

GRUPPO DI LAVORO SULLA SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE

Appunti per la riunione del 15 luglio 2002 (Gregorio Arena)

Sommario

- 1. Definizione del tema**
- 2. La sussidiarietà orizzontale nella Costituzione**
- 3. La sussidiarietà orizzontale nelle leggi**
- 4. La sussidiarietà orizzontale a livello europeo**
- 5. Il Diritto amministrativo e la sussidiarietà orizzontale**
 - 5.1. Il paradigma bipolare**
 - 5.2. Efficienza, efficacia, economicità e pubblicità**
 - 5.3. Gli ambiti di applicazione della sussidiarietà orizzontale**
 - 5.4. Il regime delle responsabilità e le forme di tutela**
- 6. Profili economici del principio di sussidiarietà orizzontale**
 - 6.1. Le risorse dei cittadini**
 - 6.2. Le risorse delle amministrazioni**
- 7. Raccolta ed analisi di esperienze applicative del principio**
- 8. Sviluppi scientifici ed operativi**

1. Definizione del tema

Il primo problema da affrontare riguarda l'analisi del concetto medesimo di "sussidiarietà orizzontale", i suoi confini, le differenze ed i punti di contatto con istituti e concetti simili.

1.1. Sussidiarietà orizzontale e verticale: in che modo questi due profili interagiscono sia sul piano teorico sia su quello pratico, qual'è il loro punto di equilibrio, se possono essere utilizzati congiuntamente nell'allocazione di funzioni e di risorse, etc.; v. su questo anche la legge n.59/1997.

1.2. Sussidiarietà orizzontale ed autonomie locali: è probabile che la sussidiarietà orizzontale sia più facilmente realizzabile a livello locale che non centrale e quindi particolare attenzione dovrà essere dedicata a questo aspetto, anche sotto il profilo dell'individuazione delle esperienze già realizzate negli enti locali e della promozione di nuove iniziative (su questo v. dopo, n.7). Su questo punto sono anche da prendere in considerazione alcuni aspetti della disciplina dei servizi pubblici locali e occorre quindi prevedere un raccordo con il relativo Gruppo di lavoro istituito presso Astrid.

1.3. Sussidiarietà orizzontale ed autonomie funzionali: questo rapporto finora è rimasto quasi inesplorato, benché si tratti di un settore potenzialmente ricco di sviluppi.

1.4. Sussidiarietà orizzontale e outsourcing: in entrambi i casi funzioni di interesse generale vengono svolte da privati, ma le modalità di svolgimento di tali funzioni, la loro disciplina, i controlli, etc. sono diversi a seconda che si tratti di *outsourcing* o di sussidiarietà orizzontale; anche a fini pratici è dunque cruciale svolgere un'analisi approfondita delle differenze fra queste due diverse modalità di rapporto fra amministrazioni pubbliche e privati. Su questo aspetto è utile vedere lo schema di DPR per l'attuazione dell'art.29 della legge finanziaria 2002, in materia di disciplina dei servizi trasferibili.

1.5. Sussidiarietà orizzontale e terzo settore: questo è il profilo forse più delicato e complesso, sia sul piano teorico sia su quello pratico. Individuare i punti di contatto e le differenze fra le esperienze applicative del principio in esame e quelle invece realizzate dal terzo settore è essenziale per evitare fraintendimenti e sovrapposizioni, proprio perché si tratta di ambiti molto simili, spesso complementari, ma pur sempre distinti. Anche in questo caso sarà necessario creare dei raccordi con i gruppi di lavoro di Astrid che si occupano di temi contigui, per es. quello sul welfare e quello sulle fondazioni bancarie.

