesa come strumento di miglioramento del livello delle prestazioni.

Nello statuto emiliano-romagnolo, diversamente, viene esplicitato per la prima volta, a fianco della sussidiarietà, il principio di proporzionalità (art. 64), già previsto dalle norme comunitarie e quindi di fatto vigente anche nel nostro ordinamento.

Questa formulazione, che si ritiene particolarmente felice, è in grado di rafforzare entrambi i principi. Attraverso di essi, congiuntamente, si può infatti metter a punto un criterio in grado di definire l'estensione ideale (e non predeterminata) dell'intervento pubblico rispetto a:

- l'identificazione degli ambiti in cui esso si rende opportuno
- le modalità attraverso le quali esso viene realizzato.

E tutto ciò tenendo conto sia delle risorse offerte dai privati, che del danno ai loro interessi che di volta in volta può prodursi.

In Lombardia viene invece introdotto esplicitamente un divieto di "entificazione", ovvero sia il divieto di creare soggetti pubblici

in presenza di privati, diversamente organizzati, che si rivelino più efficienti (art. 59, co. 5).

Il caso della Lombardia si rivela però interessante anche per altri profili. La Regione, infatti, non ha ancora approvato definitivamente il suo statuto, e nel testo provvisorio che ad oggi circola, si prevedono, in alternativa, due modelli di sussidiarietà molto diversi tra loro.

All'articolo 17 versione "A" si afferma che la Regione "riconosce e garantisce le autonomie locali, sociali e funzionali e attua, nella legislazione e nell'attività amministrativa, il principio di sussidiarietà", assicurando "il pieno rispetto dell'autonomia privata e sociale". Inoltre "la Regione e le autonomie locali assumono quali pubbliche funzioni solo quelle attività che non sono adeguatamente realizzate dai singoli o dalle formazioni sociali, svolgendole in maniera proporzionata agli obiettivi pubblici perseguiti e in funzione del conseguimento dei beni comuni indivisibili". In questa prima versione lo statuyente lombardo rivela una grande fiducia nell'attivazione delle forze private, e si orienta a realizzare, di fatto, un modello di "Stato minimo" ancor più marcato di quello che avevamo letto nelle norme dello Statuto della Regione Calabria.

All'articolo 17, versione "B" diversamente si afferma che la Regione "riconosce le autonomie sociali ed ammette soggetti privati alla gestione dei servizi di interesse generale, a condizione che i soggetti privati si conformino ai livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni stabiliti dalla programmazione regionale per garantire il soddisfacimento regolare, efficiente ed universale degli interessi delle comunità lombarde". E si precisa che "che i soggetti privati ammessi alla gestione di attività di interesse generale sono individuati mediante procedure oggettive e trasparenti. Tutti gli atti dei medesimi sono accessibili al pari degli atti amministrativi regionali".

In questa seconda versione il modello ipotizzato è del tutto opposto al precedente, connotandosi per una assoluta diffidenza dell'intervento privato che non solo è vincolato negli esiti della propria azione agli standard di risultato fissato dalla Regione, ma che di fatto è viene ad essere assoggettato al regime delle pubbliche amministrazioni secondo una prospettiva che appare del tutto opposta a quella sussidiaria.

*Il.b. Segue. La fase post-statutaria* — Arriviamo infine alla terza fase, quella post-statutaria, prendendo in considerazione la produzione legislativa delle regioni dal 2001 ad oggi.

La gran parte delle norme regionali che si rifanno al principio di sussidiarietà orizzontale sono quelle che, sulla scia del modello proposto dalla L. 328/2000, realizzano a livello territoriale un sistema

integrato di servizi sociali.

Avendo la riforma costituzionale del 2001 attribuito con certezza la potestà esclusiva in materia alle regioni, queste si sono trovate a potersi, anzi a doversi muovere in questo settore con determinazione, ed è in questa occasione che il principio di sussidiarietà orizzontale, in effetti presente “tra le righe” della legge del 2000, viene ad essere richiamato e implementato in modo più o meno coerente e originale.

Due sono le critiche che possiamo muovere a questo proposito.

Innanzitutto, se questo filone di legislazione regionale rappresenta quello assolutamente preponderante nella prospettiva che qui andiamo seguendo, non può non registrarsi il fatto che, sostanzialmente, le regioni appaiano aver rinunciato ad un recepimento “trasversale” del principio tale da poter far ripensare l'intero assetto delle relazioni tra istituzioni e cittadini. In altre parole non viene definito un modello generale di sussidiarietà, tentando di applicare il principio al solo ambito dei servizi sociali, quasi a sottolineare un'inevitabile coincidenza.

Ma quello che, come già si anticipava, si ritiene essere l'errore più grave è considerare di fatto la sussidiarietà come una ulteriore forma di gestione dei servizi pubblici. Si noti: affinché possa parlarsi di “servizio pubblico”, ritiene oramai unanimemente la dottrina, vi deve essere un atto specifico (legge o atto amministrativo) di assunzione di una determinata attività in seno all'amministrazione. Questo atto rende la amministrazione pubblica titolare del servizio e responsabile della relativa soddisfazione degli utenti.

Il principio di sussidiarietà, invece, trova applicazione, secondo la lettera della Costituzione, rispetto ad attività di interesse generale, ovvero attività che riguardano la collettività delle persone, ma che sono di fatto “libere”, non assunte in quanto tali o, in alternativa, restituite all'autonomia dei singoli e delle loro forme associative.

È naturale che, se fraintesa o dimenticata, questa differenza porta a distorsioni del principio e a risultati di fatto aberranti rispetto alla concezione originaria dello stesso, il quale rischia di venire invocato a giustificazione di scelte del tutto diverse da parte dell'amministrazione..

Se quanto sin qui affermato è vero, è allora da ritenersi altrettanto erroneo anche il (non frequentissimo, ma presente) avvicinarsi della sussidiarietà al diritto di scelta, secondo una lettura che vede nel principio di cui all'art.118, 4° co. Cost. la garanzia per i cittadini di poter liberamente rivolgere ad erogatori pubblici o privati per la soddisfazione dei loro bisogni, secondo una schema di “concorrenza controllata”.

Da questo non confortante panorama si distingue senza dubbio la legge 16/06 della Regione Umbria, che è doveroso segnala-

re per la assoluta coerenza con il modello costituzionale e allo stesso tempo per la sua capacità di trovare soluzioni innovative. La legge in qualche modo, rispetto a tutte le altre, rovescia i termini della questione, affermando che il principio di sussidiarietà porta la Regione a perseguire e favorire le finalità per promuovere la cittadinanza sociale, la partecipazione, la responsabilità sociale e la compartecipazione. L'attuazione del principio di sussidiarietà e di semplificazione è infatti (art. 1, co. 1) "prioritariamente diretta al miglioramento del livello dei servizi, al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali, a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo la loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale della comunità".

Il profilo che però rende questa legge di assoluto interesse è che essa è la sola tra tutte quelle fino ad oggi approvate, a livello statale o regionale, ad affrontare quelli che sono i termini di maggiore incertezza nella redazione costituzionale, dandovi specifica e puntuale concretizzazione.

Innanzitutto la norma umbra si premura di individuare in modo preciso le attività di interesse generale. All'art. 1, co. 2 si afferma infatti che si ritengono tali le attività "inerenti i servizi pubblici sociali, i servizi culturali, i servizi volti alla valorizzazione del lavoro e dell'impresa e al rafforzamento dei sistemi produttivi locali, i servizi alla persona e comunque le prestazioni di utilità alla generalità dei cittadini e alle categorie svantaggiate, con particolare riferimento a forme di erogazione e svolgimento dei servizi che privilegiano la libera scelta e l'autosostentamento". Esplicitamente escluse sono invece (come si anticipava – e in distonia con la previsione statutaria) le "attività [...] inerenti al servizio sanitario nazionale e quelle a carattere strettamente economico- imprenditoriale". Allo stesso tempo viene asserito il coinvolgimento del privato nella programmazione, coinvolgendo i soggetti sussidiari anche in momenti di "co-progettazione territoriale".

In secondo luogo la legge si premura di identificare, in modo ampio e innovativo, i soggetti della sussidiarietà orizzontale, i quali ai sensi dell'art.2, co. 1, sono

- i cittadini, singoli e associati,
- le famiglie
- le imprese
- il terzo settore.

A tali soggetti spetta l'obbligo di "rendere pubbliche le attività autorizzate e annualmente svolte assieme alla specificazione della modalità di svolgimento e dei benefici, eventualmente concessi".

Infine vengono precisate le modalità del secondo le quali la amministrazione pubblica può favorire il privato.

Per quanto riguarda le prestazioni di carattere economico – fiscale, si prevedono interventi diretti o indiretti.

Tra gli interventi diretti rientrano

— l'erogazione di contributi

— la costruzione di fondi di investimento per i soggetti attivi nella campo della sussidiarietà.

Tra quelli indiretti invece sono da ricordare

— i benefici e le agevolazioni di carattere fiscale

— le misure di favore a carattere economico-finanziario, anche concernenti la riduzione ed esenzioni da tariffe e canoni;

— la esenzione da forme di pagamento per qualsiasi documento prodotto o comunque trattato dai soggetti della sussidiarietà orizzontale.

L'azione del "favorire" non si limita però a questo, trovando spazio anche in interventi di diversa natura, e concretizzandosi ad esempio in servizi resi dalle amministrazioni ai privati, quali l'assistenza nella presentazione di domande di finanziamento presso fondi comunitari, la formazione del personale, la concessione di spazi.

III. *Alcune riflessioni per concludere* — Ci si concedano alcune considerazioni conclusive, di sintesi.

Da quanto visto possiamo affermare che, a fronte dei diversi modelli di sussidiarietà affermatasi nel nostro ordinamento (collaborativa, concorrenziale, supplementare, sostitutiva), esiste ancora e soltanto un unico principio. Ed è quello che va ricercato ancora ed affermato con determinazione.

Si pensi alle radici del concetto.

L'idea di un diverso assetto nelle relazioni tra istituzioni e cittadini ha iniziato a prendere forma nel momento in cui si è da più parti constatata la contestuale e innegabile crisi sia del modello di *welfare state* diffusosi negli stati economicamente avanzati fino a metà degli anni '80, sia del disegno neoliberista lanciato appunto in quegli anni, e di fatto oggi già ritenuto se non fallimentare, del tutto inidoneo a soddisfare il bisogno crescente che emerge dalle nostre società differenziate, aperte, globalizzate, orizzontali.

Alcuni studiosi (J. K. Galbraith, R. Putnam, A. Giddens) si sono così orientati a cercare una "terza via", una soluzione capace allo stesso tempo di mantenere elevato il livello delle prestazioni per i cittadini e inalterato il livello della pressione fiscale.

E la soluzione non poteva che trovarsi nella ipotesi di un nuo-

vo assetto dei rapporti tra istituzioni e cittadini. È nell'appello a questi "cittadini responsabili" che la sussidiarietà conosce il proprio significato più vero, la propria essenza. È nella chiamata all'impegno di cittadini che, liberamente, scelgono di perseguire quell'uguaglianza sostanziale che resta un obiettivo alla cui realizzazione non sono chiamate solamente le istituzioni, ma anche i singoli e le loro forme associative.

Sussidiarietà non Stato paternalistico, non è uguaglianza soffocante le libere individuali aspirazioni, ma non è davvero nemmeno Stato minimo.

Sussidiarietà è libertà responsabile, che si realizza ponendo lo Stato a fianco, e non sopra, o contro, i cittadini.

Occorre quindi da una parte impegnarsi a costruire progressivamente un'idea diversa di Stato, uno Stato di cui potersi fidare, e che consideri i cittadini come risorse potenziali e potenzialmente inesauribili. Uno Stato che si impegni a mostrare la ragione delle proprie decisioni, che renda conto, che spieghi e convinca, e non seduca o intimorisca.

È alla realizzazione di questa diversa prospettiva che la Costituzione oggi ci chiama. E ci invita a farlo in forza di leggi, certamente, ma soprattutto in forza dell'impegno concreto nell'azione che quotidianamente sono chiamati a svolgere sia cittadini sovrani che i loro rappresentanti nelle diverse istituzioni di governo.

E perciò mi auguro che, nella nostra prossima occasione di incontro, ci troveremo a parlare non più di norme, ma di casi, di *best practices*. Di sussidiarietà realizzata.

Massimiliano Bellavista<sup>(62)</sup>

Università di Siena

La crisi del modello organizzativo di stato moderno pervade ogni settore dell'esperienza giuridica e fra questi, in maniera particolare, quello del diritto pubblico. In tale senso, l'idea di stato moderno postulava

<sup>62</sup> La correzione delle bozze della presente relazione è avvenuta alcuni mesi dopo il convegno, nel frattempo la comunità scientifica è stata segnata dal lutto di Enzo Balocchi e di Giorgio Berti, ambedue miei maestri. Con l'occasione di questo lavoro, non certo degno, Li voglio ricordare per tutto ciò che da Loro ho avuto e, purtroppo, per tutto ciò che non sono riuscito a dare. Mi sono stati vicini prima di tutto sul piano umano e poi su quello scientifico. Il dialogo con loro è stato incessante e per me ha rappresentato un'esperienza entusiasmante. Esso non si sopirà certo per un evento transeunte come è la morte per un credente, come me, come Loro. Ciò, però, non lenisce il dolore che si fa forte nel ricordo. Una sola cosa voglio dire: *Vi sia lieve la terra cari Professori*.



la concezione moderna dell'ordinamento giuridico; la quale presupponeva che tutto il diritto dovesse essere incentrato sulla figura della legge.

Gli ordinamenti giuridici moderni, scaturiti dalla rivoluzione di Luglio, si ressero sul collaudato schema che, da un lato, garantiva al consorzio sociale la partecipazione al processo decisionale politico (piena o limitata, a seconda dei momenti storici) e, dall'altro lato, riassemeva nell'organizzazione pubblica tutto il potere di normazione.

Il c.d. sistema legale avallava (o pretendeva di farlo) un ordine senza volontà giacché la legge era fonte primaria non "volontaristicamente" determinata, perché di formazione assembleare<sup>63</sup>).

Siffatto sistema implicava la rigida separazione fra stato e società e la posizione di neutralità del primo nei confronti della seconda. Il modello di stato di diritto si contrapponeva, quindi, a quello medievale che si reggeva su un ordinamento pluralistico fondato sulla capacità di giurisdizione<sup>64</sup>); per tale ragione esso postulava un ordine unitario fondato su un'amministrazione costituita da funzionari di professione.

In questa maniera, tramite l'usbergo della legge, si riteneva di garantire un sistema di libertà, proprio in considerazione del fatto che il potere normativo (o la funzione di normazione) era scevro da ogni contaminazione volontaristica.

