

DEMOCRAZIA E SUSSIDIARIETA'

Esperienze, problemi e prospettive

Il caso portoghese

di Margarida Salema D'Oliveira Martins

Docente presso l'Università di Lisbona, già deputata dell'Assemblea della Repubblica portoghese e del Parlamento europeo

**Relazione tenuta al convegno "Democrazia e sussidiarietà"
organizzato dall'Università LUISS di Roma, 22 giugno 2007**

Traduzione di Alessandro Marcigliano

1. Considerazioni generali sul principio di sussidiarietà – 2. La sussidiarietà nella Costituzione portoghese, come principio fondante della relazione tra Portogallo e Unione europea – 3. La sussidiarietà verticale - costituzionale e amministrativa – 4. Bibliografia

1. CONSIDERAZIONI GENERALI SUL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

a) La problematica politica e giuridica della sussidiarietà

E' stato riconosciuto che la sussidiarietà si posiziona soprattutto in relazione allo Stato e alla sovranità, avendo come grandi matrici politico-filosofiche quella aristotelica, nell'Antichità, quella tomista, nel Medioevo, e quella cattolico-sociale in epoca contemporanea.

Con la sua applicazione al campo socioeconomico (dove può essere alla base della relazione tra iniziativa privata e intervento pubblico) o culturale e la sua adozione come filosofia sociale atta a valorizzare l'azione e il pragmatismo, la sussidiarietà ha acquisito una rilevanza politica pratica nel divenire una parola chiave nel discorso politico europeo, favorendone l'inserimento nei trattati di diritto internazionale e, nel caso portoghese, nella stessa Costituzione.

Tuttavia, la sussidiarietà non sembra poter essere invocata per nessuna corrente ideologica specifica, salvo forse quella cristiano-democratica, che l'ha integrata nel suo patrimonio politico-ideologico, concependola inizialmente o come una griglia verticale, in quanto ripartizione efficace e democratica dei poteri tra i diversi livelli in cui si esercita il potere, europeo, nazionale o regionale, oppure come una griglia orizzontale, in quanto sforzo di ripartizione dei poteri tra la società civile e il singolo, considerando la maggior partecipazione possibile del cittadino nelle decisioni che lo riguardano nelle società moderne a cui appartiene, che sono, al tempo stesso, liberali e solidali.

Tale idea e il principio corrispondente, che ha fatto scorrere fiumi d'inchiostro, considerato come la chiave di volta dell'ordinamento politico e giuridico europeo, hanno pertanto attratto il favore di politici di tendenze ideologiche diverse come Margaret Thatcher, Giscard D'Estaing e Jacques Delors.

Se politici così lontani rispetto all'idea di un'Europa federale, come era il caso della Thatcher e di Delors, avevano potuto riconoscere unanimemente l'utilità dell'idea e del principio di sussidiarietà, ciò è dovuto alla necessità di affermare una neutralità ideologica dell'espressione che originò il significato, che oggi le è spesso attribuito, di relazione di prossimità tra colui che decide e colui che è destinatario di tale decisioni.

L'idea di sussidiarietà, che finì per essere difesa a spada tratta dai politici, fu accolta inizialmente con variabile scetticismo, da moderato a estremo, da parte dei giuristi, le cui esitazioni relativamente alla sua utilità sul piano giuridico furono evidenti sin dal principio.

Indipendentemente dall'accoglienza ricevuta, la sussidiarietà, concepita inizialmente per essere iscritta nel Trattato della Comunità europea come principio meramente politico, non controllabile da un punto di vista giurisdizionale, giunse, col passare del tempo, ad acquisire uno statuto giuridico.

Nato come principio dottrinale e sviluppato da innumerevoli teorici in vari campi e con diverse applicazioni, è proprio in ambito politico, prima, e in campo giuridico, poi, che il dibattito si allarga e si approfondisce, tanto da risultare molto difficile incontrare un'opera nell'area del diritto pubblico che non menzioni la sussidiarietà.

Si tratta di un principio che, risalendo agli anni novanta del XX secolo, ha suscitato un interesse e un'attenzione, ampiamente divulgati, da parte della dottrina e delle istituzioni internazionali e nazionali.

b) Il principio di sussidiarietà e il problema della ripartizione dei poteri, in generale

In quest'occasione, c'interessa affrontare in modo specifico il significato giuridico di sussidiarietà e considerarlo, inoltre, in relazione alla sua dimensione giuridica, solo come un principio giuridico, e, in modo ancora più circoscritto, come un principio di diritto pubblico.

In quest'ottica, è necessario poi ricordare che la sussidiarietà nasce per risolvere problemi di ripartizione dei poteri tra entità di natura diversa.

In ambito internazionale, un ampio ventaglio di fattori dà origine, nella seconda metà del XX secolo, a una proliferazione di organizzazioni internazionali di natura diversa, alcune delle quali con caratteristiche radicalmente innovatrici. Si forma la Comunità internazionale, individuando come tratti più salienti della riorganizzazione internazionale l'universalismo, il regionalismo e il funzionalismo.

Le organizzazioni osservano la propria struttura diventare più complessa e flessibile, al fine di conseguire un insieme più o meno esteso di finalità che sono loro imposte. Tra esse, risaltano le Comunità europee, le cui attribuzioni si vanno estendendo, e che si presentano, in modo innovatore, con poteri d'immediata applicabilità che permettono a certe decisioni o delibere delle loro istituzioni di essere direttamente eseguite nell'ordinamento giuridico degli Stati membri.

Nella Comunità internazionale, emergono in particolare gli Stati, come soggetti di carattere territoriale, e le organizzazioni internazionali, di carattere funzionale.

In quanto allo Stato, la sovranità risulta oggi concepita non tanto come un tutto indivisibile, ma *in primis* come un riferimento a un insieme di attribuzioni e competenze che risultano condivise con altri soggetti della Comunità internazionale, poiché la ripartizione delle competenze costituisce una delle funzioni primordiali del diritto internazionale.

Un aspetto ancora più innovatore nel diritto internazionale è la subordinazione a una clausola di sussidiarietà della ripartizione di poteri concorrenti tra un'organizzazione internazionale, di nuovo la Comunità europea, e i suoi Stati membri, che conservano ancora la qualità di organi sovrani. Tale clausola si applica, a certe condizioni, grazie a una disposizione specifica iscritta in un trattato internazionale. La sua funzione non è quella di attribuire competenze alla Comunità europea o di accrescerne le attribuzioni, ma soltanto di servire

come criterio di distribuzione dei poteri di cui già dispongono gli Stati o la Comunità, indicando a che livello - comunitario o nazionale – tali poteri debbano essere esercitati.