A proposito di queste ultime v. l'interessante articolo di G. Guarino comparso domenica 16 giugno 2002 sul *Corriere della Sera*, nel quale si pone in evidenza la funzione essenziale svolta dalle fondazioni bancarie a sostegno del terzo settore: l'autore sottolinea come la previsione dell'art.11 della legge finanziaria 2002 (che di fatto riporta sotto il controllo pubblico un soggetto di diritto privato) sottragga al terzo settore le risorse necessarie allo svolgimento di compiti che gli sono ormai propri, in quanto di fatto "attribuitigli" dallo Stato; per questo, secondo Guarino, il suddetto intervento del Ministro dell'economia si configura come illegittimo, in quanto le funzioni delle fondazioni bancarie a sostegno del terzo settore, alla luce del nuovo art.118.u.c., sarebbero tutelate non solo da legge ordinaria, ma anche da norma costituzionale. Da notare che nell'interpretazione dell'art.118.u.c. fornita da Guarino il termine "favoriscono" riferito ai pubblici poteri assume una valenza molto forte, quasi cogente per le amministrazioni pubbliche nei confronti delle attività di interesse generale svolte dai cittadini.

2. La sussidiarietà orizzontale nella Costituzione

E' necessario effettuare una ricerca sui fondamenti costituzionali della sussidiarietà orizzontale. In particolare, dovranno essere presi in esame:

2.1. I lavori dell'Assemblea Costituente.

2.2. I lavori delle Commissioni per la riforma della Costituzione, con particolare riferimento all'elaborazione che ha portato all'attuale art.118 Cost..

2.3. I rapporti, in generale, fra l'art.118, u.c. e le altre disposizioni costituzionali.

2.4. I rapporti, più in particolare, fra l'art.118, u.c. e le disposizioni costituzionali in materia di principi fondamentali:

- art. 2 Cost. (doveri di solidarietà)
- art. 3, 2° c. (uguaglianza sostanziale, per cui v. dopo, 6.1.)
- art. 5 Cost. (autonomia relazionale)
- altri...

3. La sussidiarietà orizzontale nelle leggi

E' necessario effettuare una ricognizione delle disposizioni legislative comunque interessanti la sussidiarietà orizzontale; questo servirà in primo luogo alla definizione del tema, perché dall'analisi di tali disposizioni emergeranno con maggiore chiarezza i punti di contatto e le differenze fra il principio in esame e quegli istituti ed articolazioni organizzative che, come si è visto sopra, confinano con la sussidiarietà orizzontale o rappresentano uno degli ambiti in cui essa si manifesta, quali ad es. l'*outsourcing*, il terzo settore, le autonomie locali e funzionali; in secondo luogo una lettura delle disposizioni vigenti alla luce del principio della sussidiarietà orizzontale potrebbe far emergere nuovi spazi e opportunità per l'attuazione del principio medesimo.

Oltre che alle leggi vigenti, comunque, l'attenzione andrebbe rivolta anche al cosiddetto disegno di legge "La Loggia" per l'attuazione del nuovo Tit.V della Costituzione, per le implicazioni che tale testo può avere sulla realizzazione della sussidiarietà orizzontale sia in generale, sia in particolare, soprattutto per quanto riguarda l'art.5 di tale testo (*Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*).

Dispone infatti il primo comma di tale articolo che: "Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, tenendo conto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale e favorendo, altresì, lo svolgimento di attività amministrative di interesse

generale da parte di associazioni o singoli cittadini, sulla base del principio di sussidiarietà. Tutte le altre funzioni non diversamente attribuite spettano ai Comuni”.

Il testo in questione innova in senso restrittivo rispetto al testo costituzionale, secondo il quale i pubblici poteri “...favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà” (art. 118, u.c.).

Scompare infatti nel disegno di legge “La Loggia” il fondamentale riferimento alla “autonoma iniziativa” dei cittadini; ma senza tale riferimento viene meno uno dei caratteri distintivi e più fortemente innovativi del principio in questione.