Questa presupposizione costituì una vera e propria forma di precomprensione della scienza giuspubblicistica del secolo diciannovesimo; forma di precomprensione che risultò poi fondata su una mera illusione.

Infatti, non fu seriamente presa in considerazione la circostanza che lo stato di diritto era certamente frutto della modernità, ma che essa non aveva partorito un unico modello di stato. Invero, il modello che aveva avuto più successo ovvero che con più risultati si era contrapposto all'ordinamento di antico regime, cioè di diritto comune, era lo stato assoluto.

Lo stato di diritto pur volendo essere alternativo a quello assoluto non riuscì ad esserlo fino in fondo; troppi erano, difatti, gli elementi

---

<sup>63</sup> In realtà, la concezione volontaristica del diritto, anche nei moderni ordinamenti costituzionali mai cessò di essere oggetto di indagine da parte della scienza giuspubblicistica e sul piano della teoria generale, Cfr. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1928. Anche coloro che nella c.d. "lotta fra Weimar e Vienna" offrirono più di uno spunto polemico contro tale concezione — cfr. H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Wien 1960 — ebbero modo nell'ultima parte di rivedere tale posizione o, comunque, di porre ulteriori riflessioni intorno ad essa, cfr. H. Kelsen, *Allgemeine Theorie der Normen*, Wien 1979.

<sup>64</sup> Cfr. P. Costa, *Jurisdictio*, Milano 2002.

che accomunavano i due modelli.

Ambedue i modelli postulavano il monopolio giuridico; ambedue i modelli presupponevano un diritto pubblico di eccezione al diritto comune; ambedue i modelli necessitavano di una pubblica amministrazione che non fosse espressione delle forze sociali, ma che fosse ad esclusivo servizio del potere pubblico.

Sicché il sistema bipolare stato-società, attinente allo stato di diritto, proprio nel ruolo ambiguo dell'amministrazione (che nasceva come braccio forte del sovrano assoluto) avvertiva i connotati del potere assoluto monarchico. Se la persona era cittadino nei confronti del potere politico, al quale partecipava a vario titolo, non lo era nei confronti della pubblica amministrazione per quale rimaneva suddito (sebbene della legge e non del sovrano).

In maniera paradossale, il medesimo soggetto, cioè la persona, era dotato di un doppio *status*: esso era al tempo stesso sia cittadino sia suddito; esso era provvisto, a seconda del ruolo (cittadino o suddito), di *libertà attiva* (nella partecipazione al processo politico) oppure di *libertà passiva* (nei confronti della pubblica amministrazione).

In altre parole, il versante amministrativo era quello ove più si conoscevano elementi di contatto fra i due modelli di stato moderno – assoluto e di diritto. L'amministrazione era infatti chiusa alla società; la sua attività era unilaterale e le garanzie per le persone, avverso gli atti dell'autorità pubblica, erano determinate dal momento storico. Queste ultime, con altro modo di dire, incidevano sulla quantità del potere pubblico più che sulla qualità dello stesso e, per tale motivo, potevano essere ridotte dal legislatore sovrano. Tanto è vero che le stesse posizioni giuridiche soggettive non erano pensate come connaturate alla persona (tale affermazione avrebbe richiamato istanze giusnaturalistiche, ritenute inaccettabili per i cultori dell'organizzazione moderna di stato) ma create dallo stato stesso e, pertanto, comprimibili od addirittura sopprimibili<sup>(65)</sup>.

Anche la pretesa neutralità dello stato, agli inizi del secolo scorso, sarebbe risultata essere poco più di una mera illusione; difatti, a fronte dei continui interventi su tutti i settori sociali, la presenza della pubblica amministrazione nel consorzio sociale fu sempre più pervasiva. Questa cosa determinò la preparazione della transizione, prima, verso lo stato totale<sup>(66)</sup> e, poi, verso quello totalitario.

<sup>65</sup> Cfr. G. Berti, *Soggettività ed oggettività nel diritto pubblico*, in *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Milano 1996, pp. 331 ss.

<sup>66</sup> Cfr. C. Schmitt, *La svolta verso lo stato totale (1931)*, in *Parlamentarismo e democrazia*, Cosenza 1998, pp. 141 ss.

Il grimaldello istituzionale che fu usato in Italia ed in Germania, in quegli anni bui, per sterilizzare l'apparato democratico e liberale fu rappresentato dall'amministrazione; in realtà, fra lo stato di diritto, lo stato totale e quello totalitario non ci fu, dal punto di vista giuridico, una vera e propria soluzione di continuità, non ci fu una vera e propria rivoluzione<sup>(67)</sup> (se non per quella russa, la Russia zarista non era uno stato moderno di diritto): la differenza fra i due modelli era certamente quantitativa, ma probabilmente non qualitativa<sup>(68)</sup>.

Nel contesto, quindi, dello stato moderno di diritto che aveva avvocato a sé ogni funzione normativa ed amministrativa, poco spazio era lasciato a forme di amministrazione spontanea, nascenti dal basso. Esse furono sempre viste con disfavore, anche quando non intendevano contrapporsi al potere pubblico, ma semplicemente riempire gli spazi sociali dallo stesso non coperti.

Al contempo furono viste con lo stesso disfavore, da parte della dottrina allora dominante (di indirizzo tecnico giuridico), tutte le conquiste scientifiche e le innovazioni normative in tema di procedimento amministrativo; a tal proposito basta porre l'attenzione alle osservazioni fatte dalla dottrina alla legge austriaca sul procedimento amministrativo<sup>(69)</sup>.

La ragione di ciò è facilmente intuibile, difatti in tutti e due i settori veniva rotta la barriera che al tempo stesso separava la *libertà attiva* da quella *passiva* e delimitava rigidamente i rispettivi ambiti.

In questo ambiente culturale, è stato formato (ed in parte ancora lo è) il ceto politico e degli amministratori pubblici; di coloro cioè che pongono le regole e di coloro che amministrano in concreto. In altre parole, il dominio culturale dello stato moderno nella scienza e nell'accademia, sino agli anni cinquanta del secolo scorso, ha determinato tutta una serie di precomprensioni che ancora oggi condizionano sia l'agire della pubblica amministrazione sia, in parte, quello del giudice amministrativo; nonostante la scienza, soprattutto grazie alle opere di Feliciano Benvenuti e di Giorgio Berti, abbia da tempo preso congedo dalle categorie dello stato moderno. D'altro canto, la stessa costituzione repubblicana (pur con le ambiguità tipiche di una norma fondamentale<sup>(70)</sup>) non

---

<sup>67</sup> Sui rapporti fra rivoluzione e diritto, si veda S. Romano, voce *Rivoluzione e diritto* (1944), in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1983, pp. 220 ss.

<sup>68</sup> Cfr. M. Bellavista, *Oggettività giuridica dell'agire pubblico*, Padova 2001, pp. 69 ss.

<sup>69</sup> Sul punto si vedano le incidentali note di M. Bracci, *A proposito dello schema di legge generale sulla pubblica amministrazione*, in "Studi senesi", 1951, p. 168.

<sup>70</sup> Il riferimento lessicale non è al concetto kelseniano di norma fondamentale della R.R.

autorizza tale tipo di approccio, non è un caso che molte disposizioni costituzionali, in materia di pubblica amministrazione, hanno subito per anni letture riduttive: come l'art. 28 (in tema di responsabilità); l'art. 97, primo comma (in tema di distinzione fra legalità, imparzialità e buon andamento); l'art. 113 (in tema di parificazione fra diritti soggettivi ed interessi legittimi).

Le precomprensioni, come molti sanno, indirizzano il processo interpretativo delle norme, per cui se il processo di sviluppo della scienza non riesce a permeare la formazione dell'operatore pratico (sia esso amministratore o giudice) può accadere che i mutamenti dell'ordinamento giuridico, soprattutto se essi possono essere qualificati come epocali, non riescano ad essere colti nella loro reale portata; più precisamente, ciò può accadere non solo sul piano dell'applicazione della regola, ma pure su quello della formazione della regola stessa.

Il nostro ordinamento, per verità, ha conosciuto a partire dall'ultimo decennio del secolo trascorso varie tappe di un complessivo cambiamento che prefigura l'affermarsi di un modello ordinamentale diverso da quello tradizionale.

Ogni innovazione, sia che riguardasse l'organizzazione (ad esempio in tema di distinzione fra attività di indirizzo — politico od amministrativo — ed attività di amministrazione concreta), sia che interessasse il procedimento od il processo amministrativo, è stata oggetto di resistenze e fraintendimenti condizionati dalle precomprensioni sopra citate; tant'è che le norme di riferimento in prima applicazione sono state ritenute quasi sempre senza copertura amministrativa.

La stessa sorte è toccata alla disposizione contenuta nel quarto comma dell'art. 118 Cost.; la quale, per come è, conforma un modello di ordinamento alternativo a quello moderno e restituisce al consorzio sociale ciò che gli è proprio cioè il potere di amministrare. In maniera più esatta, siffatta disposizione rimanda all'idea, propria del diritto comune, che privilegia l'*amministrare* piuttosto che l'*amministrazione*, sulla guisa dell'antica *iurisdictio*.

In questa accezione il consorzio sociale può esso stesso amministrare in via sussidiaria rispetto alla pubblica amministrazione.

Anche in questo settore, come anticipato, le tipiche precomprensioni della modernità hanno creato più di un ostacolo alla corretta lettura della norma costituzionale.

In questo senso, molta confusione, soprattutto negli ordinamenti regionali, si è creata sia sul ruolo della legge nel settore della sussidiarietà orizzontale sia su quello del rapporto fra attività amministrativa e sussidiarietà orizzontale. Ambedue le questioni sono stret-

tamente legate come vedremo nel proseguo.

Innanzitutto, la legge in questo campo deve recitare un ruolo limitato, giacché la norma costituzionale è immediatamente applicabile ovvero precettiva. Se un ruolo la legge, specie quella regionale, può recitarlo esso è dato sul piano della formazione di principio. In questo senso, un buon esempio di normazione è dato dalla L. R. del Friuli Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1; la quale afferma solo i principi attraverso i quali le amministrazioni locali favoriscono forme di amministrazione sussidiaria.

In generale, le leggi regionali, al contrario, si occupano della sussidiarietà orizzontale per settori sensibili (per lo più sul terreno dei servizi sociali integrati), con l'effetto di procedimentalizzare la sussidiarietà orizzontale. Questa operazione crea confusione fra i concetti di sussidiarietà orizzontale e di procedimento amministrativo; siffatto disagio risulta essere esiziale sia sul piano della comprensione del procedimento sia su quello della sussidiarietà orizzontale. Senza considerare che esiste uno spazio fra i due concetti che è coperto da quello della c.d. autoregolamentazione degli interessi pubblici; sicché può risultare utile porre una prima distinzione fra i tre concetti, sebbene in questo caso non possa parlarsi di concetto nel senso logico della parola, ma di fenomeni ordinamentali.

Con il sostantivo *procedimento*, in linea generale, viene indicata l'entità concreta di un percorso in divenire. Siffatto termine, come è noto, oltre che nel margine giuridico, è usato sia in sociologia<sup>(71)</sup>, sia in filosofia del diritto<sup>(72)</sup>, sia in teoria generale del diritto<sup>(73)</sup>, pur se con accezioni diversificate e financo contrastanti.

Nel margine del diritto, esso è il segnoificante, da un lato, dell'esperienza coperta dalla scienza processualistica<sup>(74)</sup> e, dall'altro lato, di quella occupata dalla scienza amministrativistica. Nei due ambiti, lo stesso indica la modalità di formazione della decisione pubblica; in altre parole, il procedimento scava, cioè focalizza, dall'interno i

---

<sup>71</sup> Cfr. N. Luhmann, *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Frankfurt am Main 1981; N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main 1983.

<sup>72</sup> Cfr. H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Wien 1960; G. Husserl, *Recht und Zeit*, Frankfurt am Main 1955; B. Leoni, *Lezioni di dottrina dello stato*, Soveria Mannelli 2004.

<sup>73</sup> Cfr. F. Gentile, *Ordinamento giuridico. Tra virtualità e realtà*<sup>3</sup>, Padova 2005; L. Franzese, *Il contratto oltre privato e pubblico*, Padova, 1998; L. Franzese, Feliciano Benvenuti. *Il diritto come scienza umana*, Napoli 1999.

<sup>74</sup> Vedi ad esempio F. Cordero, *Procedura penale*<sup>7</sup>, Milano 2003; N. Trocker, *Processo civile e costituzione*, Milano 1974; F. Tommaseo, *Appunti di diritto processuale civile*<sup>4</sup>, Torino 2000; V. J. Puppio, *Teoría general del proceso*<sup>6</sup>, Caracas 2005.

comportamenti<sup>(75)</sup> che portano alla definizione del regolamento di interessi che sta alla base della definizione concreta dell'interesse pubblico.

In passato, abbiamo assistito al tentativo, da parte della dottrina, di importare la categoria del procedimento nell'ambito della scienza civilistica<sup>(76)</sup>, in chiave ricostruttiva dei fenomeni negoziali. In realtà, molte sono le implicazioni che importa tale approccio; invero, nella formazione della volontà negoziale poco importa il c.d. foro interno, se non per le regole di base che la legge stabilisce per garantire il corretto svolgimento delle trattative e la configurazione dell'accordo (artt. 1337, 1338 e 1427 ss. cod. civ.) oppure per la presenza di contratti normativi o di negozi preparatori<sup>(77)</sup>. Per essere più chiari, l'ordinamento giuridico riconosce la libertà della persona di accordarsi con altri in maniera autonoma, senza condizionamenti da parte della legge; essa, invero, contiene una serie di regole in negativo, finalizzate a garantire l'effettività dell'autonomia privata e cioè ad impedire che la formazione dell'accordo sia condizionata da fattori esterni alle parti, ritenuti di nessuna rilevanza dall'ordinamento giuridico.

Se è vero, pertanto, che il procedimento, nel diritto pubblico, può essere un modello di garanzia, poiché, nello stesso atto di provvedere alla disciplina dell'attività amministrativa, di solito viene indicata una serie di guarentigie a difesa della libertà delle persone nei confronti del potere pubblico<sup>(78)</sup>, è altrettanto vero che esso, in un sistema di libera negoziazione, rappresenterebbe un modello, al contrario, finalizzato a funzionalizzare l'attività delle parti private e, quindi, a limitarne la libertà.