Tuttavia, la sussidiarietà non svolge soltanto questa funzione, potendo diventare rilevante, se così è stabilito, a livello di Stato. E a tale livello, può rivolgersi all'esterno come elemento atto a limitare il trasferimento di attribuzioni e poteri relativi alla sovranità, soggetta o no al controllo giurisdizionale, oppure, posizionarsi come fattore di ripartizione di poteri a favore di entità infrastatali, di natura territoriale o diversa.

La sussidiarietà, come nozione costruita dalla filosofia del diritto, è innalzata a principio giuridico che si ricollega al principio di sovranità, elemento del diritto costituzionale positivo.

Lo “status quo” costituzionale è messo in causa dai problemi insorti nei processi nazionali di ratifica del Trattato di Maastricht, suscitando, negli anni novanta, un acceso conflitto dottrinale, che già era stato rinviato, sull'articolazione tra sovranità e integrazione europea.

Pertanto, si era invocata la sussidiarietà per risolvere problemi di ripartizione di poteri tra istituzioni pubbliche, emergendo poi tale recente nozione intimamente relazionata con questa problematica.

D'altro canto, il dibattito su tale idea implica che i poteri siano esercitati dalle istituzioni poste al livello più basso e, pertanto, riguarda concetti attinenti al diritto costituzionale e amministrativo, come il decentramento .

c) Il principio di sussidiarietà e il problema delle nuove attribuzioni e competenze

La ratifica del Trattato di Maastricht del 1992, ha significato un cambiamento fondamentale nella relazione di potere tra la Comunità europea e gli Stati membri, in virtù, essenzialmente, delle nuove attribuzioni conferite alla Comunità europea, come quelle relative non solo alla creazione del mercato interno già previsto dall'Atto Unico Europeo, ma anche alla creazione di un'Unione economica e monetaria e di nuove politiche o azioni, ai sensi degli articoli 3 e 3 - A del Trattato di Roma, integrati dagli articoli G, B, n. 3 e 4, del Trattato di Maastricht.

Le nuove attribuzioni e competenze previste nel Trattato mancavano di una clausola, tipo valvola di fuga, volta a evitare l'eccessiva “centralizzazione” o “burocratizzazione” di cui era tacciato il potere comunitario.

La sussidiarietà emerge pertanto, nell'ambito dell'ex articolo 3 - B del Trattato di Roma (v. l'ex articolo G, B, n. 5, del Trattato di Maastricht), come strettamente associata all'attività comunitaria futura.

In quanto all'Unione europea, anch'essa istituita dal Trattato di Maastricht, essa resta subordinata al principio di sussidiarietà, nella definizione data dal Trattato della Comunità europea, nell'ambito del perseguimento degli obiettivi dell'Unione, da conseguire di comune accordo secondo le condizioni e il calendario previsti nel Trattato (v. l'ex articolo B, § 2, del Trattato di Maastricht).

Pare inequivocabile che la sussidiarietà sia stata invocata per far fronte alle nuove attribuzioni e competenze sia della Comunità europea sia dell'Unione europea.

d) Il principio di sussidiarietà e il problema del riordinamento delle attribuzioni e delle competenze

Una volta acquisito il principio di sussidiarietà come principio fondante dell'attività futura della Comunità europea e dell'Unione europea, con particolare rilievo per la prima, si è posto in seguito il problema dell'applicazione del principio in relazione all'attività comunitaria pregressa. Un'applicazione retroattiva del principio di sussidiarietà avrebbe obbligato a una nuova analisi di tutta l'attività passata con conseguenze imprevedibili, mettendo in causa il dogma stabilito della teoria della competenza. Se per il passato, un'operazione di riordinamento delle competenze risultava giuridicamente improbabile, anche se politicamente non impossibile, la sussidiarietà fu allora utilizzata anche come principio politico guida per stabilire la posizione di ciascuna istituzione pubblica nella condivisione del potere, con riflessi politici dal vertice verso il basso. Ossia, la sussidiarietà fu considerata come un'arma per promuovere il decentramento interno in alcuni Stati membri, determinando in tal modo il riordinamento delle attribuzioni e delle competenze all'interno dello stesso Stato sovrano.

L'applicazione del principio di sussidiarietà fu anche discussa in relazione alla ridefinizione delle competenze comunitarie collegate a nuove azioni necessarie per conseguire gli obiettivi generali della Comunità europea, motivate dall'aumento delle sue attribuzioni, nell'ambito della revisione dei trattati.

e) La sussidiarietà e l'azione comune degli Stati, delle entità sovrastatali e delle entità infrastatali, nell'esercizio delle attribuzioni generali

L'idea che le attribuzioni come fini od obiettivi perseguiti da persone giuridiche pubbliche, di diritto interno o internazionale, siano totalmente distinte e si dividano in modo tale che a ciascuna entità corrisponda una certa categoria di attribuzioni, è un'idea che ha contribuito a formare sistemi statuali, autonomi e stagni, irrigiditi, sistemi in cui allo Stato,

unica entità con attribuzioni generali, compete in prima e ultima istanza di agire a livello interno ed esterno. Il sistema ha però dimostrato le sue pecche e, per alcuni, persino il suo fallimento, con i cambiamenti radicali intervenuti negli anni '70 e '80 del XX secolo, a livello economico (globalizzazione), politico (fine della guerra fredda), sociale (fallimento dei socialismi dell'est), culturale (massificazione dell'istruzione e autostrade dell'informazione), scientifico (progresso significativo in settori prima sconosciuti come la genetica) ecc... .

Il mondo è cambiato e il regime giuridico-pubblico no. La rigida ripartizione di poteri già non coincide con la risoluzione dei problemi, dal micro-problema (questioni di ordine umana) al macro-problema (questioni di ordine umanitaria). La cooperazione internazionale si rivela da un lato insufficiente (davanti a grandi problemi di carestia o di guerra) e impotente (di fronte a gravi situazioni nazionaliste o xenofobe), ma dall'altro tende a razionalizzare (imponendo valori universali, come quelli della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*).