Inoltre le “attività di interesse generale” che i cittadini possono svolgere sulla base del principio di sussidiarietà vengono arbitrariamente ristrette alle sole “attività amministrative”, creando un inaccettabile parallelismo fra le funzioni svolte dalle pubbliche amministrazioni e le attività svolte dai cittadini, come se questi ultimi dovessero necessariamente limitarsi a surrogare le pubbliche amministrazioni; viceversa uno dei profili potenzialmente più interessanti della sussidiarietà orizzontale sta proprio nella possibilità che i cittadini svolgano in base ad esso anche attività di interesse generale nuove e diverse rispetto alle funzioni attribuite dalle norme alle amministrazioni.

Restringere alle sole “attività amministrative” le attività di interesse generale che i cittadini possono svolgere significa ridurre drasticamente il tasso di innovazione che l’attuazione della sussidiarietà orizzontale potrebbe introdurre nel nostro sistema amministrativo ed istituzionale, impedendo che cittadini operanti in base al principio della sussidiarietà individuino nuove forme per la soddisfazione dell’interesse generale e indichino eventualmente anche nuove strade per l’intervento dei pubblici poteri laddove quello dei privati risulti, alla prova dei fatti, non sufficiente.

Per quanto riguarda invece le leggi vigenti, un primo elenco delle disposizioni da prendere in esame comprende le seguenti:

- legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge-quadro sul volontariato);
- legge 5 febbraio 1992, n. 104 (legge-quadro sull’assistenza);
- legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa); v. in particolare l’art.3, lett.g), concernente l’individuazione delle modalità e delle condizioni “per il conferimento a idonee strutture organizzative di funzioni e compiti che non richiedano, per loro natura, l’esercizio esclusivo da parte delle regioni e degli enti locali”;
- legge 23 dicembre 1998, n. 461 (Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all’art.11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n.356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria);
- legge 3 agosto 1999, n. 265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142);
- legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002).

Ai testi legislativi va inoltre aggiunta la Relazione di bilancio dell'applicazione della legge n.59/1997, presentata da Bassanini al Consiglio dei ministri nel 1998.

4. La sussidiarietà orizzontale a livello europeo

Si tratta di prendere in esame due profili distinti: da un lato la disciplina normativa e le esperienze attuative della sussidiarietà orizzontale in altri paesi europei, dall'altro la disciplina e l'applicazione del principio da parte delle istituzioni dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda il primo profilo risulterà preziosa la collaborazione delle associazioni dei cittadini con cui Astrid è in contatto, in quanto esse a loro volta abbiano rapporti con analoghe associazioni in altri paesi europei (ed eventualmente anche extra-europei, con particolare riferimento agli Stati Uniti); ciò consentirebbe sia di individuare le esperienze già realizzate di applicazione del principio della sussidiarietà orizzontale, sia di risalire in tal modo alla disciplina normativa, laddove esista. E' evidente l'utilità di una simile comparazione, sia dal punto di vista teorico sia operativo, nel momento in cui si pone mano all'attuazione di tale principio nel nostro ordinamento.

L'analisi del secondo profilo, quello riguardante la disciplina e l'applicazione del principio da parte dell'Unione Europea, dovrebbe presentare minori difficoltà perché si potrebbe fare riferimento agli studiosi che, anche all'interno di Astrid, si occupano delle istituzioni europee, nonché eventualmente agli uffici della Comunità. In particolare, l'analisi dei profili comunitari del principio di sussidiarietà orizzontale andrebbe condotta tenendo conto del problema di cui al punto 1.1., ovvero del rapporto fra sussidiarietà verticale (che a livello europeo assume ovviamente un ruolo preminente) e sussidiarietà orizzontale, al fine anche di individuare i punti di equilibrio fra i due principi nella loro concreta attuazione.

5. Il Diritto amministrativo e la sussidiarietà orizzontale

Si tratta di analizzare gli effetti della sussidiarietà orizzontale su principi ed istituti consolidati del Diritto amministrativo.