D'altro canto, il procedimento nemmeno è più il modello necessitato di decisione sugli interessi pubblici, giacché la tendenza degli ordinamenti giuridici più evoluti (cioè di quelli che tentano progressivamente di uscire dal monopolio giuridico dello stato) è di restituire quote di sovranità al consorzio sociale ovvero di sostituire parte del potere amministrativo con forme di cura spontanea degli interessi pubblici. Nell'ottica del modello marginalistico di amministrazione<sup>(79)</sup>, l'intervento pubblico è una delle modalità di

---

<sup>75</sup> Cfr. P. Aberastury-M. R. Cilurzo, *Curso de procedimiento administrativo*, Buenos Aires 1998, p. 15 s.; J. Vidal Perdomo, *Derecho administrativo*<sup>12</sup>, Bogotá 2004, pp. 421 ss.

<sup>76</sup> Cfr. Salv. Romano, *Ordinamento sistematico del diritto privato*, II, Napoli 1970; N. Di Prisco, voce *Procedimento (diritto privato)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXV, Milano 1986, pp. 836 ss.

<sup>77</sup> Cfr. G. Gabrielli, *Il rapporto giuridico preparatorio*, Padova 1974.

<sup>78</sup> Cfr. A. R. Brewer-Carías, *El derecho administrativo y la ley organica de procedimientos administrativos. Principios del procedimiento administrativo*, Caracas 2005, p. 15.

cura di interessi pubblici, ma non è l'unica: il consorzio sociale può essere in grado di definire e curare interessi che rimangono pubblici, tuttavia lo può fare autonomamente, con strumenti giuridici di diritto comune, e senza l'intervento del potere pubblico<sup>(80)</sup>.

In effetti, con riguardo alla prima ipotesi, il legislatore ha previsto la soppressione del procedimento amministrativo a favore di forme di autoregolamentazione da parte dei privati; come conseguenza di ciò, la relazione amministrativa è stata spostata dal momento del provvedere a quello del controllo, secondo quanto è disposto con l'art. 20, comma ottavo, lettera d), della L. 59/1997.

Il richiamo all'attività di controllo non è, o non dovrebbe essere, un recupero di potere da parte dell'amministrazioni nei confronti delle persone e del consorzio sociale. Se, al contrario, in quella maniera volessimo intendere l'enunciato della disposizione, saremmo costretti ad ammettere che la norma, con un gioco di parole, non avrebbe richiamato il *verace fenomeno dell'autoregolamentazione* (cioè per come si manifesta in se stessa), ma solo la sua *parvenza*<sup>(81)</sup>. In siffatta accezione, la parte dell'enunciato che rinvia alla disciplina delle forme di controllo conterrebbe una *modifica privativa* di quella che stabilisce l'autoregolamentazione; mediante un surrettizio recupero di potere pubblico sui tranquilli lidi dell'attività di controllo. Sarebbe, in altre parole, come affermare che la norma, della quale si discute, avrebbe solo tolto all'amministrazione il peso e l'onere dell'amministrazione diretta (trasferendo gli stessi sul consorzio sociale), senza, però, diminuire l'intensità del potere pubblico. Saremmo, se così fosse, in presenza di una *forma occulta di pianificazione pubblica degli interessi*, attraverso una forma atipica di amministrazione.

In realtà così non è. Il corretto significato dell'enunciato è da rinvenire nella dualità di segni *deregolamentazione – autoregolamentazione*: ove con l'ultimo si intende quell'attività finalizzata alla determina-

---

<sup>79</sup> Sul punto vedi G. D. Comporti, *Ragione e pubblica amministrazione*, in "Jus", 1999, pp. 825 ss. Le questioni sollevate dall'autore rientrano nel dibattito intorno alla questione centrale della libertà; dibattito che attraversa, sin dall'alba della modernità, la cultura occidentale e non solo. In questo senso, sembra utile rimandare a due classici che rappresentano opposte ed estreme posizioni, Cfr. D. Friedman, *The Machinery of Freedom: Guide to a Radical Capitalism*, Chicago 1989; J. P. Sartre, *Critique de la Raison dialectique*, t. II, *L'intelligibilité de l'Histoire*, Paris 1985.

<sup>80</sup> Cfr. G. D. Comporti, *Amministrazione e cittadino*, in F. Manganaro e A. Romano Tassone, *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino 2004, pp. 3 ss.

<sup>81</sup> Per l'impostazione del discorso si veda M. Heidegger, *Sein und Zeit*, Tübingen 1927, § 7, A.

zione degli interessi da portare a realizzazione<sup>(82)</sup>, mentre con il primo si intende la *trasformazione qualitativa* del potere pubblico<sup>(83)</sup>, la quale, peraltro, prevede una riduzione dello stesso.

A mezzo della *deregolamentazione*<sup>(84)</sup> (cioè attraverso la soppressione dell'attività amministrativa<sup>(85)</sup> che porta alla decisione), il potere pubblico non incide sulla qualificazione dell'assetto di interessi (che è rimessa alle persone ed al consorzio sociale con l'*autoregolamentazione*), ma il suo compito è limitato alla predisposizione di regole di azione e di controllo<sup>(86)</sup>.

Non siamo, in questo caso, sul terreno delle c.d. *liberalizzazioni*, giacché, con cosiffatto termine, deve intendersi il congedo del potere pubblico da una particolare fattispecie (secondo il classico modello liberale che prevede la progressiva riduzione dell'intervento pubblico nelle dinamiche sociali, soprattutto in quelle economiche<sup>(87)</sup>). In altre parole, con la *deregolamentazione*, l'ordinamento giuridico restituisce alle persone ed al consorzio sociale il potere di decidere sull'assetto di interessi pertinente ad una determinata fattispecie; mentre, mediante la *liberalizzazione*, esso restituisce il dominio giuridico sull'intera fattispecie alle persone ed al consorzio sociale. La qual cosa significa che nella prima ipotesi permane l'*interesse pubblico* (solo che lo svelamento dello stesso non è compito della pubblica amministrazione), mentre nella seconda no. In conclusione, è possibile sostenere che la *deregolamentazione* — *autoregolamentazione* costituisce un'ipotesi intermedia

---

<sup>82</sup> Cfr. A. Falzea, *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, v. II, *Dogmatica giuridica*, Milano 1997, pp. 776 ss.

<sup>83</sup> Cfr. M. Bellavista, *Legalismo e realismo nella dottrina del diritto amministrativo*, in "Jus", 1999, pp. 795 ss.

<sup>84</sup> Il fenomeno della deregolamentazione non deve essere confuso con quello della delegificazione. Deregolare è il segno linguistico con il quale viene rappresentato il processo di riduzione, anche mediante una trasformazione, dell'intervento pubblico sul consorzio sociale. Delegificare, invece, è il segno linguistico mediante il quale viene indicato lo spostamento di competenze su una determinata materia da una fonte all'altra del diritto. Sul punto si veda G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*<sup>3</sup>, Padova 1994, p. 50.

<sup>85</sup> Sul concetto di attività amministrativa, vedi F. G. Scoca, voce *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, v. VI, agg., Milano 2002, pp. 75 ss.

<sup>86</sup> Invero, l'art. 20, comma ottavo, lettera d), della legge 59/1997 dispone che, attraverso la deregolamentazione, la p.a. disciplini sia le regole di azione che informeranno l'*autoregolamentazione*, sia quelle di controllo. Sulla portata di tale norma, sia permesso l'ulteriore richiamo a M. Bellavista, *Legalismo e realismo*, cit., pp. 800 ss.

<sup>87</sup> Sui rapporti fra liberalismo ottocentesco ed autoritarismo vedi le considerazioni a margine contenute in H. Heller, *Autoritärer Liberalismus?*, in *Die neue Rundschau*, Berlin 1933, pp. 289 ss.



fra quella dell'*attività amministrativa* tradizionale e quella della *liberalizzazione vera e propria*<sup>88</sup>.

Considerazioni simili possono essere fatte con riguardo al fenomeno della c.d. *sussidiarietà orizzontale*<sup>89</sup>, la quale ha trovato di recente copertura costituzionale con l'art. 118 cost. Essa non è una mera ripartizione di competenze fra pubblico e privato<sup>90</sup>, bensì è una diversa maniera di fare amministrazione ossia una differente manifestazione di libertà<sup>91</sup>. Rispetto al modello marginalista di amministrazione, nella frammentata fenomenologia della *sussidiarietà orizzontale*, permane una relazione fra pubblica amministrazione, persone e gruppi sociali<sup>92</sup>, con riguardo agli interessi pubblici da svelare e curare. Essa, però, non è fondata sul tradizionale principio di legalità<sup>93</sup> e, pertanto, la corrispondente attività non è, o non dovrebbe essere, determinata dal procedimento, ma da forme di negoziazione; dal momento che non ha natura autoritativa, la stessa dovrebbe essere rimessa alla disciplina del diritto comune in forza dell'art. 1, comma 1 bis, della legge 241/1990<sup>94</sup>. Mediante il regolamento negoziale, permane il potere pubblico di intervento nella definizione dell'assetto di interessi pertinenti alla fattispecie; la cura degli stessi è, invece, restituita alle persone ed al consorzio sociale. Sebbene, la definizione di tale assetto non sia più frutto di una decisione, ma

<sup>88</sup> Si vedano, pure, le considerazioni contenute in G. De Minico, *regole, comando e consenso*, Torino 2004.

<sup>89</sup> Sul punto si veda per tutti G. Berti, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in "Jus", 1994, pp. 405 ss.; Id., *Principi del diritto e sussidiarietà*, in "Quaderni fiorentini", 2002, pp. 381 ss.; Id., *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in "Jus", 2005, pp. 405 ss.; G. Pastori, *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. Rinella-L. Coen-R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova 1999, pp. 177 ss.; Id., *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in "Diritto pubblico", 2002, pp. 85 ss.; P. Duret, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova 2004; L. Franzese, *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, Padova 2004. P. De Carli, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano 2002.

<sup>90</sup> Di diverso avviso è G. D. Comporti, *Op. ult. cit.*, pp. 15 ss.

<sup>91</sup> Cfr. G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Roma-Bari 2006.

<sup>92</sup> Alcuni autori ritengono, al contrario, che l'autoregolamentazione costituisca, comunque, una forma di manifestazione del principio di sussidiarietà. Sul punto vedi L. Franzese, *Ordine economico e ordinamento giuridico*, cit. In senso parzialmente diverso vedi, invece, P. Duret, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, cit.

<sup>93</sup> Cfr. G. Berti, *Corso breve di giustizia amministrativa*, Padova 2004, p. 17.

<sup>94</sup> In realtà, specie nelle leggi di settore, come tristemente insegna il caso dei servizi sociali integrati, si assiste al progressivo svuotamento di contenuto del principio di sussidiarietà orizzontale, mediante la procedimentalizzazione delle sue forme di manifestazione.

scaturisca dall'accordo fra parte pubblica e parti private; siffatto accordo, come abbiamo visto, non è (o non dovrebbe essere) proceduralizzato, neppure per individuare la parte privata del negozio. Invero, fra le varie declinazioni del principio di sussidiarietà, non trova cittadinanza sia l'acquisizione di servizi a favore delle amministrazioni sia la c.d. esternalizzazione di servizi, per le quali la legge richiede forme proceduralizzate per la formazione dell'accordo (benché, la proceduralizzazione della formazione dell'accordo quasi sempre si riduca, come nel caso dell'evidenza pubblica, alla ipermeccanizzazione delle modalità di scelta del contraente, con l'inevitabile conseguenza della sopravvalutazione della discrezionalità tecnica a danno di quella amministrativa<sup>95</sup>).

Nelle ipotesi sopra contemplate, il procedimento, quindi, non solo non può rappresentare un momento di garanzia, ma finisce, o finirebbe, per essere un mezzo per la compressione della libertà delle persone e dei gruppi sociali.

D'altronde, la dottrina, da molto tempo, ha sottolineato che il termine procedimento raffigura una sorta di "contenitore vuoto" che necessita di essere riempito; a seconda del materiale di riempimento, esso acquista tono e sostanza. Tono e sostanza che possono far prendere al modello di decisione pubblica direzioni opposte: lo stesso può essere tanto il luogo di esaltazione della libertà, quanto quello della sua compressione. Non è un caso che la dottrina, in tempi non sospetti, ha messo in guardia contro ogni tentazione di studiare il procedimento od in senso dogmatico oppure dal punto di vista empirico<sup>96</sup>.

In conclusione, la sussidiarietà orizzontale, la procedura amministrativa e l'autoregolamentazione degli interessi pubblici rappresentano tre diverse forme di manifestazione della libertà; a fronte degli ostacoli che esse incontrano, c'è da porsi la domanda per quale ragione la libertà faccia così paura.

---

<sup>95</sup> Spesso, dietro l'apparente neutralità della nozione di discrezionalità tecnica si celano attività (che, invece, rientrerebbero a pieno titolo in quella di discrezionalità amministrativa o pura) di valutazione di interessi, sul punto vedi L. Benvenuti, *Interpretazione e dogmatica nel diritto amministrativo*, Milano 2002, p. 105 ss.

<sup>96</sup> Cfr. G. Berti, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova 1975 pp. 779 ss.; G. Berti, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in "Diritto e società", 1980, pp. 437 ss.; G. Berti, *Dalla unilateralità alla consensualità nell'azione amministrativa*, in A. Masucci (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma 1988, pp. 25 ss.; G. Berti, *Il dedalo amministrativo ed il diritto*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. I, Modena 1996, pp. 297 ss.



# INTERVENTI

Domenico Coccopalmerio

Università di Trieste

Spetta a me di introdurre l'ultima parte di questo incontro così interessante, svolto sotto l'alto patronato del Presidente Tesini e del Consiglio Regionale, e che mi auguro possa avere un seguito.

Si tratta, adesso, dopo gli interventi che abbiamo ascoltato, di abbozzare un diagramma del principio di sussidiarietà capace di svelarne il suo impianto operativo e non soltanto teoretico: lo facciamo con questa tavola rotonda a cui partecipano rappresentanti della politica e dell'associazionismo, in generale del terzo settore e della società civile. Soggetti che inducono a ripensare, con la loro stessa presenza, alla importanza e vitalità delle comunità intermedie in quanto organi attivi dell'ordinamento giuridico.

Mi preme ricordare, come spunto iniziale, proprio per soffermare l'attenzione sul rapporto tra politica amministrazione e sussidiarietà — che sono i tre termini centrali della giornata — che la nostra Regione, rappresentata qui autorevolmente dal Presidente dell'organo legislativo, nel solo anno appena trascorso ha significativamente dato un contributo alle ragioni della sussidiarietà, a cominciare dalla legge regionale n. 1 del 2006, in tema di "Principi e norme fondamentali del sistema Regione – Autonomie locali", per finire con la legge regionale n. 24 del 2006, che ha invece riguardato il conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali — passando attraverso norme che incidono direttamente sul tessuto della società, come la disciplina del sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale e gli interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità.