L'indicazione dell'esistenza di piccoli problemi di portata generale o di grandi problemi a livello locale ha rimescolato i dati dei sistemi e ha condotto a un'agitazione delle opinioni pubbliche e a una pressione sugli organi decisionali nell'ambito di un fenomeno e di un movimento senza precedenti nelle democrazie occidentali.

Nel contesto di una cauta ridiscussione dei regimi e degli ordinamenti politici, e senza porre in causa l'ordine democratico, la sussidiarietà emerge come un modo ipotetico che permette un'azione combinata di diverse entità nella risoluzione di problemi comuni.

La sussidiarietà, senza porre in causa le necessità di cooperazione e coordinamento dei vari organismi internazionali e interni, tentando di non toccare le tradizionali o classiche ripartizioni di competenze (la classica divisione dei poteri) e agendo sulla realtà, ha introdotto un elemento di razionalità che permette all'entità più adatta di esercitare i poteri che gli sono più consoni. Poiché non è possibile determinare sin dall'inizio tale propensione, che può essere apprezzata solo sulla base della casistica, è però necessario supporre che le diverse entità – a livello sovrastatale, statale o infrastatale – dispongano di attribuzioni comuni, che saranno perseguite da quella nelle condizioni migliori per farlo, parlando di competenze condivise dalle varie entità nell'esercizio di attribuzioni generali.

f) Il principio di sussidiarietà e il problema della sovranità apparente e dell'estensione della sovranità

Sulle conseguenze del fenomeno dell'integrazione europea a livello di sovranità statuali, sono state sostenute diverse tesi.

Una prima tesi deriva dalla considerazione che la sovranità è una, esclusiva e indivisibile, concludendo ch'essa è decisamente posta in causa in situazioni di sopranazionalità.

Secondo un altro orientamento, il concetto di sovranità dovrebbe essere analizzato in una prospettiva al tempo stesso qualitativa e quantitativa. Il fenomeno d'integrazione europea lascia intoccata la sovranità qualitativa, ovvero la capacità degli Stati di affermare un potere supremo e indipendente, ma può incidere sulla sovranità quantitativa, ossia sull'insieme dei poteri che danno rilievo alla sovranità qualitativa e che possono essere definiti specificatamente in virtù della materia o del territorio.

Indipendentemente dalla posizione adottata sulla divisibilità o indivisibilità della sovranità, le opinioni sono ancora divise in quanto a sapere se la limitazione di sovranità associata all'integrazione europea si traduca in un fenomeno di trasferimento di attribuzioni degli Stati, di trasferimento di titolarità di poteri, di trasferimento dell'esercizio di tali poteri o ancora di delega di poteri.

D'altronde, possiamo ancora individuare un'altra tesi secondo la quale la sovranità degli Stati non risulterebbe seriamente toccata dall'integrazione europea, né nella sua essenza e neppure rispetto ai poteri in cui si divide. Gli Stati mantengono la titolarità e l'esercizio della pienezza dei propri poteri sovrani. Sono soltanto subordinati a condizionamenti relativi all'esercizio di tali poteri, condizionamenti derivanti dalla necessità di rispettare gli obblighi assunti durante l'adesione alle Comunità e come conseguenza degli atti da esse emanati.

Inoltre, spetta alla sovranità degli stessi Stati la facoltà di promuovere l'attuazione delle loro attribuzioni tramite organi propri o altri organi principalmente comunitari.

Infine, e senza pretendere di essere esaustivi, dobbiamo ricordare la posizione che afferma che non si verifica abbandono di sovranità quando uno Stato conclude un trattato con il quale assume determinati obblighi, nella misura in cui la facoltà di contrarre impegni internazionali si traduce proprio in un attributo della sovranità dello Stato.

La difficoltà di questa affermazione risiede nel fatto che la costruzione comunitaria europea implica l'attribuzione a istituzioni internazionali da parte dello Stato di un insieme di poteri, in particolare di natura legislativa, esecutiva e giudiziaria, che, anche se determinati, sono tradizionalmente considerati inerenti alla statualità.

A nostro parere, sarà necessario distinguere un concetto di sovranità reale degli Stati da un altro concetto di sovranità formale. Alla base di tale distinzione è l'idea che non sempre l'apparenza della sovranità corrisponde a un effettivo esercizio di poteri sovrani in termini radicalmente autonomi e indipendenti. Pertanto è possibile che uno Stato determinato possa

affermare una sovranità formale senza godere pienamente di una sovranità reale. In realtà, allo stadio attuale dell'evoluzione della comunità internazionale e a causa della concorrenza di innumerevoli fattori, vanno sempre più affermandosi le interdipendenze che rendono palese, essendo inefficace, l'affermazione autonoma delle sovranità.

Nel caso dell'integrazione europea, risulta evidente come essa abbia determinato un approfondimento della sovranità reale degli Stati, anche se a scapito della sovranità formale. In tal senso, abbiamo gli Stati membri delle Comunità che, per il fatto di esserlo, dispongono delle condizioni migliori per promuovere una realizzazione ottimale degli interessi nazionali, avendo, in effetti, a loro disposizione risorse più ampie. Inoltre, questi Stati dispongono anche della capacità di partecipare in modo costitutivo a processi decisionali di efficacia transnazionale. Ne consegue così un'estensione dei poteri degli Stati.

Non si può, pertanto, eludere la questione degli effetti restrittivi dell'integrazione a livello di sovranità degli Stati.

E' necessario pertanto aderire all'idea di ripartizione dei poteri sovrani tra Stati e Comunità, e ciò implica sempre una qualche rinuncia. Tale rinuncia non giunge fino al punto di mettere a repentaglio la posizione dello Stato considerato come ente politico sovrano, cui spetta sempre il potere ultimo di accogliere e imporre la volontà comunitaria.

L'applicazione del principio di sussidiarietà è particolarmente delicata in materia di sovranità degli Stati, dovendo richiamarsi al concetto di sovranità reale, che obbliga gli Stati a promuovere nel modo migliore possibile la realizzazione degli interessi collettivi che rientrano nelle loro attribuzioni.

2. LA SUSSIDIARIETA' NELLA COSTITUZIONE PORTOGHESE, COME PRINCIPIO FONDANTE DELLA RELAZIONE TRA PORTOGALLO E UNIONE EUROPEA

a) La prima consacrazione esplicita del principio di sussidiarietà nella Costituzione portoghese

La Legge Costituzionale n. 1/92, del 25 novembre ha aggiunto un nuovo paragrafo (6) all'articolo 7 della Costituzione portoghese del 1976, disponendo che: "il Portogallo può, in condizioni di reciprocità, in virtù del *principio di sussidiarietà* e considerando la realizzazione della coesione economica e sociale, stabilire l'esercizio in comune dei poteri necessari alla costruzione dell'Unione europea".