5.1. Il paradigma bipolare

In particolare, uno dei primi profili da esaminare riguarda l'impatto di tale nuovo principio sul cosiddetto "paradigma bipolare" (S.Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *RTDP*, 2001, 601-650), intorno al quale si è formato e sviluppato per circa due secoli il nostro (ma non solo il nostro) Diritto amministrativo. Secondo tale paradigma, il rapporto fra amministrazione

e cittadini ruota intorno alla fondamentale contrapposizione fra soggetti attivi e soggetti passivi della potestà amministrativa; da un lato, la pubblica amministrazione, dall'altro i cittadini, ovvero, nella ricostruzione di Giannini, da un lato l'autorità, dall'altro la libertà.

Il Diritto amministrativo fondato sul paradigma bipolare è un diritto dominato dal conflitto fra Stato e cittadini, due poli separati il cui perenne contrasto può essere sanato solo in singoli casi dall'intervento di un soggetto esterno al conflitto, il giudice amministrativo, chiamato dai privati a difesa contro lo Stato. Potrà questo Diritto amministrativo disciplinare efficacemente anche i rapporti fra amministrazioni e cittadini non più separati e in conflitto, bensì uniti nella comune realizzazione dell'interesse generale? O non sarà necessario elaborare nuovi principi e nuovi istituti per un Diritto amministrativo della sussidiarietà?

Un diritto che dovrà necessariamente essere fondato su un nuovo paradigma pluralista e paritario, anziché su quello bipolare e gerarchico tradizionale, perché nel momento stesso in cui si riconosce ai cittadini il ruolo di soggetti autonomamente attivi nel perseguimento dell'interesse generale viene meno la ragion d'essere stessa della posizione preminente riconosciuta dalla teoria tradizionale alla pubblica amministrazione nei confronti degli amministrati. Secondo tale teoria autorità e libertà sono infatti due poli non soltanto separati e in conflitto, ma anche collocati su piani la cui differente gerarchia è giustificata dal fatto che l'amministrazione pubblica persegue per definizione un interesse altrui, mentre il privato persegue il proprio interesse; tuttavia cittadini che autonomamente si attivano nell'interesse generale possono ancora essere inquadrati all'interno di uno schema che li vorrebbe in posizione subordinata rispetto all'amministrazione con cui collaborano o non devono piuttosto, in quanto co-amministratori, essere posti su un piano paritario con l'amministrazione stessa?

Insieme con la struttura gerarchica del rapporto viene meno anche il suo bipolarismo, giustificato da un'impostazione che vedeva il singolo cittadino confrontarsi con i poteri pubblici nella difesa della propria sfera di diritti ed interessi. Quando il principio di sussidiarietà orizzontale trova attuazione l'amministrazione non ha più di fronte un privato che difende i propri spazi di libertà, bensì uno o (più probabilmente) una pluralità di cittadini che si attivano di propria iniziativa per collaborare con l'amministrazione alla cura di quell'interesse altrui di cui quest'ultima aveva finora il monopolio; una pluralità di autonome iniziative si affiancano a quelle che l'amministrazione pubblica deve realizzare per legge e tutte insieme mirano al raggiungimento di risultati che sono nell'interesse generale.

Al rapporto bipolare se ne sostituisce dunque uno di tipo reticolare, fondato su una pluralità di rapporti fra amministrazioni pubbliche e cittadini singoli e associati che da punti di partenza diversi e con motivazioni e strumenti diversi convergono nella stessa direzione, quell'interesse generale che alla fine si identifica con il pieno sviluppo delle capacità di ogni persona e con la tutela della sua dignità e dei suoi diritti. La fuoriuscita dal paradigma bipolare porta così alla creazione di una rete di soggetti pubblici e privati, una rete di autonomie e di responsabilità che dovrebbe offrire maggiori possibilità di realizzazione dei valori costituzionali di quanto non possa fare un'amministrazione pubblica operante secondo gli schemi tradizionali.

5.2. Efficienza, efficacia, economicità e pubblicità

Si tratta di verificare l'applicabilità dei criteri di cui all'art.1 della legge n.241/1990 alle attività svolte dai cittadini in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale; tali criteri, che sono ormai riconosciuti come essenziali sia per la disciplina, sia per la valutazione dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni, dovrebbero svolgere un ruolo anche nella gestione del rapporto fra le amministrazioni ed i cittadini che si attivano nell'interesse generale.