Provvedimenti che certo danno l'idea di come il principio di sussidiarietà sia capace di compenetrare ogni discorso giuridico e anche politico, tanto più che a partire dalle prime battute mattutine di questo Convegno, il principio di sussidiarietà è stato caratterizzato proprio con questo termine: "pervasività".

Il legislatore, in questa sua attività ha svolto il compito che più di ogni altro si addice alla sua funzione ancillare, "diakonale": ha favorito le comunità intermedie, ha favorito i destinatari dei servizi, ha insomma favorito lo sviluppo di quella politicità che classicamente corrisponde ad un elemento focale della natura umana.

Gabriele Pastrello

Università di Trieste

I. — Ho pensato di intervenire perché, a prima vista, l'insieme non mi era molto chiaro. Cioè, vorrei cercare di capire perché la prima sensazione è stata, per così dire, borghesiana. Borges diceva, infatti, che non si può scrivere nulla di nuovo.

Ascoltando gli interventi, visto che, come hobby, insegno storia del pensiero economico, devo dire che tutte le cose che sono state dette, mi sembrava proprio di averle già sentite, di averle già lette.

Finché a un certo punto il professor Donati ha detto: guardate che in fondo il fatto è ci sono istanze cui le Amministrazioni non possono far fronte perché non si possono aumentare le tasse. Mi sembra che abbia detto così. A questo punto, mi son detto: ecco qualcosa che sospettavo da tempo.

II. — E allora ho cercato di rifare il percorso. La mia sensazione su quello che sta succedendo è che siamo in presenza di un gigantesco processo, un movimento profondo, rispetto a cui compiango quei poveri giuristi che hanno un lavoro terribile da affrontare, cioè di giuridificare la riprivatizzazione del rapporto sociale. Dico riprivatizzazione perché, sinceramente, una serie di ricostruzioni storiche che si sentono in giro, sono molto superficiali. Sembra, infatti, a sentirle, che noi siamo vissuti, da Adamo ed Eva in poi, in un regime statolatrico.

III. — È vero esattamente il contrario. Dalla seconda metà dell'Ottocento inglese, si mette in moto un processo, sociale ed economico, che induce l'Amministrazione statale a portare una serie crescente di attività al di fuori della sfera privata. Si creano agglomerati urbani ingestibili. E questo è la crescita dell'Inghilterra. Si creano reti, urbane ed extra-urbane. Trasporti: strade, ferrovie, canali. Reti urbane come il gas e le fognature. Tutto questo fuoriesce dall'impostazione tradizionale dello 'stato minimo', caro ai nostri liberisti di oggi, e *veilleur de nuit*. È necessario che lo stato intervenga se vuole conservare la coesione sociale,

ma anche garantire l'efficienza delle reti su scala di paese. E bisognerà anche riscrivere la teoria economica. La teoria dell'utilità marginale, che soppianta quella del valore-lavoro, viene scritta su questo sfondo.

IV. — Infatti, le prime reti stradali erano private e orientate, ovviamente, al profitto di chi le sta gestendo. In inglese si chiamavano *turnpike road* perché il *turnpike* è un'asta dove ci si fermava e si pagava il pedaggio. Si creano reti e pian piano si crea una nuova istruzione pubblica. Prima non c'era. Ma cosa importantissima, si riforma l'istruzione privata, su una base pubblicistica, perché fino alla seconda metà 800 inglese, le scuole private, quelle che in inglese si chiamano *public*, erano soltanto dei recinti per tenere, così, diciamo, i cavalli bradi, giovani, i cavalli bradi, aristocrazia e basta. Non c'erano principi, un'idea di formativa. Pian piano si crea tutto un sistema in cui tutta una serie di attività rientrano nel pubblico, per quanto lentamente. C'è una crisi di governo nel 1908 proprio perché questa espansione mette in discussione i criteri di ortodossia di bilancio.

V. — Tutto questo ha un limite. Il limite è che il dogma è il bilancio pubblico in pareggio. Quando anche quel limite viene sorpassato, si giunge a quella grande crisi del Ventinove, quando emerge l'idea che se lo Stato non interviene per favorire il pieno impiego, dacché il pieno impiego da solo non viene.

VI. — È questo che ci porta alla seconda fase: noi infatti ci troviamo a vivere nell'era in cui occorre gestire una ritirata strategica da un eccesso di aspettative.

VII. — La cosa curiosa è che questa tesi è stata lanciata già a metà degli anni Settanta, con la teoria dell'eccesso di domande sul sistema. In realtà oggi non abbiamo più un eccesso di domande nel senso di eccesso di aspettative. Le aspettative sono cambiate. Oggi pochi hanno aspettative crescenti. Pochi giovani hanno aspettative di futuri migliori. Rispetto agli anni Settanta c'è stato un cambiamento radicale.

VIII. — Il fatto che le aspettative sul futuro siano state drasticamente ridimensionate, paradossalmente, moltiplica la domanda immediata, e non la riduce. Il futuro non c'è più e, allora, adesso non posso più tollerare nulla di quello che mi viene tolto. Perché non ci sarà più una compensazione futura. Essere usciti dal meccanismo keynesiano di crescita continua ha provocato l'intasamento sul presente.

IX. — Oggi, quindi, c'è un conflitto tra domande crescenti che nascono dall'assenza di futuro, e la difficoltà crescente a soddisfarle.

X. — Difficoltà crescente che dipende da una scelta, facciamo attenzione! Perché non è del tutto vero che non ci sono fondi per pagare. Non c'è la volontà di cedere allo stato fondi per pagare. Ci sono situazioni, Stati, che fanno politiche diverse. Questo è un dato di fatto. Quindi, è un problema di *trade off*. C'è chi è disposto a cedere fondi in cambio di qualcosa, e chi non è disposto, usando come pretesto che lo scambio con i servizi non è pagante. Ma allora dovrebbero essere premiate le forze politiche che promettono più servizi. Invece sono premiate quelle forze che vogliono ridurli.

XI. — Allora, qual è il problema che hanno di fronte i giuristi? E che non invidio. E i politici, che invidio ancora meno. Il problema che hanno i giuristi è quello di ridisegnare una forma giuridica di questo movimento, che è in continua evoluzione. Ma, se la forma dev'essere giuridica, quindi, il processo un minimo di stabilità la deve avere, perché, sennò, non può essere giuridificata.

XII. — È questo il problema che a me pare nasca da questa ritirata strategica da quella fase passata di espansione dei diritti. Quella fase ha creato anche un'aspettativa, il senso di un diritto a qualcosa che non può essere fornito dall'attività statale. Ma è comunque sentito come un diritto. Da qui nasce la mobilitazione esterna di forze sostitutive, sussidiarie. E' una mobilitazione che nasce dall'affermazioni di diritti a servizi che si capisce devono essere forniti in altro modo rispetto al passato. Ma quella fase passata ha creato la coscienza, e l'ha radicata, di quei diritti. Qui sta l'origine della fortuna, oggi, del terzo settore. Del passato ci è rimasta la convinzione che i diritti, per essere soddisfatti, richiedono la nostra mobilitazione.

Franco Bagnarol

Movimento del Volontariato Italiano

Ringrazio dell'invito. Ho trovato molto stimolanti sul piano teorico le riflessioni sulla sussidiarietà svolte finora in questo convegno.

Nel mio intervento partirò dal quotidiano, perché riferirò della mia esperienza che nasce dallo sperimentare sul campo relazioni di sussidiarietà, con particolare riferimento alla mia responsabilità nella

federazione regionale del Mo.V.I. del Friuli Venezia Giulia, che è un coordinamento di un centinaio di associazioni che vanno dal volontariato socio-assistenziale, al sanitario, alla protezione civile, al culturale, ai diritti civili ed altro ancora.

Il mondo del volontariato dispone fin dal 11 agosto 1991 della legge quadro nazionale n. 266, che disciplina i rapporti tra terzo settore ed istituzioni: una legge molto avanzata per quei tempi, la prima del genere in Europa. Dopo l'esplosione del fenomeno del volontariato in Italia tra gli anni Settanta ed Ottanta, era urgente arrivare ad una legge quadro, che facesse uscire il volontariato dalle secche in cui rischiava di finire, valutato solo come nuovo fenomeno sociale e politico. La legge quadro non definisce cos'è il volontariato nella sua essenza ma si limita a normare i rapporti tra istituzioni e volontariato al fine di favorire gli interventi di solidarietà e per realizzare una cittadinanza attiva.

Che cosa dice la legge quadro del volontariato di rilevante? Vi riporto il primo comma del primo articolo: "la Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale".

Il legislatore usa il verbo "riconosce" perché il volontariato è espressione della generatività spontanea della società civile e in piena sintonia con principi solidaristici già presenti nella Costituzione. La seconda parte di questo primo articolo introduce una grave criticità e dice che "favorisce l'apporto originale (del volontariato) per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano e degli Enti Locali". Si riconosce il valore e la funzione del volontariato ma gli obiettivi da perseguire invece vengono determinati solo dalle istituzioni. Il volontario ha tra i suoi capisaldi l'autonomia ed il protagonismo partecipativo per cui con questa formulazione di legge gli nega un qualsiasi coinvolgimento coprogettuale. Di fatto questa parte dell'articolo nega al volontariato di potersi muovere in spirito di sussidiarietà. Urge adeguare la legge quadro del volontariato allo spirito dell'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, che dice così: "Stato, Regioni, Province, Città metropolitane favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Per cui tutte le riflessioni sulla sussidiarietà sviluppate fino ad ora in questo seminario svaniscono in relazione al volontariato che si trova ad operare in presenza di norme così poco includenti ed ancora in vigore. Nella pratica quotidiana il volontariato qualche volta finisce per



assuefarsi alla dipendenza dal potere progettuale delle istituzioni e si fa ubbidiente esecutore ed attuatore di progetti non scelti insieme. Questo vuol dire che si nega al volontariato il riconoscimento di soggetto portatore di interesse collettivo. Questa prassi ha generato molta conflittualità soprattutto negli Enti Locali, dove queste complessità diventano ingestibili davanti alla determinazione che l'unico potere decisionale è in capo alla persona eletta.

Significativo è il fatto che in tutte le proposte di legge (266/91) di modifica della legge quadro del volontariato, giacenti in parlamento, non è stata più riproposta la formulazione precedente nella seconda parte del primo articolo.

La legge del volontariato prevede ancora, all'articolo 7, la possibilità di stipulare "convenzioni" tra le riconosciute organizzazioni di volontariato e le istituzioni pubbliche. Il riconoscimento giuridico dell'associazione di volontariato lo si ottiene con l'iscrizione all'albo regionale e questo consente di stipulare convenzioni. La convenzione è uno strumento che si è consolidato in questi anni ed ha anche funzionato, ma purtroppo ha evidenziato alcune criticità che vi ripropongo: le verifiche periodiche previste in convenzione per valutare l'andamento del servizio raramente vengono attuate e quando si fanno si verifica la qualità del volontariato e quasi mai la congruità e la linea di processo anche dell'ente locale. All'interno della convenzione sono previsti dei rimborsi autorizzati dal presidente dell'associazione di cui si fa parte. Questi rimborsi talvolta hanno risentito della benevolenza o meno del politico di turno o le convenzioni hanno ritardato la stipula fin tanto che l'assessore non fosse garantito politicamente. Questi stili non hanno nulla a che fare con le pratiche di sussidiarietà circolare. Mi domando se per superare queste strettoie, non sarebbe opportuno usare altri strumenti tipo gli "accordi di programma" che hanno maggior verificabilità e trasparenza.

Emanuele Rossi, docente di diritto amministrativo e direttore della Scuola superiore San Anna di Pisa, con il suo istituto ha ultimato di recente una ricerca sulla legge 266/91 ed ha dichiarato che in 16 anni di applicazione ha generato una cultura della dipendenza del volontariato rispetto alle istituzioni ed ha rafforzato i rapporti di verticalità: per esistere devo chiedere di essere riconosciuto dall'ente regione e poi con il cappello in mano devo chiedere e non sempre si ottiene la convenzione al politico o assessore di turno. In regione ho riscontrato che diverse associazioni vivono climi di dipendenza e di soggezione nei confronti del pubblico per paura di ritorsioni economiche e del non rinnovo della convenzione. Questo clima deve sparire perché bisogna tro-

vare la strada affinché le associazioni possano lavorare nella massima tranquillità e nello spirito di massima progettualità comune. Solo con un dettato più chiaro della legge sul volontariato si potrà instaurare una nuova mentalità e una nuova cultura da far crescere per la realizzazione del bene comune.

Parliamo della regione Friuli Venezia Giulia e delle occasioni mancate per dare avvio alla sussidiarietà: è stata la prima regione in Italia che ha predisposto un gruppo di lavoro ancora nel 1989 per lo studio di una possibile legge regionale del volontariato in anticipo sulla legge quadro nazionale, che è stata emanata solo nel 1991. Ho avuto la fortuna di partecipare ai lavori di questo gruppo che ha steso un articolato di legge che conteneva già diverse anticipazioni nello spirito della sussidiarietà.

Esaminiamo ora le occasioni mancate: avevamo ipotizzato ad esempio che la delega del volontariato non fosse attribuita ad un assessore specifico, onde evitare privatizzazioni, ma restasse compito di coordinamento delle politiche sociali in capo al presidente che avrebbe anche presieduto il Comitato regionale del volontariato. Questo era pensato come un organo paritetico, programmatico composto tra sette volontari e i sette responsabili degli assessorati afferenti al volontariato: quasi una cabina di regia di tutte le politiche sociali regionali. Dal 1995 in poi, nei fatti, si è preferito la delega ad un assessore specifico.

Un altro strumento di partecipazione e di elaborazione progettuale concordata era quello che prevedeva che il presidente della giunta regionale convocasse ogni anno una assemblea regionale di tutto il volontariato: occasione di verifica delle politiche sociali, ridefinizione degli obiettivi prioritari degli interventi della regione e del volontariato, verifica dello stato dell'arte del volontariato. Anche questo strumento di attuazione della sussidiarietà è stato ridotto e svilito ad una assemblea ordinaria dove le forze politiche partecipano, danno un saluto formale e lasciano il volontariato senza interlocuzione.

La bozza di legge regionale predisposta prevedeva un altro strumento concreto per dare attuazione alla sussidiarietà che è "l'ufficio amico". Si ipotizzava l'apertura di un ufficio non burocratizzato a cui il volontariato potesse facilmente accedere per la soluzione di tutti i problemi legati alla gestione, al riconoscimento e per semplificazione delle complessità burocratiche. La regione ha messo in piedi l'ufficio regionale del volontariato fortemente burocratizzato, con poco personale, a cui si accede per appuntamento e che si muove con spaventoso ritardo sia nell'assegnazione dei fondi alle associazioni per la progettualità annuale che per le verifiche dei requisiti di permanenza

dell'iscrizione delle associazioni nel registro regionale.