Fu così, perciò, che la terza revisione costituzionale, effettuata, tra l'altro, per permettere la ratifica del Trattato di Maastricht da parte del Portogallo, volle iscrivere il principio di sussidiarietà nella Costituzione, a seguito di detto Trattato.

L'idea di sussidiarietà derivata, in una prima fase, dal dibattito politico comunitario, fu, in una seconda fase, maturata nel rispettivo dibattito costituzionale interno, durante il lungo processo di ratifica del TUE da parte degli Stati contraenti.

Fungendo da limite al trasferimento di competenze dal livello statale a quello comunitario, la sussidiarietà che definiamo costituzionale si distingue dalla sussidiarietà comunitaria, che funge da limite all'esercizio di competenze comunitarie a vantaggio del livello statale.

In altre parole, la sussidiarietà comunitaria limita la competenza comunitaria e la sussidiarietà costituzionale limita il trasferimento di competenze dallo Stato alla Comunità, agendo entrambe a vantaggio del mantenimento delle competenze a livello statale.

Diversa fu la questione di sapere se l'inclusione del principio di sussidiarietà nella Costituzione valesse anche come principio da applicare a livello di ripartizione interna verticale delle competenze. Ovvero, ci si chiese se tale principio valesse anche – non in modo esplicito o isolato, dato che la caratterizzazione e la sistematizzazione della sussidiarietà costituzionale difficilmente implicano un'altra vertente, ma, almeno in modo implicito e in congiunzione con altri principi costituzionali, come quello democratico – come principio da seguire nella ripartizione delle competenze tra il livello statale e quello infrastatale.

b) La sussidiarietà costituzionale, la sussidiarietà comunitaria e la sussidiarietà amministrativa

La sussidiarietà, detta costituzionale, non coincide con la sussidiarietà che definiamo comunitaria, che, a sua volta, non s'identifica con la sussidiarietà amministrativa.

Anche se nella genesi di ciascuna di queste nozioni sembra persistere la stessa idea, è certo che, da una prospettiva strettamente giuridica, tali nozioni di sussidiarietà non sono sovrapponibili, e neppure coincidenti, inquadrandosi ciascuna di esse in un ordinamento giuridico diverso o a livelli giuridici differenti: la sussidiarietà comunitaria in un ordinamento sopranazionale; la sussidiarietà costituzionale, nell'ordinamento giuridico-costituzionale portoghese; e la sussidiarietà amministrativa in un ordinamento giuridico interno che si caratterizza per un forte decentramento.

Con ciò intendiamo che il principio di sussidiarietà, nel diventare un principio giuridico soggetto a controllo giurisdizionale, obbliga forzatamente a una precisione tanto più necessaria quanto più diversificati risultano essere i significati che ad esso sono attribuiti.

Così avviene, appunto, nel caso portoghese, poiché, essendo stato elevato a parametro di valore in relazione al trasferimento dell'esercizio di competenze dallo Stato portoghese alla Comunità europea, ogniqualvolta che tale trasferimento avviene, ossia, ogniqualvolta si celebra un nuovo Trattato modificativo, quest'ultimo deve essere valutato alla luce del principio di sussidiarietà, per verificarne il rispetto. Tale valutazione, essendo obbligatoriamente unilaterale, e non avendo nulla a che fare con la reciprocità o con la coesione economica e sociale, limiti che a loro volta pongono un altro tipo di problemi, potrà spingere lo Stato portoghese, nel caso ritenga che la firma di un certo trattato, ancora da ratificare, violi la sussidiarietà, a esimersi dalla ratifica di tali norme convenzionali per evitarne l'incostituzionalità.

I problemi che questa giustapposizione di una sussidiarietà interna, avente però effetti esterni, provoca nell'ordinamento portoghese e nella sua relazione con l'ordinamento comunitario, sono di diversa natura.

Tale sussidiarietà deve avere una funzione e un effetto utili.

d) Conseguenze della nozione di sussidiarietà costituzionale interna

La funzione e il merito del principio di sussidiarietà ai sensi dell'articolo 7. 6 della Costituzione portoghese, collocano essenzialmente delle questioni in relazione al sistema di garanzia della costituzionalità dei trattati, subordinati, nel caso in cui siano resi operativi i rispettivi meccanismi di controllo, non soltanto al vaglio generale applicabile a tutte le norme, ma anche al vaglio più limitato, e tuttavia più complesso, del rispetto dei principi limitanti, indicati nella norma.

Ciò non accadrebbe soltanto laddove a tali principi fosse attribuita una rilevanza puramente politica, nel qual caso la Corte costituzionale non sarebbe tenuta a pronunciarsi.

A partire dal momento in cui si attribuisce una rilevanza giuridica, in particolare per ciò che riguarda la sussidiarietà, non è possibile evitare d'includerla come principio costitutivo della struttura giuridico-costituzionale applicabile ai trattati, che, se violata, può generare un'incostituzionalità "a se", anche se parziale.

La questione che dovrà quindi essere sottoposta alla valutazione di costituzionalità riguarderà le nuove attribuzioni da conferire alle Comunità o all'Unione, che potrebbero implicare una posposizione delle facoltà fondamentali inerenti alla sovranità portoghese.

Il paragrafo 6 dell'articolo 7 costituisce una clausola aperta che autorizza il Portogallo a negoziare e ratificare qualsiasi modifica ai trattati comunitari che implichi trasferimenti di competenze dal livello nazionale a quello comunitario.

Il principio di sussidiarietà che, nel contesto del presente articolo e solo in tale contesto, si erge a limite di tale trasferimento, non possiede lo stesso significato attribuito alla sussidiarietà comunitaria, né rappresenta il suo contrario (se la Comunità non è competente allora lo è lo Stato), bensì qualcosa di diverso che si ricollega al criterio che deve presiedere al trasferimento di attribuzioni.

Non essendo tale criterio definito nella Costituzione, né essendo possibile derivare dalla Costituzione gli elementi necessari a una tale definizione, delle due l'una: o gli si attribuisce una natura puramente politica, che escludiamo, o gli si attribuisce una natura giuridica .