In altri termini, si può ipotizzare che il sostegno dei pubblici poteri a tali attività dovrebbe essere giustificato anche da valutazioni fondate sui suddetti criteri, per cui per es. a parità di condizioni il sostegno pubblico dovrebbe andare alle iniziative più efficienti e meno costose; oppure, sotto un altro profilo, la mancanza di trasparenza di determinate iniziative potrebbe costituire un elemento a loro sfavore.

5.3. Gli ambiti di applicazione della sussidiarietà orizzontale

La Costituzione, affermando che le autonome attività dei cittadini fondate sul principio in esame devono essere nell'interesse generale, non ne limita l'ambito di applicazione; tuttavia è probabile che alcuni settori di intervento pubblico, così come alcuni livelli istituzionali, siano più di altri adatti alla realizzazione della sussidiarietà orizzontale.

Si tratta di avviare una ricognizione dei vari settori, distinguendo da un lato fra amministrazioni di regolazione ed amministrazioni di prestazione, dall'altro fra ambiti territoriali di intervento, fino ad individuare quei settori e quei livelli nei quali il principio in esame ha maggiori possibilità di realizzazione.

Questa analisi si intreccia sul piano teorico con le attività previste al punto 1), riguardanti la definizione del tema; sul piano operativo con quelle previste al punto 8), riguardanti la promozione di esperienze concrete in materia.

5.4. Il regime delle responsabilità e le forme di tutela

Uno degli ambiti in cui presumibilmente avrà maggiori effetti la crisi del paradigma bipolare e la realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale è quello delle responsabilità.

Gli istituti che disciplinano la responsabilità dei pubblici dipendenti nell'ambito della tradizionale impostazione dei rapporti fra amministrazioni ed amministrati possono rimanere immutati? Oppure devono essere introdotte nuove forme di responsabilità ed eventualmente riviste quelle tradizionali? Il problema ha un risvolto pratico di notevole importanza, in quanto la riluttanza (per usare un eufemismo) dei dipendenti pubblici nei confronti dell'assunzione di qualsiasi tipo di responsabilità continua ad essere una delle cause principali del fallimento di molte riforme; se non si chiariscono con precisione ambiti e pesi delle rispettive responsabilità c'è il

rischio concreto che le iniziative dei cittadini che si attiveranno per realizzare il principio di sussidiarietà orizzontale si scontrino con il solito muro di gomma burocratico che serve ad evitare l'assunzione di responsabilità.

Anche sul versante dei cittadini è essenziale individuare le varie forme di responsabilità connesse con l'attuazione del principio in esame, da una generica responsabilità di carattere sociale nei confronti della collettività nel cui interesse ci si attiva a più specifiche responsabilità per i danni eventualmente provocati ai terzi.

Questo ultimo punto fa emergere inoltre la necessità di individuare nuove forme di tutela nei confronti di attività poste in essere da cittadini sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale che ledano sia interessi di singoli, sia di gruppi, sia della generalità (in quanto per es. tecnicamente inadeguate, inefficienti, costose, etc.).

Su un altro piano, si può ritenere che il nuovo art.118, u.c. Cost. abbia fatto venir meno la possibilità per le amministrazioni di irrogare sanzioni a carico dei cittadini che intraprendano attività nell'interesse generale, anche se queste ultime comportano interventi su beni pubblici; potrebbe essere interessante peraltro testare le reazioni delle amministrazioni e della giurisprudenza provocando qualche causa pilota in materia.

6. Profili economici del principio di sussidiarietà orizzontale

L'analisi del principio in esame non può prescindere, né dal punto di vista teorico né da quello pratico, dal prendere in considerazione gli aspetti economici connessi con l'autonomo attivarsi dei cittadini, singoli e associati, nell'interesse generale.