Attualmente le materie inerenti il volontariato fanno riferimento a tre Assessorati con competenze specifiche (sanità e protezione sociale, protezione civile e volontariato). La competenza del volontariato è in capo ad un assessorato specifico ma che non ha rapporti con il mondo del volontariato socio-assistenziale sanitario, con quello ambientale, con quello della protezione civile ecc.. per cui non può aprire con una progettualità concordata e coordinata. L'assessorato alla sanità e protezione sociale ha dato avvio alla legge sul Welfare regionale (legge 6/2006) anche come recepimento della legge nazionale 328/00 in modo disgiunto e senza dialogo con l'assessorato del volontariato, sembrerebbe che la giunta non sia un luogo comune di concertazione tra gli assessorati. Il coinvolgimento del volontariato nei piani di zona previsti dalla legge 6/2006 è stato un momento di avvio di una sperimentazione assai significativa e una anticipazione di cosa può essere la sussidiarietà dal basso. È stato un primo tentativo importante di co-progettazione e partecipazione paritetica tra amministrazioni, servizi e realtà del privato sociale, tra cui moltissime Organizzazioni di Volontariato. Un primo passo da continuare e valorizzare.

La protezione civile gestisce oggi in regione circa 12.000 volontari che fanno capo ai sindaci e ai bilanci comunali e che costituiscono le cosiddette "squadre comunali di volontari" di Protezione Civile. Queste non sono e non possono essere iscritte nel registro regionale delle associazioni di volontariato come previsto dalla legge quadro nazionale 266/91, ma vengono raccolte da un altro registro, previsto dalla legge della protezione civile del Friuli V.G., che non gli dà nessun riconoscimento giuridico. Questo è un mondo a parte: è volontariato per l'intenzionalità dei singoli e per il tempo che dedicano, ma in quanto organizzazione non sono associazioni di volontariato perché a loro vengono a mancare almeno due requisiti fondamentali secondo la legge quadro del volontariato n. 226/91: la democraticità della struttura (il sindaco è il presidente della squadra) e l'autonomia (dipendono dal bilancio comunale). Questo mondo ha una struttura centralizzata e gerarchizzata, non dialoga e non si confronta con le altre realtà del volontariato, anche se è ritenuto uno dei migliori sistemi di protezione civile italiana ed anche europea. Talvolta queste squadre finiscono per fare sostituzione dei servizi tecnici del comune o sono impiegati in servizi di ordine pubblico. Il volontariato di protezione civile deve essere motivato, preparato ed utilizzato esclusivamente per fine dell'emergenza e di pronto impiego. Non può nascere una cultura della sussidiarietà in regione anche tra i volontari e tra la popolazione

fin tanto che un settore di società civile importante, per la nostra sicurezza e la nostra autotutela viene tenuto in uno stato di dipendenza gestito dai funzionari con metodi fortemente gerarchizzati e non concorre assieme agli altri volontariati e alla società civile in regione a costruire una cultura della comunità che sviluppa il protagonismo e la partecipazione per la costruzione del bene comune.

I suoi impieghi nel sociale, nella previsione, nella prevenzione devono essere costruiti assieme in modo progettuale con tutte le altre realtà della società civile.

Da queste premesse ne consegue che questo seminario proposto dal Consiglio regionale assieme all'Università di Trieste sul tema della sussidiarietà, è quanto mai opportuno. Il confronto sull'adeguamento delle legislazioni regionali al principio di sussidiarietà ha stimolato l'interesse per qualche soluzione operativa anche in Friuli V.G. sia che si vada verso la soluzione di varare una legge regionale che fissi i criteri generali a cui attenersi nell'applicazione del principio di sussidiarietà o che si proceda al ritocco delle leggi esistenti, è emerso con forza che una iniziativa legislativa in questa materia è massimamente urgente. Questo provvedimento è utile perché prima ancora di convincere le popolazioni, deve partire una direttiva che orienta giuridicamente e culturalmente dai dirigenti, responsabili di processo, fino agli impiegati degli sportelli.

Termino con due proposte.

La prima è quella di avviare da subito una formazione congiunta tra il mondo del volontariato e modo delle istituzioni per far partire una serie di esperienze significative e buone pratiche di sussidiarietà, che aiutino i legislatori alla stesura di una buona legge regionale.

La seconda è quella richiedere alla presidenza del Consiglio Regionale e all'Università di farsi garanti e continuatori di luoghi di confronto e di crescita su questi argomenti.

Hubert Perfler

Unione Italiana Ciechi

Buongiorno a tutti. Ringrazio il Presidente Tesini dell'invito e preciso che intervengo oltre che in rappresentanza dell'Unione Italiana Ciechi, sezione provinciale di Trieste, anche della Federazione Nazionale delle Associazioni dei Disabili, F.A.N.D., che riunisce le cinque associazioni cosiddette storiche perché esistenti da più di cinquant'anni e riconosciute dallo Stato come rappresentanti di varie categorie di

disabili (U.I.C., E.N.S., A.N.M.I.C., A.N.M.I.L., U.N.M.S.).

Pertanto vi parlo dell'associazionismo, delle difficoltà nelle quali si trovano spesso le associazioni, e del concetto di sussidiarietà. Bisogna innanzitutto ricordare come oggi si preferisca parlare di progettualità, cioè, si lavora tutto su progetti. E spesso si va a dimenticare quello che è l'operato delle associazioni che si vedono costrette ad aggiungere al loro consueto lavoro, che hanno acquisito e stanno facendo da tanti anni, delle competenze che rientrerebbero nelle funzioni delle amministrazioni pubbliche.

Allora, il principio di sussidiarietà orizzontale pone le associazioni sociali come corpi intermedi tra gli utenti e le amministrazioni pubbliche, poiché il concetto di sussidiarietà utilizzato dagli Enti locali, a nostro avviso, non è visto come un fatto aggiuntivo ma sostitutivo dei doveri che invece competono loro. Purtroppo, è un concetto mal applicato e ve ne farò alcuni esempi.

Il volontariato, che viene sempre e sempre più chiamato in causa per, appunto, aiutare, non riesce a risolvere completamente i problemi, però diventa sempre più parte integrante dei cosiddetti progetti periferici o piani di zona. Ma il volontariato, al quale va tutto il nostro plauso, è costituito da uomini e donne estremamente generosi e sensibili, che non possono e non dovrebbero supplire compiti istituzionali.

Spesso invece il volontario è chiamato a sostituire laddove, invece, dovrebbe essere un valore aggiunto. Allora vi faccio il primo esempio: nel nostro caso, l'Unione Italiana Ciechi, dove noi ci siamo assunti un ruolo che spetterebbe sicuramente alle istituzioni. Parliamo dei bambini e della loro integrazione scolastica. All'interno delle scuole vi sono degli insegnanti di sostegno, ahimè, non preparati a tale compito.

Oggi infatti trovare un assistente di sostegno che sia preparato a seguire il bambino a lui affidato è praticamente impossibile. Allora, la nostra associazione, ad esempio, la sezione di Udine, ha organizzato un piccolo corso di aggiornamento, seppur allo stato primordiale, per gli insegnanti. Ma questo lo dovrebbero fare le istituzioni, non le singole associazioni.

Bisogna preparare gli insegnanti a rapportarsi con l'alunno disabile, con capacità ed esperienza, insegnandogli ad usare gli ausili adatti per svolgere una cosa fondamentale che è lo studio.

Questo solo a titolo di esempio. Potrei dirvene un migliaio di questi esempi.

Poi, come già detto prima, tutti gli uffici tecnici in ambiti regionali, provinciali e comunali, non hanno la competenza e l'esperienza per affrontare le barriere architettoniche con la soluzione migliore per

tutti. Gli ingegneri, architetti, dovrebbero imparare come si applica e come si risolve per esempio, un abbattimento di barriere architettoniche; Infatti se facciamo un giro per Trieste, possiamo incontrare almeno dieci soluzioni diverse per lo stesso tipo di barriera e questo non è utile né al disabile né all'amministrazione pubblica.

Perché l'architetto, l'ingegnere di turno si inventa pari pari un sistema. Per cui ci troviamo in un piano urbanistico di abbattimento barriere architettoniche né logico né facile a realizzarsi.

Poi la Regione, lo Stato legiferano spesso su questa materia e altrettanto spesso dimenticano un settore dei disabili. Se infatti noi andiamo a vedere le legislazioni nazionali e regionali, notiamo che sono fatte generalmente per l'handicap fisico, dimenticando totalmente quello sensoriale. Quindi, parlo dei ciechi, degli ipovedenti, parlo dei sordomuti, un popolo vastissimo.

Infine lo Stato crede di risolvere certi problemi con poche migliaia di euro, tali sono infatti i contributi alle associazioni, demandando poi alle stesse la quasi totalità dei servizi per i disabili di sua competenza. Vi dico con franchezza che all'Unione Italiana Ciechi arrivano circa 27.000 euro e con questi, parlo della sola sezione di Trieste, noi dovremmo essere in grado di offrire tutti i servizi di cui necessitano quotidianamente i non vedenti e gli ipovedenti triestini.

Vi faccio solo l'esempio di Trieste perché, poi, è lo stesso per tutta la Regione, ma ci sono settori ancora peggiori. Per non parlare del globale del finanziamento alla disabilità, che non è assolutamente sufficiente.

## Vladimiro Kotic

Consulta regionale delle Associazione dei disabili

Buonasera, sono il Presidente della Consulta regionale delle Associazione dei disabili di questa Regione. Grazie alle modifiche introdotte della Legge Regionale/2006, "*Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*"<sup>(97)</sup>

---

<sup>97</sup> Art. 62 (Modifiche della Legge regionale 41/1996) L'articolo 13 bis della Legge regionale 41/1996 è sostituito dal seguente:

«Art. 13 bis (Consulta regionale delle associazioni dei disabili)

1. Ai fini della promozione delle politiche regionali di integrazione delle persone disabili nella società e della consultazione in materia di interventi e servizi a favore delle persone disabili, la Regione Friuli Venezia Giulia riconosce il ruolo della Consulta regionale delle associazioni dei disabili quale organismo rappresentativo e di coordinamento dell'associazionismo nel settore della disabilità.

2. Per le finalità di cui al comma 1, la Consulta in particolare:

il ruolo della Consulta, già riconosciuta nella legge regionale 41/96, si è concretizzato come “organismo rappresentativo e di coordinamento dell’associazionismo nel settore della disabilità” e ha assunto caratteri rilevanti e significativi per il forte contributo di merito e di indirizzo nelle scelte di priorità delle politiche sociali. L’organizzazione della Consulta rispecchia le specificità dei diversi territori della Regione, raccogliendo nella sua Giunta due rappresentanti per ognuno dei quattro coordinamenti provinciali delle Associazioni legate al tema delle disabilità.

Entrando nello specifico del tema di oggi, ritengo che l’aspetto della sussidiarietà si giochi all’interno del tipo di governance che si vuole applicare. Le grandi decisioni, le scelte operative possono essere intraprese con una impostazione di “*open governance*”, dove c’è un momento di ascolto di ciò che propongono le realtà vicine al tema che trattiamo, ma poi le decisioni operative si prendono “*dall’alto*”, stabilendo priorità e azioni, senza tenere in considerazione ciò che si ha condiviso; oppure possono nascere da un percorso decisionale all’interno di una “*cognitive governance*”, cioè di una governance conoscitiva e riflessiva, di scambio e reciproco contributo, per cui si ascoltano sia le esigenze sia di tutti i soggetti interessati al tema, ci si confronta sulle proposte che vengono fuori, diciamo pure “*dal basso*” e, condividendo e partecipando, si giunge insieme a scelte e/o operatività di linee comuni, creando così “politiche di responsabilità condivise”.

---

a) partecipa alla Commissione regionale per le politiche sociali di cui all’articolo 27 della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6;

b) esprime parere sul Piano sanitario e socio-sanitario regionale di cui all’articolo 8 della legge regionale 17 agosto 2004, n. 23 (Disposizioni sulla partecipazione degli enti locali ai processi programmatori e di verifica in materia sanitaria, sociale e socio-sanitaria e disciplina dei relativi strumenti di programmazione, nonché altre disposizioni urgenti in materia sanitaria e sociale);

c) formula proposte in materia di politiche regionali per le persone disabili;

d) esprime parere su ogni altro atto legislativo o amministrativo relativo all’azione regionale in materia di disabilità;

e) individua le proprie rappresentanze locali per l’espressione del parere di cui all’articolo 24, comma 6, della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6.

3. La Direzione centrale competente in materia di salute e protezione sociale pone a disposizione della Consulta le dotazioni necessarie allo svolgimento delle funzioni di cui ai commi 1 e 2.

4. In relazione alle funzioni svolte ai sensi del presente articolo,

l’Amministrazione regionale è autorizzata a concedere alla Consulta un contributo annuo nella misura massima di 25.000 euro per le spese di funzionamento.

5. Ai fini della concessione ed erogazione del contributo di cui al comma 4, la Consulta presenta alla Direzione centrale competente in materia di salute e protezione sociale, entro il 31 marzo di ogni anno, apposita istanza corredata di una relazione sull’attività prevista nell’anno di riferimento e del relativo preventivo di spesa».

È sicuramente quest'ultimo l'approccio su cui punta la Consulta: una cognitive governance.

Questo discorso si cala perfettamente nel tanto ambito obiettivo, anche politico, di costruire un *Welfare Mix*, un *Welfare di comunità* dove i ruoli e le responsabilità del terzo settore, del no profit, del privato sociale non sono più quelli di dieci anni fa, di inerme contenitore di bisogni o di erogatore di servizi in delega, o addirittura sostituzione, ad un servizio pubblico carente e lontano dai reali bisogni. Oggi i cittadini vogliono e devono partecipare al percorso decisionale e contribuire a processo di governance.