In tal caso, si dovrà interpretare tale sussidiarietà facendo riferimento alla stessa idea che presiede alla sussidiarietà comunitaria. Ossia, alla sfera comunitaria deve attribuirsi soltanto ciò che a quel livello può essere perseguito in modo adeguato, tenendo a mente la costruzione dell'Unione europea. Già tutto ciò che rileva dell'ambito puramente nazionale, e che ha come obiettivo la preservazione della sfera nazionale, non è trasferibile in funzione della sussidiarietà.

Come criterio pratico, si può utilizzare l'articolo 9 della Costituzione che, nonostante il suo contenuto un tanto eterogeneo, descrive le funzioni dello Stato, i compiti fondamentali che devono essere svolti soltanto dallo Stato portoghese.

Ad esempio, qualsiasi convenzione internazionale che contempli il trasferimento all'Unione della difesa della lingua o del patrimonio culturale portoghese sarà (se non fosse direttamente e materialmente incostituzionale nel violare una norma del dettato costituzionale) in contrasto con il principio della sussidiarietà dell'articolo 7. 6, ai sensi del quale deve essere lasciato alla sfera nazionale tutto ciò che solo a tale livello può essere adeguatamente svolto.

La violazione del principio di sussidiarietà genera l'incostituzionalità materiale del trattato. Ciò risulterà da un vizio materiale, poiché riguarda il merito dell'atto, che include norme o principi in contrasto con norme o principi della Costituzione.

In quanto alla verifica di tale incostituzionalità materiale, si applicheranno le regole generali relative al controllo d'incostituzionalità materiale dei trattati internazionali, applicando certamente un controllo preventivo.

Il valore giuridico di tale incostituzionalità, che in linea di principio sarà parziale, poiché si presume che difficilmente possa riguardare l'intero trattato, è la nullità.

Nonostante il fatto che la norma costituzionale in causa sia già di difficile interpretazione, essa è stata oggetto di ulteriori integrazioni sia nella quinta (2001) sia nella sesta revisione costituzionale (2004).

La quinta revisione costituzionale, a seguito del Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, ha aggiunto un riferimento allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La sesta revisione costituzionale, a seguito, possiamo dire, del Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, include dei riferimenti ai principi fondamentali dello Stato di diritto democratico e alla definizione di una politica estera di sicurezza e di difesa comuni.

In definitiva, la norma presenta perciò la seguente redazione, abbastanza confusa, che non altera, però, il significato dell'interpretazione data al principio di sussidiarietà:

«6. Il Portogallo può, in condizioni di reciprocità, in relazione ai principi fondamentali dello Stato di diritto democratico e al principio di sussidiarietà e considerando la realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale, di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la definizione e l'esecuzione di una politica estera di sicurezza e difesa comuni, stabilire l'esercizio, in comune, in cooperazione o da parte delle istituzioni dell'Unione, dei poteri necessari alla costruzione e all'approfondimento dell'Unione europea.»

3. LA SUSSIDIARIETA' VERTICALE - COSTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA

La sussidiarietà comunitaria, poiché opera nell'ambito del diritto comunitario derivato, a partire da competenze attribuite alla Comunità, e disciplina la necessità del suo esercizio da parte della Comunità stessa o meno, è un principio giuridico. Tuttavia, si tratta di un principio giuridico-costituzionale dell'ordinamento comunitario, che, come tale, dovrà essere osservato dai membri delle Comunità. Da ciò, però, non si può evincere che tale principio sia ugualmente un principio di classificazione politica interna degli Stati membri.

In effetti, tale principio, nella sua accezione principale, può servire soltanto come principio giuridico-costituzionale di classificazione interna degli Stati secondo quanto disposto nel loro ordinamento. Ora, in genere non è questo il caso. Il principio di sussidiarietà è stato essenzialmente assunto come un principio inerente al sistema comunitario di competenze, servendo da criterio guida o per riaffermare l'esercizio di competenze da parte della Comunità, oppure la sua negazione perché inutile. Pertanto, la sussidiarietà comunitaria

implica l'esercizio di competenze da parte della Comunità tranne nel caso in cui tale esercizio spetti agli Stati membri.

Non è possibile confondere tale principio, o meglio, tale sussidiarietà con quella sancita dal paragrafo 6 dell'articolo 7 della Costituzione portoghese.

La "sussidiarietà portoghese" non opera nel campo delle decisioni legislative comunitarie, bensì nella sfera delle pre-decisioni politiche convenzionali che implicino nuove competenze per le Comunità. La sussidiarietà costituzionale agisce, pertanto, a livello di determinazione del diritto comunitario primario: ossia, sarà sempre rispettata ogniqualvolta un nuovo trattato venga ad estendere la sfera di attribuzioni delle Comunità, previo esame delle nuove attribuzioni alla luce del principio di sussidiarietà. Ciò significa, nel caso portoghese, un giudizio di costituzionalità, ovvero, una pronuncia che valuti la conformità del Trattato rispetto ai limiti contemplati all'articolo 7. 6, tra i quali risulta appunto il principio di sussidiarietà.

La sussidiarietà come principio costituzionale pre-convenzionale implica l'esistenza di un nucleo non trasferibile di sovranità nazionale, il cui mantenimento nella sfera nazionale, che rimane distinta da quella comunitaria, risulta in tal modo controllabile, indipendentemente dalla contraddizione di una qualsiasi norma del trattato rispetto a una qualsiasi norma della Costituzione. La sussidiarietà significa, quindi, che alla sfera nazionale deve essere lasciato tutto ciò che soltanto a tale livello può essere adeguatamente svolto.

Invece, il paragrafo 1 dell'articolo 6 della Costituzione portoghese, nella redazione introdotta dall'articolo 4 della Legge costituzionale n. 1/97, del 20 settembre (quarta revisione costituzionale), recita che "Lo Stato è unitario e rispetta nella sua organizzazione e nel suo funzionamento il regime autonomico insulare e i *principi di sussidiarietà*, di autonomia degli enti locali e di decentramento democratico della pubblica amministrazione".

Tale sussidiarietà, di natura costituzionale, come quella dell'articolo 7, essendo sancita dalla Costituzione, è considerata come una sussidiarietà interna, poiché disciplina la ripartizione verticale di poteri tra lo Stato e altre entità da esso distinte, istituite o esistenti al suo interno, nell'ambito, però, di un potere sovrano unitario. Si tratta della vertente interna della sussidiarietà, che il principio, nella definizione dell'articolo 7, non ammetteva. Si può pertanto affermare che la revisione costituzionale del 1997 completa, per quanto riguarda la sussidiarietà, la revisione del 1992.