I profili sotto i quali emergono tali aspetti sono sicuramente più numerosi di quelli indicati di seguito, che rappresentano solo uno spunto per ulteriori riflessioni sul tema; comunque, per comodità di analisi, si può cominciare a distinguere fra profili riguardanti i cittadini, da un lato, ed i pubblici poteri, dall'altro, sebbene nella realtà la distinzione probabilmente non sia così netta.

6.1. Le risorse dei cittadini

Per quanto concerne i cittadini un punto su cui riflettere riguarda il possibile nesso fra il principio di uguaglianza sostanziale ed il principio di sussidiarietà orizzontale. L'attivarsi di cittadini singoli e associati per realizzare l'interesse generale configura un'assunzione di oneri e responsabilità per fini non (solo) egoistici; in altri termini, così come accade per l'esercizio dei cosiddetti "nuovi diritti" (diritto all'ambiente, all'efficienza della pubblica amministrazione, all'informazione, etc.), anche nella realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale coloro che si attivano mirano ad ottenere un vantaggio non solo per sé, ma anche (a volte soprattutto) per altri.

La previsione costituzionale secondo la quale i pubblici poteri devono "favorire" le autonome iniziative dei cittadini dirette alla realizzazione dell'interesse generale dunque si giustifica

soprattutto a causa del carattere altruistico (l'"interesse generale") di tali iniziative; oggi, dopo l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, sembrano ancora più anacronistiche ed ingiustificate le sanzioni con le quali le pubbliche amministrazioni fino a poco fa colpivano i cittadini che generosamente ma incautamente si azzardavano ad attivarsi nell'interesse generale, anticipando nei fatti quanto previsto dall'art. 118, u.c.. E del resto sarebbe assurdo da parte dei pubblici poteri ostacolare o comunque non sostenere iniziative che, contribuendo alla soluzione di problemi di interesse generale, costituiscono una preziosa forma di collaborazione all'azione delle pubbliche amministrazioni.

Ma vi è anche un altro profilo sotto il quale si giustifica la previsione costituzionale secondo la quale i pubblici poteri devono favorire le iniziative in questione. L'art. 118, u.c. presuppone implicitamente che i cittadini singoli o associati che si attivano nell'interesse generale abbiano delle risorse da mettere a disposizione a tal fine: tempo, competenze professionali, mezzi strumentali, mezzi finanziari, relazioni sociali, queste ed altre sono tutte risorse preziose che i cittadini che si attivano in base al principio di sussidiarietà orizzontale mettono a disposizione della collettività. In molti casi, inoltre, la presenza di queste risorse consente di utilizzare in altri modi e in altri ambiti le (per definizione) scarse risorse a disposizione dei pubblici poteri.

Tuttavia dovrebbe essere evidente che il presupposto che implicitamente sta alla base del principio di sussidiarietà orizzontale in molti casi non sussiste, perché non è vero che tutti i cittadini hanno risorse da mettere a disposizione per realizzare iniziative nell'interesse generale. Si prescinde qui evidentemente dal profilo soggettivo del principio, ovvero dalla sussistenza o meno di una volontà diretta ad attivarsi nel senso previsto dall'art. 118, u.c.; la stessa Costituzione, del resto, fa riferimento ad iniziative "autonome" dei cittadini. In altri termini, nonostante si possa individuare un nesso fra la sussidiarietà orizzontale ed i doveri inderogabili di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. (per cui v. anche sopra, 2.4.) rimane fermo che l'attivarsi sulla base del principio in esame costituisce una scelta del tutto autonoma, che non può essere in alcun modo forzata o costretta da altri soggetti.

Laddove tale disponibilità vi sia, però, può darsi che non vi siano nei soggetti disponibili ad attivarsi le risorse necessarie a realizzare le iniziative previste dal principio di sussidiarietà orizzontale; può darsi, in altri termini, che agiscano anche in questo ambito quegli "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" (art. 3, 2°c. Cost.) e che la Repubblica è costituzionalmente impegnata a rimuovere.