Per ciò che ci riguarda come cittadini disabili, fondamentalmente vorremmo sottolineare due linee d'approccio molto importanti. La prima è insita nel processo di cambiamento che le politiche di integrazione hanno contribuito a formare: da un approccio basato fondamentalmente sulla beneficenza nei confronti della disabilità si è passati, o si dovrebbe passare, ad un approccio di riconoscimento e attuazione dei diritti di cittadinanza per le persone con disabilità, che sono comuni a ogni individuo, ma che forse richiedono nuova attenzione nel momento attuativo. Salute, studio, lavoro, trasporti, sport sono espressioni dei diritti di tutti noi, ma se calati nella vita di un cittadino disabile richiedono particolare riflessione nel momento attuativo e soprattutto, attenzione per la partecipazione della persona nella sua individualità. Il disabile non ha bisogno di nuovi diritti, di forma di sostituzione di forme di espressione dei diritti (vecchio concetto di assistenza), ma di essere parte della propria espressione di cittadino. È necessaria una progettazione, una riorganizzazione dei sistemi che si occupano di tutti i cittadini, di tutti, ivi compreso quelli speciali: i sistemi che rispondono a tutti i cittadini, rispondono anche alle persone che hanno più problemi o difficoltà.

Il diritto allo studio, il diritto al lavoro, all'istruzione all'interno dei sistemi che danno risposte a tutti i cittadini devono trovare espressione anche per i cittadini con disabilità: si chiama processo inclusivo, non è una cosa banale, ma nemmeno impossibile.

Questa necessaria riorganizzazione dal punto di vista dell'architettura politica dei sistemi di questa Regione mi porta al secondo punto che vorrei sottolineare oggi: c'è un grande lavoro da fare e la competenza su tematiche peculiari e, al contempo, multi-settoriali come quelle che ruotano attorno al grande mondo della disabilità, i sistemi che a tutt'oggi si occupavano di tutti i cittadini, non ce l'hanno. Alcuni sistemi politici non si sono nemmeno mai occupati di noi. Potremmo parlare della scuola, ma è un percorso iniziato trent'anni fa e



con risultati anche molto positivi, ma per ciò che riguarda la salute o il lavoro la strada da fare è ancora lunga e se non si accettano consigli per le direzioni da prendere, si continuerà a far trascorrere il tempo.

La linea di impegno in prima fila che la Consulta sta portando avanti è stata recepita da alcuni settori e formalizzata in alcune nostre leggi regionali, ma rispetto a questo c'è ancora un grande lavoro da fare. La capacità di fare proposte efficaci per riorganizzare i sistemi che garantiscono i diritti fondamentali a tutti i cittadini, non è certo cosa banale. Le mie non vogliono essere accuse, voglio solo sottolineare la complessità dei problemi che abbiamo di fronte e la notevole complessità delle risposte che bisogna costruire. Durante il processo di costruzione delle risposte, inoltre, non dobbiamo dimenticare un principio base che tutti le scelte dovrebbero seguire: devono essere i servizi a regolarsi secondo i bisogni, e non viceversa come sempre più spesso accade nella nostro welfare.

Come Consulta, dobbiamo ammetterlo, troviamo aggan- ci nella politica in questa Regione. Abbiamo fatto un lungo percorso come Consulta che ci ha aiutato a essere più consapevoli, più rappresentativi, più capaci di suggerire riposte efficaci. Abbiamo fatto un percorso di maturazione, ci siamo organizzati democraticamente, abbiamo sperimentato la nostra capacità di eleggere, abbiamo scelto i nostri dirigenti che ci rappresenta. Ed è in questa forma democraticamente stabilità che siamo stai ascoltati: sulla legge sul Buon lavoro, sulla famiglia, abbiamo partecipato propositivamente alla stesura del Regolamento per il Fondo per l'Autonomia possibile. Dal luglio a dicembre siamo riusciti a mettere attorno al tavolo tutte le associazioni che si occupano di Sport e, condividendo il tema sulle gestione delle risorse, abbiamo simpaticamente fatto notare all'Assessore alla Cultura e allo Sport dott. Antonaz come fosse quanto meno "strano" il fatto che gli eventi sportivi per i disabili venissero finanziati dalla linee di spesa regionale della disabilità e non dal capitolo degli eventi sportivi come per tutti *gli altri* avvenimenti sportivi per *gli altri* cittadini. Siamo stati, diciamo, ascoltati, ma prima ci siamo organizzati nella forma e nella competenza; perché è questo il nostro valore aggiunto, la competenza, ma è giusto e democratico che lo scambio e il confronto avvenga nelle forme più democratiche. Se dici cose stupide, e c'è sempre questo rischio, è inutile che io ti consulti. Ti ascolterò una volta, forse due, ma arriverà la volta in cui non ti ascolterò. Che ti ascolto a fare? Che cosa ascolto se non sei capace o competente nel proporre? Il Regolamento per il Fondo per l'Autonomia possibile aveva, nella sua prima stesura, due punti fondamentali su cui noi ci siamo espres-

si diversamente dalla tesi in dibattito: le nostre richieste sono state percepite. Verranno finanziate le situazioni dove ci sono gravi difficoltà e incapacità a svolgere due attività quotidiane e sarà alzato l'ISEE a 35.000 euro. Ascoltandoci l'Amministrazione ha permesso l'intercettazione della disabilità grave; siamo tutti *consapevoli* che con 20 milioni di euro non si possono attivare tutti gli interventi possibili, ma si devono fare tutti gli interventi necessari.

Ma ripeto, il tema è passare dalla beneficenza ai diritti di cittadinanza all'interno di un processo di inclusione, di democrazia partecipata, responsabile, consapevole e competente, di capacità rappresentativa in noi, cittadini disabili, ci andiamo a confrontare nella costruzione di una sussidiarietà in cui la governance cognitiva deve essere, in qualche maniera, lo spazio per la politica, per le istituzioni per l'Amministrazione di confronto. Tutto questo discorso sull'inclusione e la partecipazione, facciamo attenzione, è un discorso estremamente difficile. Perché? Ma perché, in effetti, se la Salute, come diceva prima Bagnarol, non comunica con il mondo Lavoro non ottengo certo sistemi di attuazione dei diritti di cittadinanza. Se, per esempio, i servizi della salute che mi preparano la persona per mandarla a lavorare, non parlano con il mondo del lavoro che lo accoglierà o con i trasporti, l'istruzione che lo deve formare, con la protezione, non posso certo dire di aver avviato un processo di inclusione, ne tanto meno di aver creato un sistema di interazione in cui il cittadino esprime e sperimenta ogni suo diritto. Se i sistemi non comunicano tra loro, se le direzioni non comunicano tra loro, se i Regolamenti non comunicano tra loro, le leggi poi si traducono in Regolamenti che a loro volta non si comunicano, tutti procedono per binari solitari, ma non creano in sistema. Ci possono essere trenta teatri in questa città, ma se non si garantisce come raggiungerlo, io non ho la possibilità di andare a teatro.

Si potrebbe pensare ad un nuovo Assessorato al Welfare per la costruzione di una comunità di Welfare in questa Regione. Magari senza senza budget, ma che abbia la capacità e la competenza di fare interagire i sistemi, che abbia la capacità di favorire un processo di inclusione, che abbia la capacità di garantire i diritti fondamentali all'interno dei sistemi che devono dare risposte.

Chiudo dicendo che tutto questo grande processo di inclusione, di interazione, questa creazione di un sistema interconnesso tra le parti ha un forte valore aggiunto di cui posso godere tutti i cittadini. Perché l'inserimento scolastico nella scuola degli alunni con disabilità ha migliorato la scuola, non solo la condizione e il diritto allo studio dei disabili, ma ha consentito a tutti di "*vivere la disabilità*" e di migliorarsi. L'abbattimen-

to delle barriere architettoniche è un'atto necessario per noi, utile per le mamme con le carrozzine, per i clienti con i carrelli con la spesa. Lo stesso per la cultura e la politica, perché la politica in questo settore ha la possibilità di misurare subito, immediatamente se le discriminanti etiche che condanna predicando, possa i conciliano in nella politica.

Chiudo con una frase che sembra uno slogan, ma che vuole suggerire cambiamento, un passaggio effettivo della beneficenza ai diritti di cittadinanza, all'interno di un processo inclusivo, favorendo l'interazione dei sistemi, perché tutto questo è *necessario per noi, utile per molti, ma giusto per tutti*.

Paolo Santangelo

Fondazione CRTrieste

Le Fondazioni bancarie sono persone giuridiche private senza fini di lucro, introdotte per la prima volta nell'ordinamento italiano con la Legge n. 218/90, la cosiddetta "Legge Amato", che ha consentito la privatizzazione delle casse di risparmio attraverso il conferimento dell'attività bancaria a delle S.p.A., il cui capitale sociale era inizialmente detenuto integralmente dalle "fondazioni bancarie", nuova denominazione delle "vecchie casse" che rende meglio esplicita la loro nuova *mission*: perseguire finalità di utilità generale della collettività presente nel territorio di riferimento.

Nella nostra Regione operano tre fondazioni bancarie: nelle province di Udine e Pordenone, la Fondazione CRUP, nella provincia di Gorizia, la Fondazione CARIGO, e nella provincia di Trieste, la Fondazione CRTrieste.

Di seguito alcuni dati sull'incidenza dell'attività svolta dal "sistema fondazioni bancarie" locale sul territorio regionale.

La Fondazione CRUP, a fronte di un patrimonio di circa 410 milioni di Euro, nell'esercizio 2005 ha deliberato interventi per di 8,5 milioni di Euro.

La Fondazione Cassa di Risparmio di Gorizia, a fronte di un patrimonio di circa 170 milioni di Euro, nell'esercizio 2005 ha deliberato interventi per 4 milioni di Euro.

Per quanto attiene la Fondazione Cassa di Risparmio di Trieste — la realtà che conosco meglio e di cui oggi sono qui in rappresentanza — sin dalla sua nascita, nel 1992, si è data l'obiettivo di sostenere, in maniera organica e programmata, lo sviluppo del territorio di riferimento, al fine di accrescere il benessere sociale della comunità.

L'attività della Fondazione CRTrieste è basata su di una programmazione pluriennale, che costituisce il principale strumento per definire la strategia e l'operatività istituzionale dell'Ente, ispirata ai principi di efficienza ed efficacia rispetto alle risorse a disposizione.

Lo Statuto della Fondazione prevede che l'attività sia indirizzata alla promozione dello sviluppo economico, culturale, scientifico e sociale del territorio, in via preminente attraverso la realizzazione diretta di opere e iniziative, sulla base di una programmazione pluriennale definita dall'Organo di indirizzo.

Nell'ambito dell'attività dell'esercizio 2005, a fronte di un patrimonio pari a circa 440 milioni di Euro, sono state destinate all'attività istituzionale complessivamente 10 milioni di Euro.

Posso a questo proposito anticiparvi il dato 2006, il più cospicuo di sempre, che si è attestato ad interventi deliberati per 12.800.000,00 Euro, che portano le risorse complessive stanziata dalla Fondazione CRTrieste a favore del territorio, dal 1992 ad oggi, a 100 milioni di Euro.

La vocazione della Fondazione è filantropica nel senso più ampio e completo del termine e si realizza attraverso una specifica sensibilità ed un impegno forte in prevalenza in quei settori quali la salute pubblica, l'arte e la cultura, l'educazione e la formazione, la ricerca scientifica ed il volontariato, in cui i bisogni sono particolarmente diffusi e nei quali maggiormente si percepisce la necessità di affiancare ed integrare l'attività svolta dagli enti pubblici.

La Fondazione, quindi, è da sempre protesa alla realizzazione di interventi mirati e concreti in grado di dare risposta alle crescenti esigenze del territorio, nel segno della solidarietà attiva ed efficiente, e del principio di sussidiarietà.

Tale principio, riferito all'operato della Fondazione, è da intendersi nella sua accezione "orizzontale" e la sua effettività consente di sostenere le aree di intervento degli enti locali al fine di garantire una crescita e uno sviluppo delle potenzialità del territorio di riferimento.

In altre parole, in quest'ottica, il principio di sussidiarietà indica il meccanismo in base al quale ciascun soggetto locale è chiamato ad integrare l'intervento degli altri e per il quale ai livelli superiori di governo sono solo destinate le funzioni che quello locale non è in condizione di fare o che non sono di sua stretta competenza.

Ad ogni modo, la compresenza di più attori, di più competenze, di più funzioni con le relative risorse è la condizione di base perché la sussidiarietà possa realizzarsi in programmi ed azioni concrete.

Al fine di realizzare questa importante cooperazione, la Fondazione da sempre interviene a sostegno dell'attività degli enti locali

attraverso la realizzazione di progetti e l'erogazione di contributi nei diversi settori di competenza.

A questo proposito, particolarmente significative sono state le iniziative culturali promosse dalla Regione Friuli Venezia Giulia cui la Fondazione, sempre nell'ambito del richiamato principio di sussidiarietà, ha dato il proprio sostegno.

Si ricordano in proposito le iniziative realizzate in occasione del Giubileo dell'anno 2000, l'organizzazione della mostra "Storie da un'eruzione. Pompei, Ercolano, Oplontis" e di quella in occasione del 50° anniversario del ritorno di Trieste all'Italia nonché, da ultima, la realizzazione dell'esposizione itinerante, attualmente presso l'ex Pescheria, commemorativa del 60° anniversario dell'Assemblea Costituente.

La Fondazione inoltre ha prestato e continua a prestare il proprio sostegno a favore della Provincia di Trieste nei diversi settori di sua competenza, segnatamente in quello di promozione della cultura: emblematici, a questo proposito, i pluriennali stanziamenti per gli spettacoli organizzati nell'ambito delle rassegne estive Teatro Romano Festival e Miramarestate.

Molto stretto e proficuo è il rapporto di collaborazione con il Comune di Trieste.

In particolare, nel settore culturale numerose sono state le mostre organizzate con il contributo della Fondazione: rassegne espositive presso le Scuderie del Castello di Miramare, il Museo Revoltella e Palazzo Gopcevich, senza tralasciare importanti e particolarmente efficaci interventi nel settore dell'assistenza sociale.

Un altro importante settore, quello che forse più di ogni altro sta a cuore del cittadino, è quello della salute.

Spesso, per poter offrire servizi migliori ai cittadini, le strutture necessitano di strumentazioni sofisticate e all'avanguardia. Laddove non siano acquistabili dagli enti preposti per la scarsa disponibilità di risorse, la Fondazione, ove possibile, interviene direttamente acquisendo e successivamente donando strumentazione all'avanguardia che consenta di fornire un'assistenza di elevata qualità.

Beneficiari "storici" della Fondazione CRTrieste per questo tipo di attività sono la locale Azienda Ospedaliera e l'Ospedale infantile "Burlo Garofolo".

A proposito di quest'ultimo, il sostegno della Fondazione ha reso possibile la creazione di un centro di riferimento nazionale per la cura delle malattie metaboliche rare: si tratta di un centro di eccellenza a livello internazionale, che dona maggiori speranze di guarigione a chi è affetto da specifiche patologie genetiche.

Particolarmente rilevante il sostegno al locale Ateneo attraverso il finanziamento di borse di studio, dottorati e progetti di ricerca di eccellenza.