Il principio di sussidiarietà, nella sua dimensione interna, non ha come finalità la federalizzazione dello Stato portoghese.

Il principio di sussidiarietà può eventualmente essere invocato per le relazioni tra lo Stato e le regioni autonome, segnatamente per la ripartizione tra tali entità dei poteri legislativi, se si ritiene che il regime di attribuzione ed esercizio del potere legislativo da parte delle regioni autonome, nonché ciò che riguarda il potere normativo, non debba essere verificato in funzione di criteri diversi che ne escludano l'applicabilità.

L'importanza di un principio giuridico non risulta tanto dalla sua proclamazione o dal rigore della sua definizione, bensì dalla sua effettiva applicazione. Ora, laddove la Costituzione, lo Statuto politico-amministrativo delle regioni autonome o qualsivoglia legge conferisca attribuzioni o riparta l'esercizio di competenze ricorrendo a criteri, principi, o norme diverse dalla sussidiarietà, quest'ultima cessa di avere un campo d'applicazione, diventando inoperante il richiamo ad essa.

Al principio di sussidiarietà, in questa vertente interna, resterà ancora qualche effetto utile, soprattutto nell'ambito delle relazioni tra lo Stato e le entità infrastatali risultanti dal decentramento amministrativo (in particolare gli enti locali).

Si ritiene che il principio di sussidiarietà passò a costituire, con la revisione costituzionale del 1997, un principio strutturante della Costituzione portoghese, così come ha costituito un principio strutturante dei trattati che istituiscono la Comunità europea e l'Unione europea.

In quanto al diritto costituzionale portoghese, tale sussidiarietà si configura come una sussidiarietà interna, di natura costituzionale, dato che opera nell'ambito del decentramento amministrativo, per cui possiamo designarla come sussidiarietà amministrativa, per distinguerla dalla sussidiarietà costituzionale dell'articolo 7.

Entrambe costituiscono una vertente interna della sussidiarietà, o una sua dimensione interna, rivolgendosi all'esterno la sussidiarietà costituzionale e all'interno quella amministrativa. Entrambe le vertenti derivano formalmente il proprio valore giuridico-normativo dalla Costituzione, e in tal misura sono, in quanto alla fonte, forme di sussidiarietà costituzionale.

La sussidiarietà amministrativa consiste in un principio costituzionale che disciplina l'organizzazione amministrativa portoghese. Sebbene corrisponda a un concetto difficile da definire, non è impossibile coglierne la funzione nel diritto amministrativo. Inoltre, la sussidiarietà amministrativa, ancor prima della sua consacrazione costituzionale nel 1997, era già stata accolta nella *Carta europea dell'autonomia locale* del 1985, nonché nella Legge-Quadro sulle regioni amministrative del 1991.

La *Carta europea dell'autonomia locale* può essere considerata come il primo strumento giuridico-internazionale ad accogliere il principio di sussidiarietà nella sua dimensione amministrativa, sebbene senza menzionarlo (articolo 4. 3). In essa s'indica che i poteri devono essere esercitati dalle autorità più vicine ai cittadini, salvo quando la portata e la natura della funzione da svolgere, nonché le esigenze in materia di efficacia ed economia, giustifichino l'attribuzione del potere ad altra entità più lontana dal cittadino. Si tratta di una norma che, essendo enunciata in senso molto generale, serve da criterio guida al legislatore nella ripartizione delle attribuzioni, in modo da favorire l'autonomia locale. Siamo di fronte a un principio di diritto internazionale amministrativo, ossia, a un principio che, provenendo da una fonte internazionale, è volto a disciplinare aspetti relativi all'amministrazione pubblica interna, essendo quindi internazionale per la fonte, ma anche amministrativo per l'oggetto, poiché si applica all'ordinamento giuridico interno, in virtù di obblighi internazionali assunti dallo Stato in materia di pubblica amministrazione.

La cosiddetta Legge-Quadro sulle regioni amministrative (Legge n. 56/91, del 13 agosto) è stata considerata come il primo atto legale in Portogallo a menzionare in modo esplicito il principio di sussidiarietà (articolo 4. 1) e a utilizzarlo nelle relazioni Stato-regioni amministrative e nelle relazioni regioni amministrative-comuni. Alcuni autori hanno sostenuto l'illegalità e l'incostituzionalità di tale norma legale, poiché stabiliva che l'intervento della comunità minore – la regione – fosse sussidiario all'intervento della comunità maggiore – lo Stato – sovvertendo in tal modo il principio di sussidiarietà che andava esattamente in senso contrario.

Riteniamo, comunque, che il principio, nell'accezione della suddetta Legge-Quadro, abbia, innanzi tutto, un significato politico e non un significato giuridico rigoroso. Si presenta con un significato generico di secondarietà. Ossia, l'articolo 4.1 della Legge-Quadro sulle regioni amministrative intende solo indicare, in modo forse grossolano o persino erroneo, prestandosi a confusione, che l'autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni si fonda sul fatto che le loro funzioni sono secondarie sia rispetto a quelle dello Stato sia rispetto a quelle del comune. La regione non può sostituire né lo Stato né il comune. Ci sembra che soltanto in questo senso politico, *strictu sensu*, d'impossibilità di sostituirsi allo Stato o al comune, possa essere inquadrata la regionalizzazione alla luce di un principio, i cui limiti all'epoca erano ancora mal delimitati.

La mancata attuazione in Portogallo della regionalizzazione amministrativa non sottrae, pertanto, campo d'applicazione alla sussidiarietà, che, se incompatibile con un potere centralizzato, può essere applicata in un sistema ove sussista una reale autonomia.

Se la sussidiarietà esiste soltanto in un contesto in cui convivano entità autonome le une dalle altre o rispetto allo Stato, essa risulta applicabile soltanto nell'ambito dell'amministrazione autonoma, e più concretamente in relazione all'autonomia locale, ossia, agli enti locali, escludendo per il momento le regioni autonome e rimanendo dubbia la sua applicazione alle associazioni pubbliche.