Il sostegno che secondo la Costituzione i pubblici poteri devono fornire ai cittadini che si attivano autonomamente nell'interesse generale acquista dunque, in questa prospettiva, anche una valenza per così dire "non egoistica"; ma questa volta dal punto di vista delle amministrazioni pubbliche, nel senso che favorire le iniziative dei cittadini fondate sul principio di sussidiarietà orizzontale non è soltanto nell'interesse delle amministrazioni, ma costituisce anche uno dei modi con i quali la Repubblica contribuisce alla realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale.

Non dovrebbero infatti esserci dubbi sul fatto che il pieno sviluppo della persona umana si realizza anche attraverso la partecipazione ad attività fondate sul principio di sussidiarietà orizzontale: un cittadino attivo è molto probabilmente anche una persona che, mettendo a frutto nell'interesse generale le proprie capacità, realizza se stesso più pienamente.

D'altro canto non si vede perché non si possa interpretare anche l'ultima parte dell'art. 3, 2°c. alla luce del principio di cui all'art. 118, u.c., Cost.: in tale prospettiva rientrano certamente nella "effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" anche le attività svolte sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale; e quindi le amministrazioni devono favorire tali attività sia ai sensi dell'art. 118, u.c., sia dell'art. 3, 2°c..

Il problema, in sostanza, consiste nell'evitare che le iniziative fondate sulla sussidiarietà orizzontale siano di fatto precluse, per motivi economici e sociali, a larga parte della popolazione; se si vuole che esso possa esplicare tutte le sue potenzialità, il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale non deve essere un principio alla cui realizzazione possono concorrere soltanto i cittadini benestanti o comunque dotati di mezzi.

6.2. Le risorse delle amministrazioni

Dal punto di vista delle amministrazioni pubbliche i profili economici del principio di sussidiarietà orizzontale presentano una valenza essenzialmente positiva. Come si è accennato sopra, l'attivarsi dei cittadini singoli e associati nell'interesse generale può rappresentare per le amministrazioni una preziosa forma di collaborazione, da sostenere e favorire sia per le ricadute positive che essa ha nella soluzione pratica di problemi che riguardano la collettività, sia per il suo valore dal punto di vista civile, in quanto espressione dell'impegno di cittadini volto a soddisfare interessi non individuali ma collettivi.

Il valore economico di tale impegno può essere molto significativo ed è uno dei motivi che dovrebbero indurre i poteri pubblici, quelli locali in particolare, a favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Come si è detto prima, i cittadini che si attivano sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale mettono a disposizione della collettività risorse di vario genere, alcune quantificabili, altre meno (si pensi alla difficoltà di valutare economicamente il tempo che i cittadini dedicano ad un'iniziativa, oppure il valore delle relazioni sociali che essi attivano per risolvere un problema); tutte, ad ogni modo, sono risorse che si aggiungono a quelle di cui dispone l'amministrazione e quindi rappresentano per questa ultima un guadagno netto.

Potrà forse sembrare azzardato (e comunque si tratta evidentemente di uno dei profili che dovrà essere approfondito dal gruppo di lavoro, anche con l'ausilio di economisti), ma in questa prospettiva si può sostenere che vi è un nesso fra l'art. 118, u.c. e quanto dispone l'art. 119, Cost. laddove afferma che "I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome..." (2°c.) e che "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni

pubbliche loro attribuite" (4° c.). Dal momento che le autonome iniziative dei cittadini singoli e associati realizzate sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale sono rivolte a realizzare l'interesse generale, esattamente come lo sono le funzioni pubbliche attribuite ai soggetti pubblici sopra elencati, le risorse che questi cittadini mettono in tal modo a disposizione della collettività sono da considerarsi a tutti gli effetti come facenti parte delle "risorse autonome" su cui possono fare affidamento comuni, province, città metropolitane e regioni.