Molto significativo, a questo proposito, l'impegno per la costituzione, alla fine del 1998, presso l'Università di Trieste, della Facoltà di Architettura attraverso il finanziamento integrale dei primi 5 anni di attività: l'iniziativa ha consentito di allargare l'offerta didattica della città proponendo un percorso formativo adeguato agli *standards* degli altri Paesi europei.

Infine, una particolare attenzione meritano i progetti voluti e finanziati interamente dalla Fondazione, la cui realizzazione ha operato ed opera concrete ricadute sul tessuto sociale locale.

Il primo, in ordine cronologico, è stato quello relativo alla realizzazione della Piscina Terapeutica "Acquamarina". La struttura, alla cui gestione provvede l'Amministrazione comunale, è nata per soddisfare esigenze terapeutiche e riabilitative, ma apre le sue porte anche a tutti coloro che desiderino dedicarsi alla cura del proprio corpo e del proprio benessere.

Nel settore culturale la Fondazione ha finanziato il progetto di ristrutturazione e recupero dell'ex Pescheria, in Riva Nazario Sauro, ora nuovo spazio espositivo flessibile e polivalente per mostre ed eventi di grande rilievo.

Infine, grazie al contributo determinante della Fondazione, è in fase di avvio il progetto di riqualificazione dell'ex Ospedale Militare che consentirà di ricavare nuovi alloggi e spazi di socializzazione per studenti universitari con servizi di supporto alla didattica e alla ricerca.

Concludo quindi testimoniando la convinzione che le fondazioni bancarie rivestano un ruolo importante nella società, rappresentino uno strumento per l'attuazione e concretizzazione del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 della Costituzione: "corpi intermedi" fra la società civile, lo Stato e le altre istituzioni pubbliche, strumento ormai essenziale per il consolidamento e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini.



# CONCLUSIONI

---

Alessandro Tesini

Presidente del Consiglio Regionale

Prendo ancora una volta la parola, al termine di una giornata di studio molto densa e feconda. Anzitutto, ho sentito un'abbondanza di ringraziamenti indirizzati al Consiglio Regionale e credo che adesso tocchi a noi esprimere gratitudine e riconoscenza: lo faccio molto volentieri anche a nome dei colleghi Monai e Menis che, faccio notare, hanno seguito i lavori dall'inizio alla fine, smentendo una lunga serie di luoghi comuni sull'attenzione, il coinvolgimento e la capacità di ascolto dei membri delle assemblee legislative del nostro Paese.

Dunque, ringrazio vivamente il professor Coccopalmerio, la Facoltà di Scienze Politiche, l'Università degli Studi di Trieste, e credo di poter assicurare e garantire già da ora, anche a nome dei colleghi, considerato il successo di questa iniziativa, che ci saranno ulteriori opportunità di confronto, riflessione ed approfondimento.

Per quanto riguarda questo mio intervento finale, debbo ammettere che chi ha pensato ad una giornata così massiccia come quella di oggi è stato lungimirante, nel senso che non ha previsto delle vere e proprie conclusioni: per questo motivo tralascio totalmente quello che penso sulle tantissime cose che ho ascoltato oggi, tutte di estremo interesse. Ma è stata prevista una riflessione conclusiva, e, quindi, mi accingo a svolgere molto velocemente una considerazione che non è propriamente una risposta alle tante sollecitazioni, sperando invero di non aggiungere altra carne al fuoco, perché al momento ce n'è davvero tanta.

Parto da una battuta che ho sentito più volte, nel corso del pomeriggio: la sussidiarietà non è un modo per far risparmiare alle istituzioni. La sussidiarietà non può, e non deve essere uno strumento per moderare ed alleviare la spesa pubblica.

Però, siccome siete tutti dei gentiluomini e delle gentildonne, mi permetto una provocazione: non può essere neanche un modo per aumentare i costi. Perché, se dovesse essere così, c'è qualcosa che non funziona.



Stamattina si è cercato di approfondire la nozione sino a far emergere le origini culturali, ancor prima che scientifiche, del termine sussidiarietà: si è fatto riferimento al magistero sociale della Chiesa Cattolica, alle dottrine politiche e quindi ai principi ispiratori, all'Unione Europea, alle altre scuole di diritto. Insomma, da queste disamine è emerso, mi sembra, che la sussidiarietà non è mai stata pensata soltanto come un timido arrangiamento di sistemi sociali ed amministrativi.

La sussidiarietà viceversa è un modo stabile permanente attraverso il quale una società si pensa, si organizza, programma e progetta i propri obiettivi di crescita e di sviluppo.

Quindi, dobbiamo sottrarci alla impegnativa discussione sulla facoltà o meno di organizzare un sistema sociale in modo sussidiario e di conseguenza se accettarlo o non accettarlo, in funzione della sua incidenza e del suo impatto sui costi e sui sistemi organizzativi di funzionamento della società.

Allora, questa è la vera grande difficoltà nella quale si trovano la politica e le istituzioni del nostro Paese, col quale voi avete molto intelligentemente cercato di mettervi in relazione in questa giornata, sia portando i contributi della dottrina, che quelli delle esperienze concrete sul campo.

Non dobbiamo spaventarci della difficoltà che abbiamo incontrato perché ad una questione complicata e difficile non sempre corrisponde una risposta facile. Anzi, la risposta è quasi sempre altrettanto complicata e difficile.

Però guai se non ci rendiamo capaci di osservare con linearità e con capacità analitica l'evoluzione della situazione storica per capire se questa sia interessata da un fenomeno di progresso ovvero di regresso. Inoltre non possiamo limitarci a stendere bilanci di lungo periodo, perché abbiamo diritto anche noi di raccogliere quello che seminiamo e sappiamo tutti che ci impegniamo per il futuro, per i nostri figli e i nostri nipoti, ma ogni tanto ci piacerebbe anche ricavare il beneficio e i frutti delle nostre fatiche. Ma non si può nemmeno ragionare solamente nel brevissimo periodo perché, purtroppo, in questo campo, bisogna avere la pazienza di aspettare gli adattamenti e le modifiche degli assetti istituzionali e politici. Quindi, a partire dal professor Coccopalmerio, ma anche dagli interlocutori che sono intervenuti un attimo prima, ho sentito dei riferimenti alle luci ed ombre del diritto positivo, ad istituti che, a fatica, cominciano a funzionare, e mi è venuta in mente la travagliata storia del federalismo nel nostro Paese.

Recentemente, un paio d'anni fa, Confindustria e la Fondazione Nord-Est del Veneto hanno gettato la spugna dicendo: in questo

Paese non ci possiamo permettere il lusso del federalismo. E sapete perché? Perché non sussiste la capacità (e spesso viene a mancare proprio l'intenzionalità o la propensione) di riformare e di modificare gli assetti esistenti. In realtà ogni volta che si pensa e si immagina di trasferire o comunque di conferire alla sede più appropriata una competenza ed un'attribuzione, non si fa altro che aggiungere un livello ulteriore a quelli già esistenti.

E questo perché non siamo nati centralizzati, ma burocratizzati, che è tutt'altra cosa. Siamo nati con una idea ed una mentalità di questo genere, e di conseguenza non siamo capaci di trasformarci; questa è la storia e la dannazione di tanti sistemi e di tanti Paesi. Nel nostro caso, tale evidente stortura risulta molto più che in altre realtà e in altre situazioni, per tutta una serie di vicende che in questa sede sembra inutile e sterile enumerare.

Poi, magari, l'impostazione federale di alcuni nostri colleghi e partner — in alcuni casi lontani, in altri più vicini, penso all'Austria oppure alla Germania — viene anche eccessivamente mitizzata rispetto a quello che effettivamente rappresenta. Ma è fuori discussione che noi le poche cose che siamo riusciti ad ottenere, i pochi livelli che siamo riusciti effettivamente a consolidare ed organizzare, siamo riusciti a pensarli e a impostarli solo in maniera condivisa ed accettata. E quando abbiamo inserito elementi più o meno federali e più o meno sussidiari nel nostro sistema, non abbiamo potuto far altro che affrontare per prima la strada complicata e difficile del decentramento, scoprendo che era molto complicato rintracciare situazioni e realtà locali pronte, appropriate e predisposte in modo tale da poter ricevere queste competenze.

Il problema vero è che anche questo contesto di decentramento e questo quadro di funzioni conferite sono entrati in crisi e non funzionano più. E non è vero, come alcuni credono, che non funziona più soltanto la sfera dei servizi alla persona, laddove anche chi non è del mestiere intuitivamente comprende che i servizi meno burocratizzati sono più apprezzati dai destinatari, proprio perché più efficaci e "più vicini al cittadino", secondo la nota formula comunitaria che individua nella prossimità il carattere vincente delle scelte sussidiarie. E più la persona risulta essere essa stessa parte integrante ed insieme protagonista del servizio che riceve, più il servizio, appunto, è anche funzionale ed efficace.

Questo per dire che non si tratta soltanto di questo ambito, intorno al quale oggi pomeriggio sono state portate anche diverse ed interessanti testimonianze. È che la società centralizzata e burocratizzata nel suo insieme non funziona più, non cresce, non si sviluppa. Quello che nell'era della globalizzazione può sembrare un paradosso, in realtà ne

è soltanto il rovescio della medaglia. Oggi, per competere nel mondo e in un mercato globalizzati, è necessario avere una visione ampia, osservare ed esaminare il quadro che ci si propone con ampiezza di sguardo, ma allo stesso tempo bisogna sapere promuovere uno sviluppo ed una crescita che siano specificatamente proporzionati alle peculiarità delle situazioni locali. La sfida è globale, ma lo sviluppo e la crescita necessitano di politiche e risposte locali.

Insomma, questa è la situazione di fronte alla quale si trova la nuova stagione del regionalismo italiano. Il nostro è un Paese che è nato in un contesto di grandi difficoltà, eppure le soluzioni individuate ed adottate dai membri dell'Assemblea Costituente sono risultate adeguate ed appropriate nel rispondere alle domande inevase: per questo motivo, per celebrare il sessantesimo anniversario delle prime elezioni veramente libere ed il primo esperimento di elettorato attivo esteso anche alle donne, nel corso degli ultimi mesi la nostra Regione ha voluto ospitare con decisione e determinazione quella magnifica mostra su *“La rinascita del Parlamento. Dalla Liberazione alla Costituzione”* nello stupendo Salone degli Incanti che la Fondazione Cassa di Risparmio ha ristrutturato e sistemato in questi mesi — proponendo peraltro un efficace esempio, non certo di scuola, del circolo virtuoso che si può instaurare in virtù delle interazioni tra amministrazione pubblica e soggetti del terzo settore, in questo caso, fondazioni di origine bancaria.

Insomma, oggi ci si trova di fronte ad un regionalismo difficile, contrastato, stentato, passato attraverso tante fasi eterogenee. Si apre davanti ai nostri occhi una stagione nuova nella quale la specialità e l'autonomia vengono messe in discussione, per consentire all'ordinarietà di acquisire maggiori competenze, secondo quanto sembrerebbe prefigurare il nuovo art. 116 della Costituzione, che introduce timidamente nel nostro ordinamento giuridico la nozione di regionalismo asimmetrico propria dell'esperienza spagnola. Ma vorrei precisare: c'è una questione che accomuna tutte le Regioni ed i loro rappresentanti, dirigenti, funzionari, e cioè quella di essere responsabili dei progetti, degli obiettivi e delle politiche della crescita. Innanzitutto della crescita e dell'espansione dell'economia, perché questo è il baricentro dal quale, poi, deriva inevitabilmente tutto il resto, e lo dico da profano, pur senza definirmi monetarista o in base alla mia affiliazione ad altre scuole del pensiero economico.

Qui si sta parlando di una società coinvolta, una società protagonista, una società attiva, una società imprenditiva, una società che non si aspetta tutto dal pubblico, ma che agisce con la consapevolezza di essere direttamente responsabile del proprio destino, a partire dalla

realizzazione fondamentale della persona, di tutte le persone, di chi ha maggiori abilità e di chi ne ha meno, il lavoro, la realizzazione nel lavoro.

E la missione precipua, oggi, delle Regioni — e direi in genere delle istituzioni — è proprio quella di favorire ed agevolare in ogni modo l'esperienza della cittadinanza attiva.

Ma non sempre le istituzioni risultano adeguatamente attrezzate.

A partire dalla dimensione legislativa, perché qui non si tratta di far solo le leggi quando servono. Si tratta anche di evitare quella degenerazione del nostro diritto positivo contemporaneo, che è caratterizzato dalle cd. leggi fotocopia; è chiaro che la comparazione tra le varie esperienze gestionali per un amministratore locale risulta di estrema importanza e rilevanza, costituendo a volte una vera e propria fonte di ispirazione: laddove le esperienze sono positive, non si può far altro che studiare i modelli proposti e poi adottare delle varianti proporzionate e differenziate, conferenti rispetto all'ordinamento in cui devono operare.

Questo per dire che non ce la caviamo più solo copiando, fotocopiando, riproducendo stancamente ed acriticamente atti ripetitivi. Abbiamo bisogno di progettualità e di fantasia, di capacità di confronto, di capire che cosa chiede la nostra realtà, conoscendo ovviamente anche le altre realtà.

Insomma, dobbiamo smetterla di parlare di globalizzazione avendo letto che cos'è la globalizzazione solo in qualche articolo di giornale: l'esperienza dobbiamo toccarla e misurarla con le nostre mani e i nostri occhi! E questo anche per darci una classe dirigente che sia all'altezza della situazione.

Ogni volta che metto il naso fuori casa mi sento assalito da un sentimento di sconforto, quando vedo che ci sono posti a volte vicini, a volte molto lontani, molto spesso in condizioni migliori delle nostre, dove ci sono classi dirigenti di trentenni, trentacinquenni che hanno già livelli molto elevati di responsabilità. Vuol dire che c'è una freschezza che, probabilmente, viene dal lungo digiuno accumulato, però anche questo è un elemento di svantaggio competitivo.

In ogni caso concludo queste riflessioni, perché il discorso si farebbe estremamente lungo. Io credo che anche a nome del Vicepresidente Monai, del consigliere Menis e di tutti gli altri che hanno girato oggi attorno a questa iniziativa, posso confermare che è stata un'esperienza molto interessante e compatibilmente col calendario dei nostri impegni — che proveremo a condizionare un po' — facciamoci venire delle idee per andare oltre!



# BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Fabio Corigliano

Università di Trieste

**I. Alle radici della sussidiarietà** — Sulle origini della sussidiarietà nel pensiero filosofico e nella dottrina sociale della Chiesa Cattolica, e sui più autorevoli e rappresentativi contributi dei Maestri del pensiero filosofico, giuridico, politico, O. von Nell-Breuning, *Die soziale Enzyklika*, Berlin 1932; Id., *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität*, Freiburg im Breisgau 1990; E. Barker, *Reflections on Government*, London 1942; E. Tosato, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in "Nuova Antologia", 1959; L. Rosa, *Il principio di sussidiarietà nell'insegnamento sociale della Chiesa*, in "Aggiornamenti sociali", 1962; R. L. Camp, *The papal ideology of social reform: a study in historical development 1878-1967*, Leiden 1969; F. Gentile (a cura di), *Pensiero ed esperienza politica*, terza ristampa con due appendici, Padova 1980; Id., *Intelligenza politica e ragion di Stato*, Milano 1982; Id., *Politicità e positività nell'opera del legislatore*, Catanzaro 1998; Id., *Politica aut/et statistica. Prolegomeni di una teoria generale dell'ordinamento politico*, Milano 2003; Id., *Ordinamento giuridico. Tra virtualità e realtà*, Padova 2005; J-M. Pontier, *La subsidiarité en droit administratif*, in "Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger", 1986; F. X. Kaufmann, *Il principio di sussidiarietà: punto di vista di un sociologo delle organizzazioni*, in Natura e futuro delle conferenze episcopali, Bologna 1988; A. Adonis-A. Tyrie, *Subsidiarity as history and policy*, London 1990; C. Millon Delsol, *Le principe de subsidiarité: origines et fondements*, in "Cahier de l'Institut La Boetie", 1990; Id., *L'État subsidiaire: ingérence et non-ingérence de l'État, le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris 1992; Id., *Le principe de subsidiarité*, Paris 1993; P. Magagnotti, *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, Bologna 1991; J. W. Skillen-R. M. McCarthy (a cura di), *Political order and the plural structure of society*, Grand Rapids 1991; M. Luyckx, *Histoire philosophique du concept de subsidiarité*, in Commission des Communautés Européennes, Cellule de Prospective: note de dossier 64/92, Bruxelles 1992; P. Pavan, *Il principio di sussidiarietà*, in Scritti, IV, Roma 1992; M. Novack, *The Catholic Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York 1993; T. C. Kohler, *Lessons from the Social Charter: State, Corporation, and the Meaning of Subsidiarity*, in "The University of Toronto Law Journal", 1993; N. Mac Cormick, *Beyond the Sovereign State*, in "The Modern Law Review", 1993; Id.,

*Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the "European Commonwealth"*, in "Law and Philosophy", 1997; F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia 1994; Id., *Disegno dell'Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova 1996; Id., *L'ordinamento repubblicano*, Padova 1996; G. A. Bermann, *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, in "Columbia Law Review", 1994; K. Endo, *The principle of subsidiarity: from Johannes Althusius to Jacques Delors*, in "Hokkaido Law Review", 1994; G. Feliciani, *Il principio di sussidiarietà nel magistero sociale della Chiesa*, Roma 1994; R. J. Castillo Lara, *La sussidiarietà nella dottrina della Chiesa*, in "Salesianum", 1995; J.-B. D'Onorio, *La subsidiarité. Analyse d'un concept*, Saint Cénére 1995; J. Finnis, *Legge naturale e diritti naturali*, trad. it., Torino 1996; C. De Rose, *Il principio di sussidiarietà dal «quadregesimo anno» all'era della globalizzazione: quale mondo, quale Europa, quale Italia?*, in "Il Consiglio di Stato", 1997; F. Citterio, *Sussidiarietà e dottrina sociale della Chiesa*, in "Vita e Pensiero", 1999; L. Franzese, *Feliciano Benvenuti. Il diritto come scienza umana*, Napoli 1999; A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in A. Rinella-L. Coen-R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova 1999; L. Antonini, *Il principio di sussidiarietà orizzontale. Da Welfare State a Welfare Society*, in "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", 2000; P. Duret, *Sussidiarietà orizzontale radici e suggestioni di un concetto*, in "Jus. Rivista per le scienze giuridiche", 2000; M. Tosò, *Umanesimo sociale. Viaggio nella dottrina sociale della Chiesa e dintorni*, Roma 2001; Id., *Welfare Society. La riforma del welfare. L'apporto dei pontefici*, Roma 2003; A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in "Diritto Pubblico", 2002; I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003; P. G. Carozza, *Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*, in "The American Journal of International Law", 2003; V. Antonelli, *L'Amministrazione pubblica nell'insegnamento sociale della Chiesa*, in "Jus. Rivista di scienze giuridiche", 2006. Sui più importanti documenti pastorali relativi al magistero sociale della Chiesa Cattolica (per brevità si indicano le raccolte), I. Giordani, *Le Encicliche sociali dei Papi. Da Pio IX a Pio XII*, Roma 1942; Id., *Il messaggio sociale del cristianesimo*, Roma 1958; Id., *Pensiero sociale della Chiesa oggi: documenti di Giovanni XXIII, di Paolo VI e del Concilio Vaticano II*, Roma 1974; C. Crespi-G. Cardone, *Dalla Rerum Novarum alla Mater et Magistra: i documenti fondamentali della dottrina sociale della Chiesa*, Milano 1962; J. Höffner, *La Dottrina sociale cristiana*, trad. it., Cinisello Balsamo 1987; E. Lora-R. Limonati (a cura di), *Enchiridion delle encicliche*, Bologna 1994; A. Merkl, *Dottrine di diritto pubblico nelle encicliche sociali*, trad. it., Roma 1999; Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano 2004; Id., *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa*, Roma 2005; P. Carlotti-M. Tosò (a cura di), *Per un umanesimo degno dell'amore. Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, Roma 2005; G. Filibeck, *I diritti dell'uomo nell'insegnamento della Chiesa. Da Giovanni XXIII a Giovanni Paolo II*, Città del Vaticano 2005.

**II. Cosa è la sussidiarietà** — Sulla definizione e sul funzionamento del principio di sussidiarietà, in generale, H. Stadler, *Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus*, Freiburg 1951; E. Link, *Das Subsidiaritätsprinzip: Sein Wesen und Bedeutung für die Sozialethik*, Freiburg 1955; A. F. Utz, *Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips*, Heidelberg 1956; Id., *Etica economica: filosofia, teologia, sociologia*, trad. it., Cinisello Balsamo 1999; J. Isensee, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Berlin 1968; B. Llamazon, *Subsidiarity: the term, its metaphysics and use*, in "Aquinas: rivista internazionale di filosofia", 1978; N. Occhiocupo, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano 1988; E. Tosato, *Persona, Società intermedie e Stato. Saggi*, Milano 1989; V. N. Emiliou, *Subsidiarity: an effective Barrier against the enterprises of ambition?*, in "European Law Review", 1992; E. Soto Kloss, *Derecho administrativo: bases fundamentales*, Santiago 1996, pp. 130 ss.; G. Cocco, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite — ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in "Diritto Pubblico", 1998; S. Bartole, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in "Studium Iuris", 1999; A. Costanzo, *Logica del principio di "sussidiarietà" e questioni di tecnica legislativa*, in "Iustitia", 2000; G. Cotturri, *Potere sussidiario: sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma 2001; A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti: contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova 2003; A. Quadrio Curzio, *Sussidiarietà e sviluppo*, Milano 2002; F. Cassano, *Homo Civicus*, Bari, 2004; P. Donati-I. Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà*, Roma 2005; A. Ruggeri, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, in "Rassegna Parlamentare", 2006; G. Vittadini (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano 2007. Sul principio di sussidiarietà orizzontale nell'esperienza giuridica italiana, avuto riguardo in particolar modo al diritto amministrativo e costituzionale, A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 1997; M. Olivetti, *Il dibattito sul principio di sussidiarietà alla Camera dei deputati*, in "Orientamenti sociali", 1998; L. Franzese, *Il contratto oltre privato e pubblico. Contributi della teoria generale per il ritorno ad un diritto unitario*, Padova 2001; Id., *Il silenzio amministrativo: sovranità o sussidiarietà delle istituzioni?*, in "Jus. Rivista di scienze giuridiche", 2005; Id., *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, Padova 2006; A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001; P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in A. Cervati-S. Panunzio-P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino 2001; G. Vittadini (a cura di), *Sussidiarietà: la riforma possibile*, Milano 1998; Id., *Liberi di scegliere*, Milano 2002; N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali: la sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino 2002; F. Pizzetti, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea e in Italia tra retorica e realtà: il rispetto del cittadino di fronte alle nuove esigenze di democrazia*, in V. Angiolini-L. Violini-N. Zanon (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano 2002; P. De



Carli, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano 2002; Id., *L'emersione giuridica della società civile. Con particolare riguardo alle azioni di sviluppo economico e ai servizi alla persona*, Milano 2006; A. Maltoni, *Sussidiarietà orizzontale e munera pubblici. L'esternalizzazione di funzioni amministrative: verso un'amministrazione in senso sostanziale/funzionale*, Bologna 2002; A. Albanese-C. Marzuoli (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna 2003; E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in E. Balboni-B. Baroni-A. Mattioni-G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano 2003; G. D'Angelo, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Napoli 2003; S. La Porta, *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano, 2004; L. Violini (a cura di), *Sussidiarietà e decentramento*, Milano 2003; P. Bilancia-F. Pizzetti (cura di), *Aspetti e livelli del costituzionalismo multilivello*, Milano 2004; P. Duret, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova 2004; D. D'alexandro, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano 2004; F. Cintioli, "Nuovo" procedimento amministrativo e principi costituzionali, in "Quaderni Costituzionali", 2005; E. De Marco (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano 2005; G. Pastori, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli 2005; L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano 2005; G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari 2006.

### III. Sussidiarietà e regioni nell'esperienza politica amministrativa

— Sull'impianto verticale del principio di sussidiarietà nell'esperienza italiana, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, R. Dickman, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo. Il ruolo delle assemblee parlamentari. II. Il principio di sussidiarietà*, in "Diritto e società", 1994; P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, Milano 1996; Id., *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in "Le Regioni", 2002; C. Papa, *Federalismo cooperativo e principio di sussidiarietà, modelli storici e prospettici*, in *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni* (atti del Convegno per il 40° della SPISA), Rimini 1997; F. Roversi Monaco (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini 1997; A. Anzon, "Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità di applicazione e controllo di costituzionalità, in "Giurisprudenza Costituzionale", 1998; G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel Decreto legislativo n. 112 del 1998, di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna 1998; L. Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova 1999; A. D'Atena, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano 2001; M. Scudiero, *Intervento*, in G. Berti-G. C. De Martin (a cura di), *Le Autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del convegno*, Milano 2001; V. Italia, *Sussidiarietà, la prima volta nella Carta*, in "Guida agli enti locali", 2001; T. Groppi-M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti*

locali nel nuovo Titolo V, Torino 2001; F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in "Le Regioni", 2001; N. Zanon, *Sussidiarietà e differenziazione: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in "Non Profit", 2001; G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in "Le Regioni", 2-3/2002; L. Violini, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, I, Napoli 2002; P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazione e prospettive*, Milano 2002; V. Cerulli Irelli-C. Pinelli, *Verso il federalismo*, Bologna 2003; L. Violini, (a cura di), *Sussidiarietà e decentramento*, Milano 2003; Id., *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano 2004; Astrid, *Welfare e federalismo*, Bologna 2004; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*, in "Le Regioni", 2004; G. Berti, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in "Jus. Rivista di scienze giuridiche", 2004; C. Ventimiglia, *La Corte costituzionale ammette poteri sostitutivi regionali: una scelta coerente con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione*, in "Il Foro amministrativo - CDS", 2004; V. Tondi Della Mura, *Ragioni e contenuti di una possibile sperimentazione locale in campo sociale: l'apporto della Provincia e le esigenze della sussidiarietà*, in "Nuove autonomie", 2005; F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in "Le Regioni", 2005; F. Carinci, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in "ADL Argomenti di Diritto del Lavoro", 2006; Q. Camerlengo, *Autonomia regionale e uniformità sostenibili: sussidiarietà e intese forti*, in "Le Regioni", 2006; F. Pizzolato, *La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in "Politica del diritto", 2006; F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà*, in "Astrid Rassegna", 2007; C. Padula, *I rapporti tra amministrazione statale periferica e regioni, all'epoca del principio di sussidiarietà "forte"*, in "Diritto e Società", 2007.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

### **Gregorio Arena**

Presidente di Cittadinanzattiva, insegna Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Trento.

### **Franco Bagnarol**

Presidente regionale (F.V.G.) del Movimento di Volontariato Italiano Mo.V.I.

### **Massimiliano Bellavista**

Avvocato, insegna Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Siena.

### **Domenico Coccopalmerio**

Preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Trieste, ivi insegna Filosofia del Diritto e Diritti Umani.

### **Fabio Corigliano**

Dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Trieste.

### **Marco Cossutta**

Insegna Filosofia del Diritto presso l'Università degli Studi di Trieste.

### **Caterina Dolcher**

Difensore Civico della Regione Friuli Venezia Giulia.

### **Daniele Donati**

Insegna Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Bologna.

**Lucio Franzese**

Insegna Teoria Generale del Diritto e Diritto ed Economia presso l'Università degli Studi di Trieste.

**Francesco Gentile**

Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Padova, ivi insegna Filosofia del Diritto.

**Vladimiro Kosic**

Presidente della Consulta regionale delle Associazione dei disabili.

**Gabriele Pastrello**

Insegna Economia Politica e Storia del Pensiero Economico presso l'Università degli Studi di Trieste.

**Hubert Perfler**

Presidente dell'Unione Italiana Ciechi, sezione di Trieste.

**Giovanna Roiatti**

Coordinatrice dell'Osservatorio sulla Sussidiarietà del Centro Servizi Volontariato regionale.

**Paolo Santangelo**

Segretario Generale della Fondazione CRTrieste.

**Alessandro Tesini**

Presidente del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia.





**Publicazione gratuita fuori commercio**

© Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia – 2009

Tutti i diritti riservati

Distribuzione a cura della Segreteria generale del Consiglio regionale

Posizione organizzativa Biblioteca,  
documentazione e attività di comunicazione

tel. 040.377.3312 - 040.377.3167 - fax 040.377.3223

e-mail [biblioteca.consiglio@regione.fvg.it](mailto:biblioteca.consiglio@regione.fvg.it)

Versione PDF disponibile sul sito web: [www.consiglio.regionefvg.it](http://www.consiglio.regionefvg.it)



Progetto grafico e impaginazione: Inuno srl - Udine  
Giugno 2008  
Stampa: Arti Grafiche Friulane / Imoco spa