Non esiste sussidiarietà in relazione a entità che non siano autonome, poiché la sussidiarietà implica una relazione tra entità che non si basa sulla dominazione, sul controllo, sull'ingerenza, e che non può essere soggetta a controllo amministrativo. E' ammesso soltanto il controllo giurisdizionale di tale relazione, la quale implica l'esercizio o meno di poteri. L'entità che esercita il potere, in virtù del principio di sussidiarietà, deve motivare tale esercizio alla luce di detto principio e non soltanto sulla base delle attribuzioni o competenze di cui normalmente dispone in concorrenza con l'entità che non deve anch'essa esercitare il potere in virtù della sussidiarietà. Ciò significa che entrambe le entità hanno la base giuridica per esercitare il potere, dovendo farlo o meno secondo il principio di sussidiarietà. Non si mette in causa il principio di legalità della competenza, nella misura in cui essa, fondandosi sempre sulla legge, non deve perciò organizzarsi in modo tale che tutte le competenze siano suddivise al millimetro tra tutti gli organi di potere.

Il principio di sussidiarietà serve a riorganizzare tale ripartizione di competenze, dando un ordine generale che può essere realizzato soltanto in ciascun caso concreto, poiché solo a quel punto è possibile sapere chi è il più adatto a risolverlo nel modo maggiormente efficace.

In tal senso, in relazione agli enti autonomi, o nel caso portoghese, agli enti decentrati territorialmente, i poteri possono essere ripartiti soltanto tra livelli o gradi diversi di categorie di enti, quando tra di essi non vi siano relazioni intersoggettive che permettano a quelli di livello o grado superiore di controllare quelli di livello o grado inferiore. Nel caso esistessero relazioni di controllo tali da permettere all'entità di grado superiore di concedere o negare competenze secondo la sua volontà, allora l'esercizio della competenza da parte dell'entità di grado inferiore non risulterebbe più dall'applicazione della sussidiarietà, ma direttamente dalla legge che permette all'entità tutelare o soprintendente d'interferire nell'esercizio della competenza da parte dell'entità che le è subordinata.

La legge, in tal caso, non si fonderebbe sulla sussidiarietà e permetterebbe alla relazione di potere intersoggettiva stabilita di attenuare o mitigare l'applicazione del principio di sussidiarietà.

Ora, affinché la sussidiarietà possa operare, non può soltanto essere prevista per legge, ma deve anche basarsi su di una reale autonomia degli enti atti a esercitare i poteri che sono loro attribuiti.

La posizione descritta che porta a considerare la sussidiarietà applicabile agli enti locali se dotati di un regime realmente autonomo e se non sono oggetto di una tutela statale tanto intensa da negare l'esercizio dei poteri che sono loro attribuiti, vale anche per le entità istituite dal decentramento "funzionale" o "associativo".

La differenza, rispetto all'articolo 6.1 della Costituzione, è che il principio di autonomia ivi sancito vale soltanto per gli enti locali, poiché alle associazioni pubbliche derivate da un processo di decentramento associativo sarà applicato il principio di sussidiarietà, in rigorosa ermeneutica giuridica, soltanto se risultasse non tanto dall'applicazione del principio di autonomia, anche se già hanno un regime di autonomia, ma prima dell'applicazione del principio di "decentramento democratico della pubblica amministrazione".

In caso di conflitto, positivo o negativo, di attribuzioni o competenze, derivante dall'applicazione del principio di sussidiarietà, è possibile ricorrere alle soluzioni previste nel Codice di procedura amministrativa [articolo 42, paragrafo 1, lettera a)] per i conflitti di attribuzione che coinvolgano organi di persone giuridiche diverse, che prevedono la risoluzione di tali conflitti da parte dei tribunali amministrativi, tramite ricorso in via contenziosa.

La sussidiarietà è incompatibile con la centralizzazione, poiché si fonda sulla ripartizione di poteri tra entità diverse, che però concorrono alla realizzazione degli stessi obiettivi, soltanto a livelli differenti. Un potere centralizzato non può essere sussidiario poiché agisce sempre a titolo principale, ripudiando l'autonomia.

Può esserci decentramento senza sussidiarietà, ma non il contrario. Si tratta di principi diversi, in cui soltanto uno di essi non può esistere senza l'altro nel contesto dell'organizzazione amministrativa.

Se il decentramento, ciononostante, implica il mantenimento di relazioni di supremazia tra entità superiori e inferiori, in modo da impedire un'autonomia effettiva, come si è prima sottolineato, la sussidiarietà perderà di significato, nella misura in cui l'entità di grado superiore potrà sempre intervenire nell'esercizio dei poteri dell'entità di grado inferiore, annullando la relazione di sussidiarietà a favore della relazione di tutela.

Pertanto, determinate fattispecie di tutela, che implicano un controllo molto intenso come la tutela revocatoria, la tutela sanzionatoria e la tutela sostitutiva, sono incompatibili con il principio di sussidiarietà.

Infatti, le fattispecie di tutela enunciate, nel permettere all'entità tutelare d'interferire, in qualche modo, nell'esercizio di poteri dell'entità tutelata, sia per revoca sia per sanzione o per sostituzione, impediscono in definitiva all'entità tutelata di esercitare tali poteri. Pertanto, l'esercizio di poteri è determinato dalla tutela e non dalla sussidiarietà.

Già la relazione di soprintendenza (normalmente esistente nell'ambito dell'amministrazione indiretta), risulta incompatibile con la sussidiarietà, poiché implica un'interferenza diretta dell'entità soprintendente sull'entità soprintesa..

Perché si possa applicare la sussidiarietà amministrativa, prevista nell'articolo 6, par. 1 della Costituzione, è quindi necessario il decentramento territoriale. La sussidiarietà funzionerà come criterio di distribuzione dei poteri tra lo Stato e gli altri enti territoriali, sempre che la Costituzione non lo disponga essa stessa direttamente o rinviando ad altri criteri o principi giuridici, in relazione ai suddetti enti territoriali. La sussidiarietà funzionerà, quindi, proprio come criterio principale di ripartizione dell'esercizio dei poteri, destinato al legislatore, il cui spazio di adattamento risulta in tal modo più limitato, oppure non funzionerà come criterio di ripartizione dell'esercizio dei poteri. Ammettere che il principio di sussidiarietà sia un mero criterio suppletivo o un principio puramente ermeneutico implica la non accettazione della sussidiarietà come principio costituzionale fondante dell'organizzazione e del funzionamento dello Stato unitario.

Nella legislazione in materia di enti locali vigente sino alla fine del 1999, si verifica generalmente un disconoscimento da parte del legislatore di tale principio. Ciononostante, il principio di sussidiarietà deve essere considerato prevalente nell'ordinamento giuridico portoghese sin dall'entrata in vigore della *Carta europea dell'autonomia locale* nel 1991. In tale ottica, la sussidiarietà amministrativa potrebbe essere definita come una norma secondo la quale l'esercizio delle responsabilità pubbliche incombe alle autorità più vicine ai cittadini, salvo nel caso in cui la portata e la natura della funzione, nonché le esigenze di efficacia e autonomia, ne impongano l'attribuzione ad altra autorità.

Negli anni novanta, il principio di sussidiarietà fu richiamato diverse volte in Portogallo nel discorso politico governativo. Da alcuni documenti più significativi emerge il suo utilizzo in senso politico, ossia, nel senso lato della necessità di ravvicinare la decisione al suo destinatario, poiché è proprio tale elemento di prossimità che garantisce una decisione più corretta, correttezza che dipende dalla migliore conoscenza della realtà cui si applica, non potendo nessuno conoscere meglio la realtà locale di coloro che ci vivono. Da qualsiasi prospettiva si osservi tale sussidiarietà, in essa emerge sempre un'idea politica tanto sensata che risulta difficile contestarla.

Ciononostante, tale sussidiarietà si presenta solo come un principio politico privo di qualsiasi obbligatorietà, sia nei confronti del legislatore sia in relazione alla Pubblica Amministrazione.

Tale sussidiarietà come proposito politico od opzione politica non può essere utilizzata per concepire una sussidiarietà di carattere giuridico, e non può neppure contribuire a deturpare o snaturare la sussidiarietà giuridica..

Nella nuova legislazione in materia di enti locali, varata nel 1999, si distingue la Legge n. 159/99, del 14 settembre, che stabilisce il quadro in materia di trasferimento di attribuzioni e competenze agli enti locali, nonché la delimitazione dell'intervento dell'amministrazione centrale e dell'amministrazione locale, concretando i principi del decentramento amministrativo e dell'autonomia del potere locale.

In una formulazione poco felice emerge, nel par. 2 dell'articolo 2 della legge summenzionata, una prima definizione di sussidiarietà amministrativa, che consiste nel principio per il quale le attribuzioni e le competenze devono essere esercitate dal livello amministrativo meglio posizionato per perseguirle con razionalità, efficacia e prossimità rispetto ai cittadini.

Tale definizione legale di sussidiarietà amministrativa non corrisponde né alla definizione di sussidiarietà comunitaria, né a quella della *Carta europea dell'autonomia locale*, coincidendo solo parzialmente.

Nonostante sia configurata come principio generale rispetto alla Costituzione, tale sussidiarietà non è presentata in modo corretto nella sua relazione con il decentramento amministrativo, altro principio generale che, esso sì, può essere concretato facendo ricorso alla sussidiarietà o meno.

Laddove il decentramento è realizzato ricorrendo all'applicazione del principio di sussidiarietà, come sembra essere la pretesa del legislatore, allora la sussidiarietà deve funzionare come un principio di ripartizione di poteri tra lo Stato e i comuni, o tra lo Stato e le *freguesias*¹, oppure tra comuni e *freguesias*.

Inoltre, la sussidiarietà deve operare come un principio normativo rivolto al legislatore che intende ripartire in modo specifico le attribuzioni e le competenze tra i diversi livelli di entità create dal decentramento territoriale. Ora, ciò che accade è che le attribuzioni di comuni e *freguesias* sono delimitate proprio nella legge che definisce la sussidiarietà e senza

¹ Unità amministrativa locale più piccola di un comune; circondario o circoscrizione. (N.d.T.)

menzionare né giustificare se tale delimitazione è stata fatta in osservanza al principio di sussidiarietà.

Pertanto, la scelta dei campi di attribuzione dei comuni e delle *freguesias* pare corrispondere a una libera opzione legislativa, e non necessariamente a un adeguamento al principio di sussidiarietà.

Resterebbe così un altro campo di applicazione del principio di sussidiarietà, oltre a quello delle attribuzioni, ossia quello delle competenze.

Orbene, è nell'area della delimitazione delle competenze che il panorama legislativo si presenta ancora più confuso, nella misura in cui si utilizzano figure caratteristiche del decentramento amministrativo, come quella della delega di competenze, accanto alla delimitazione esplicita delle competenze degli organi municipali e di *freguesia*. In entrambi i casi, resta esclusa l'applicazione del principio di sussidiarietà, che non solo è incompatibile, per sua natura, con la delega di poteri, ma non risulta neppure applicabile in caso di esplicita configurazione competenziale effettuata per legge.

Affinché la sussidiarietà si applichi in modo flessibile e sulla base della casistica, come tra l'altro corrisponde all'essenza stessa del principio, e affinché non si debba confrontare con il principio di legalità della competenza, sarà sempre necessario stabilire in modo esplicito, come avviene nell'articolo 5 del Trattato della Comunità europea, l'esercizio di attribuzioni e competenze in funzione del principio di sussidiarietà.

Ci sembra, quindi, concludendo, che la sussidiarietà amministrativa sia stata, in un modo e nell'altro, effettivamente ignorata nella recente legislazione portoghese sugli enti locali.

Esiste poi un certo divario tra la Costituzione e la legislazione in quanto al principio di sussidiarietà.

Tale principio è trattato nella legislazione più come una mera nozione politica che non come un principio giuridico-costituzionale di ripartizione dei poteri.

4. BIBLIOGRAFIA portoghese generale

FAUSTO DE QUADROS, *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*, Lisboa, 1995

MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *O princípio da subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional*, in *Perspectivas Constitucionais*, Coimbra, 1997, p. 851 a 879.

CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 1998, págs. 779 a e segs.

MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *El principio de subsidiariedad y la organización administrativa*, publicado in *Documentación Administrativa* nº 257-258, Mayo-Diciembre 2000, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, págs. 77 a 93.

MARIA LUÍSA DUARTE, *A Constituição portuguesa e o princípio da subsidiariedade – da positivização à sua concreta aplicação*, in *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*, Coimbra, 2000, págs. 107 e segs.

MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, págs. 76 e segs e 80 e segs.

GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *CRP, Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4ª edição revista, Coimbra editora, 2007, p. 245-247 e 233-234