Sul fatto che esse siano "risorse" non ci dovrebbero essere dubbi, per quanto difficili da quantificare e a volte anche da identificare con precisione; e anche sul fatto che siano "autonome", in quanto si tratta di risorse che non derivano da soggetti esterni, bensì da quelle medesime fonti (i cittadini) da cui comuni, province, città metropolitane e regioni traggono, mediante l'imposizione fiscale, le proprie risorse finanziarie.

Secondo questa prospettiva pertanto comuni, province, città metropolitane e regioni hanno a disposizione due modalità per il reperimento delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni pubbliche loro attribuite: la prima consiste nell'applicazione di "tributi ed entrate propri" (art. 119, 2° c.), grazie ai quali essi traggono forzatamente dai cittadini le risorse finanziarie necessarie al loro funzionamento; la seconda consiste nell'incentivare e favorire le autonome iniziative dei cittadini finalizzate alla realizzazione dell'interesse generale.

In questa seconda ipotesi non si ha un trasferimento di risorse finanziarie dai contribuenti ad un soggetto pubblico che poi le utilizza per finanziare le funzioni pubbliche che a loro volta realizzano l'interesse generale, bensì più semplicemente si ha la realizzazione diretta dell'interesse generale da parte di quegli stessi soggetti che altrimenti sarebbero destinatari passivi dell'intervento pubblico. In un certo senso, fra le due ipotesi c'è lo stessa differenza che c'è fra energie tradizionali ed energie rinnovabili: nel primo caso si brucia petrolio per produrre vapore che a sua volta fa girare le turbine che producono l'energia elettrica che scalda la resistenza che infine scalda l'acqua per la doccia, mentre nel secondo caso il sole scalda direttamente l'acqua. E così come nei vari passaggi dal petrolio fino alla resistenza elettrica che scalda l'acqua dello scaldabagno si hanno enormi perdite di energia dovute a fattori fisici, allo stesso modo nel passaggio dai soldi dei contribuenti fino al servizio pubblico reso a quei medesimi contribuenti si hanno perdite di efficienza dovute a fattori organizzativi ed in generale ai costi derivanti dal mantenimento in vita di apparati burocratici; pertanto l'"energia" contenuta nelle risorse finanziarie che i contribuenti forniscono ai poteri pubblici attraverso il sistema fiscale solo in minima parte si trasforma in servizi ai cittadini, il resto si disperde nei meandri burocratici ed è quindi, dal punto di vista dei destinatari dei servizi, sprecata.

In sostanza per l'amministrazione poter contare sulle iniziative dei cittadini realizzate sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale comporta un duplice vantaggio: innanzitutto essa in tal modo risolve problemi che interessano la collettività utilizzando non risorse proprie bensì quelle presenti nella società, altrimenti inutilizzate; in secondo luogo, potendo contare su tali risorse aggiuntive, può dare risposta ad un numero maggiore di problemi pur mantenendo il medesimo livello di imposizione fiscale.

7. Raccolta ed analisi di esperienze applicative del principio

Si tratta di raccogliere, studiare, classificare, etc. le esperienze concrete di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale in Italia (per le esperienze straniere v. punto 4).

L'utilità di questo lavoro è sia teorica, perché consentirebbe di delimitare con maggior precisione l'ambito di applicazione del principio ed i suoi rapporti con altri istituti, sia pratica, perché il materiale così raccolto potrebbe essere inserito in un apposito sito web a disposizione di quanti intendano attivarsi sulla base dell'art.118, u.c. Cost. anche in vista della fase successiva, quella della promozione di iniziative in materia (v. dopo, n.8).

8. Sviluppi scientifici ed operativi

Il Gruppo prevede di predisporre entro il 20 ottobre 2002 un primo documento, che verrà fatto circolare in vista di un seminario pubblico fra novembre e dicembre con l'obiettivo da un lato di verificare il lavoro svolto fino a quel momento, dall'altro di impostare il lavoro da svolgere nei mesi successivi; in particolare, si prevede fin d'ora la possibilità di sostenere e promuovere iniziative di cittadini dirette alla realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale.