

DEMOCRAZIA E SUSSIDIARIETA'

Il principio di sussidiarietà nella Costituzione spagnola e negli Statuti di autonomia, nella prospettiva europea

Francisco Balaguer Callejón

Università di Granada

Traduzione dal castigliano di Angelo Schillaci

**Relazione tenuta al convegno “Democrazia e sussidiarietà”
organizzato dall’Università LUISS di Roma, 22 giugno 2007**

Sommario

Introduzione

1. Il principio di sussidiarietà nella Costituzione spagnola
 - 1.1 La sussidiarietà orizzontale nella Costituzione.
 - 1.2 Sussidiarietà orizzontale e Stato autonómico.
 - 1.3 La sussidiarietà verticale nella Costituzione
 2. L’incidenza del diritto europeo. Il principio di sussidiarietà nel Trattato costituzionale
 - 2.1 Il principio di sussidiarietà dopo il Trattato sull’Unione europea
 - 2.2 Il principio di sussidiarietà nel Trattato costituzionale
 3. La riforma degli Statuti e il principio di sussidiarietà
 - 3.1 La sussidiarietà orizzontale negli Statuti di autonomia
 - 3.2 La sussidiarietà verticale negli Statuti di autonomia
 - 3.2.1 Il riconoscimento del principio di sussidiarietà nella relazione tra Comunità autonome e enti locali.
 - 3.2.2 L’intervento dei Parlamenti delle Comunità autonome nel controllo sull’applicazione del principio di sussidiarietà nel quadro del diritto europeo.
- Conclusioni.

Introduzione

Il presente lavoro ha ad oggetto l'analisi del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale spagnolo, intendendo quest'ultimo nella prospettiva dei due livelli o spazi costituzionali di cui è composto, vale a dire quello statale e quello territoriale autonomo. Costituisce per noi punto di riferimento e criterio di misura il principio di sussidiarietà così come viene inteso nell'ordinamento italiano, nella sua doppia dimensione orizzontale e verticale¹ e, nell'ordinamento europeo, in quest'ultima dimensione.

Nella sua dimensione orizzontale, la sussidiarietà implica la funzionalizzazione del ricorso ai poteri pubblici all'obiettivo di favorire l'autonomia sociale, di modo che l'intervento degli stessi nei confronti del corpo sociale si dispieghi solo qualora la stessa cittadinanza non possa efficacemente provvedere alla realizzazione degli interessi generali. È in questo senso che il principio viene riconosciuto dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione italiana, ai sensi del quale: <<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>>.

Il principio, pertanto, non definisce una finalità materiale o un obiettivo sostanziale da perseguire in relazione agli interessi generali. Al contrario, deve intendersi che gli interessi generali vengano dedotti da altri principi e valori costituzionali e, in particolare, da quelli che definiscono l'orientamento dell'attività dei pubblici poteri. Il principio di sussidiarietà, pertanto, possiede una natura strumentale o procedimentale: si tratta, in altre parole, di fare in modo che il corpo sociale possa conseguire detti obiettivi, per quanto sia possibile, senza l'intervento dei pubblici poteri.

Orbene, il duplice volto del principio di sussidiarietà appare evidente se si considera che non si tratta di un principio che, sulle orme del liberalismo classico, pretenda di impedire l'azione statale e lasciare che la società disciplini autonomamente le proprie attività, appellandosi al <<laissez faire>> e all'eliminazione dei corpi

¹ Cfr. D'Atena, A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino 2006, pp. 94 ss.

intermedi. Al contrario, il potere pubblico si astiene solo quando le forze sociali siano in grado di realizzare gli interessi generali. Le due istanze – potere pubblico e cittadinanza – non possiedono dunque il medesimo *status* nelle dinamiche attuative del principio di sussidiarietà, come evidente nella richiamata disposizione costituzionale italiana, laddove afferma che i pubblici poteri <<favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini>>. Paradossalmente, il principio di sussidiarietà, in quest'ottica, richiede l'intervento dello stesso potere pubblico per la sua realizzazione, giacché è il potere pubblico a dover promuovere le iniziative della cittadinanza e incentivare il principio di sussidiarietà².

Ciononostante, posto che la suprema finalità dell'istituzione del pubblico potere altro non è che la realizzazione degli interessi generali, il principio di sussidiarietà non può spingersi fino al punto di impedire detta realizzazione, di modo che, in realtà, esso si rivolge anche al potere pubblico affinché provveda esso stesso all'attuazione degli interessi generali quando l'iniziativa della cittadinanza non sia sufficiente.

Nella sua dimensione verticale, il principio è strettamente collegato con l'accezione nella quale è stato accolto dal Trattato sull'Unione europea e ripreso dall'art. 118, primo comma, della Costituzione italiana, ai sensi del quale <<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>>. Nella stessa accezione è ripreso quale limite all'esercizio dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 120 Cost. it.

Anche nella sua dimensione verticale il principio possiede un duplice volto: da un lato individua un livello preferenziale di esercizio delle funzioni amministrative (il Comune, nel caso italiano), ma d'altro canto la portata di tale scelta appare relativizzata dalla possibilità di attrazione delle funzioni ai livelli superiori quando ciò si renda necessario in relazione ad esigenze di esercizio unitario delle medesime. In definitiva, è

² Su questa funzione <<promozionale>> del principio di sussidiarietà, cfr. Frosini, T. E., <<Subsidiariedad y Constitución>>, in *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, n° 19-20, 2001-2002, pp. 313 ss., nonché Orsetti, M., << Profili giuridici del principio di sussidiarietà>> in http://www.insiemepermilano.org/Pdf/ART_ORSETTI_2002.pdf, pp. 3-4.

la stessa natura delle funzioni esercitate a condizionare l'individuazione dell'ente legittimato all'esercizio delle stesse, senza che gli interessi generali vengano pregiudicati dall'assegnazione delle funzioni amministrative ad un ente inadatto alla loro realizzazione.

Tale carattere duplice è evidente altresì nella disciplina europea del principio, attualmente contenuta nel testo vigente dell'art. 5 TCE: «Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario». Se si considera il testo della disposizione, appare evidente che il principio di sussidiarietà implica un giudizio tanto sull'inefficacia dell'azione dello Stato quanto sull'efficacia dell'azione dell'Unione al fine di determinare l'opportunità o meno del suo intervento. Pertanto, se l'azione a livello europeo si presenta maggiormente efficace, il principio di sussidiarietà viene attuato attraverso l'intervento dell'Unione.

La duplice dimensione del principio di sussidiarietà produce una tensione interna al principio stesso, che non permette di orientare univocamente la sua applicazione. Essa, infatti, può dar luogo all'intervento del potere pubblico così come alla sua ritrazione; allo stesso modo, può far sì, ad esempio, che la medesima funzione venga esercitata dal Comune, così come dallo Stato.

Nonostante quanto si è sin qui affermato, è necessario riconoscere che la percezione diffusa del principio di sussidiarietà presenta solitamente un carattere unilaterale, nella misura in cui muove dal presupposto che l'azione statale sia eccessiva e che sia necessario ridurla a vantaggio dell'autonomia sociale, o che sia eccessiva l'azione europea e sia di conseguenza necessario ridurla a vantaggio dell'azione statale. Detta percezione unilaterale si manifesta nella promozione dell'autonoma iniziativa dei cittadini (art. 118 Cost. it.), così come nell'individuazione del Comune come sede naturale dell'esercizio delle funzioni amministrative salvo che si richieda il loro esercizio unitario (art. 118 Cost. it.), o dello Stato come sede naturale dell'esercizio

dell'intervento pubblico salvo che gli stessi obiettivi non possano essere efficacemente realizzati dallo Stato medesimo (art. 5 TCE). Essa è evidente, altresì, nel Preambolo del TUE, nel quale gli Stati firmatari si dichiarano <<decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà>>.

La tensione interna prodotta dalla duplice dimensione del principio può condurre ad una certa ambiguità e imprecisione, tanto nella sua proiezione orizzontale quanto in quella verticale. Da un lato, nella dimensione orizzontale, non è sempre facile riconoscere quando si versi in un caso di applicazione del principio, a maggior ragione se si considera che la stessa promozione della sussidiarietà orizzontale è un compito affidato ai pubblici poteri.

Lo stesso può affermarsi in relazione alla dimensione verticale del principio di sussidiarietà. Esso non permette di individuare *a priori* l'organo cui verrà affidata la realizzazione delle funzioni. Al contrario, l'assegnazione delle stesse ad un ente piuttosto che ad un altro dipenderà dalla prevedibile maggiore o minore efficacia nella realizzazione degli obiettivi – nel caso del TUE – o dall'eventualità che sia o meno necessario l'esercizio unitario delle funzioni, nel caso della Costituzione italiana.

In ogni caso, il principio di sussidiarietà implica una nuova metodologia nella trattazione delle funzioni pubbliche e, altresì, nella percezione dei processi di integrazione territoriale e decentramento politico. Attraverso il principio di sussidiarietà, infatti, si riconosce a tali processi un carattere flessibile, integrando negli stessi una specifica razionalità, orientata alla preferenza degli enti minori, o della cittadinanza, nella realizzazione degli obiettivi.

Appare tuttavia opportuno rifuggire una concezione <<onnicomprensiva>> del principio, suscettibile di convertirlo in una sorta di <<jolly>>, dal momento che una eccessiva estensione dei suoi confini finirebbe per andare a detrimento della sua stessa definizione e efficacia. Come indica A. D'Atena, bisogna considerare che il principio è già dotato di una notevole polivalenza che procede dalla molteplicità delle sue radici e

dalla ricchezza assiologica che è possibile derivare da questa stessa molteplicità³. Nella prospettiva dell'analisi, il principio di sussidiarietà verrà considerato unicamente nella sua dimensione procedimentale o strumentale, collegata alla promozione dell'autonomia sociale e alla localizzazione efficiente dell'intervento pubblico presso le istituzioni più prossime alla cittadinanza⁴. Mantengo altresì al di fuori delle riflessioni le questioni relative ai fondamenti ideologici o culturali del principio, nella prospettiva costituzionale⁵.

Bisogna considerare che esiste una significativa sproporzione tra la profonda ed eterogenea carica assiologica del principio e la sua debole costruzione dogmatica. Simile scopenso si riflette su molti profili del principio, ivi comprese le garanzie. Uno degli ambiti di incidenza di una futura strutturazione dogmatica della sussidiarietà potrebbe essere quello della differenziazione tra la sua dimensione di principio e la tecnica, o le tecniche, che rendono possibile la sua realizzazione. Allo stesso modo, bisognerebbe considerare la necessaria convivenza del principio di sussidiarietà con altri principi, funzionali allo sviluppo di fenomeni come il decentramento territoriale, quale ad esempio il principio di autonomia, che però possiedono tecniche di realizzazione proprie.

1. Il principio di sussidiarietà nella Costituzione spagnola

La Costituzione spagnola, approvata nel 1978, non è stata oggetto, da allora, che di una minima revisione parziale⁶, ciò che probabilmente spiega la ragione per cui in essa non

³ D'Atena, *op. cit.*, p. 86.

⁴ Per motivi di spazio non posso diffondermi in merito alle suggestive questioni prospettate da D'Atena in relazione all'autonomia funzionale di enti come le Università. Cfr. D'Atena, A., *op. cit.*, pp. 99 ss.

⁵ Per i quali rimetto integralmente allo splendido lavoro di Paolo Ridola <<Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica>>, in A. A. Cervati, S.P. Panunzio, P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, pp. 193-258.

⁶ La revisione del 27 agosto 1992, realizzata al fine di aggiungere l'inciso "e passivo" all'art. 13, comma 2, della Costituzione, ai sensi del quale <<solo gli spagnoli potranno godere dei diritti di cui all'art. 23, salvo quanto, su basi di reciprocità, possa essere disposto da un trattato o dalla legge riguardo al diritto di suffragio attivo e passivo nelle elezioni municipali>>. Quest'integrazione del testo si rese necessaria in vista della ratifica del Trattato sull'Unione europea.

è presente alcun riferimento esplicito alla sussidiarietà, come è invece avvenuto per la Costituzione italiana (artt. 118 e 120), riformata, anche a tale scopo, a quasi cinquanta anni dalla sua approvazione⁷.

E' necessario chiedersi, tuttavia, se tale principio possa essere implicitamente riconosciuto nella Costituzione, per ciò che riguarda la sua dimensione tanto orizzontale, quanto verticale.

1.1 La sussidiarietà orizzontale nella Costituzione

Per ciò che riguarda la sussidiarietà orizzontale, la Costituzione spagnola appare alquanto lontana dall'articolata ed esplicita formulazione costituzionale che detto principio ha ricevuto in Italia. Le principali preoccupazioni del Costituente del 1978, infatti, non investirono il profilo della diminuzione dell'intervento statale, o del rafforzamento della società civile rispetto allo Stato. La Costituzione riconosce lo Stato sociale, sebbene l'onere della sua realizzazione, così come dell'attuazione dei diritti sociali gravi in forma permanente sui pubblici poteri⁸.

Ciononostante, è proprio in relazione ai principi e ai diritti che informano la struttura dello Stato sociale, che potrà dispiegarsi in futuro la tecnica della sussidiarietà, nella misura in cui gli obiettivi possano essere raggiunti secondo la logica di tale principio.

L'opzione costituzionale per lo Stato sociale e democratico di diritto⁹ si manifesta, ancor prima che nell'art. 1.1, nel Preambolo della Costituzione. In tal sede, infatti, si manifesta con chiarezza la volontà della Nazione spagnola di <<garantire la convivenza democratica sulla base della Costituzione e delle leggi, secondo un ordine

⁷ A tale proposito, cfr. P. Ridola, *op. cit.*, pp. 194 ss. La riforma fu realizzata nel 2001.

⁸ Sullo Stato sociale, nella dottrina spagnola, cfr. Carlos de Cabo, *La crisis del Estado social*, PPU, Barcelona, 1986, nonché M.A. García Herrea e G. Maestro Buelga, *Marginalidad, Estado social y prestaciones autonómicas*, CEDECS, Barcelona, 1999.

⁹ Cfr. il mio << El Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social >>, in J.L. Monereo (coord.), *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002, pp. 89-113.

economico e sociale giusto>>, di <<consolidare uno Stato di diritto che assicuri il dominio della legge come espressione della volontà popolare>> e di <<promuovere il progresso della cultura e dell'economia per assicurare a tutti una decorosa qualità della vita>>, nonché di <<realizzare una società democratica progredita>>.

Allo stesso modo, si deve sottolineare che l'art. 1.1 Cost. sp. non si limita a sancire la formula dello Stato sociale e democratico di diritto, ma assume un contenuto più denso, incorporando i superiori valori dell'ordinamento che con essa presentano uno stretto legame: <<La Spagna è uno Stato sociale e democratico di diritto, che afferma come valori supremi del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'uguaglianza e il pluralismo politico>>.

Una disposizione centrale per la comprensione dell'estensione del principio dello Stato sociale è l'art. 9.2, che si ispira alla Costituzione italiana¹⁰ e può essere messo in relazione con il principio di sussidiarietà¹¹: in esso si afferma che <<spetta ai poteri pubblici creare le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi di cui esso fa parte siano reali ed effettive, nonché eliminare gli ostacoli che impediscano o rendano difficile il loro pieno godimento e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale>>. Tale disposizione esprime, senza dubbio, il significato <<forte>> dello Stato sociale, se si ritiene che detto principio possieda questo significato¹² che – va tuttavia riconosciuto – è anche il suo profilo maggiormente controverso, e la cui realizzazione pratica è più problematica, in

¹⁰ Art. 3, comma 2: <<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>>.

¹¹ A tale proposito, cfr. T. E. Frosini, *op. cit.*, p. 301 e pp. 313 ss., nonché G. Arena, <<Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione>>, in http://www.astridonline.it/Sussidiari/Interventi/ARENA-Relazione-convegno-118-02_03_0.pdf, pp. 4 ss.

¹² Come afferma J. Jiménez Campo, tale significato attiene al <<primato della politica sull'economia>>. Cfr. J. Jiménez Campo, voce <<Estado social y democrático de Derecho>> in J.J. González Encinar (a cura di), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal Editor 1984, p. 279.

quanto implica la creazione di condizioni che rendano possibile una trasformazione materiale e qualitativa della società.

Ulteriore manifestazione dello Stato sociale è il principio di dignità, riconosciuto dall'art. 10, comma 1, Cost. sp.: «la dignità della persona, i diritti inviolabili ad essa inerenti, il libero sviluppo della personalità, il rispetto della legge e dei diritti altrui sono il fondamento dell'ordine politico e della pace sociale». Com'è ovvio, il riconoscimento di tale principio potrebbe anche prescindere dalla cornice dello Stato sociale. Tuttavia, la sua realizzazione esige la garanzia delle condizioni materiali che rendano possibile la dignità della persona. Da questo punto di vista, dignità della persona e Stato sociale si presentano in una relazione di reciproca interazione, almeno con riferimento alle condizioni economico-sociali del nostro sistema costituzionale. Allo stesso modo, è possibile ravvisare un legame tra il principio della dignità della persona e il principio di sussidiarietà.

Ulteriore previsione atta ad incidere sulle articolazioni dello Stato sociale è l'art. 14 Cost. sp., ai sensi del quale «gli spagnoli sono uguali davanti alla legge, senza alcuna discriminazione per motivi di nascita, razza, sesso, religione, opinione o qualunque altra condizione o circostanza personale o sociale». Il principio di uguaglianza formale, riconosciuto in questo articolo viene solitamente contrapposto al principio di uguaglianza sostanziale o materiale, riconosciuto dall'art. 9, comma 2. La relazione tra i due principi è, in linea di massima, alquanto conflittuale; tuttavia, è possibile riconoscere una confluenza tra gli stessi, sulla cui base il Tribunale costituzionale ha potuto, ad esempio, fare uso del principio di non discriminazione desumibile dall'art. 14 in funzione della realizzazione dell'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 9.2¹³.

¹³ La relazione di confluenza tra l'art. 14 e l'art. 9.2 è effettivamente sussistente, di modo che in determinati contesti normativi, l'applicazione del principio di uguaglianza formale rende possibile l'attuazione del principio di uguaglianza materiale. Ciò avviene, ad esempio, quando atti normativi perpetuino nel tempo situazioni di disuguaglianza di fatto suscettibili di generare situazioni di disuguaglianza giuridica costituzionalmente vietata (cfr. J. A. Montilla Martos «El mandato constitucional de promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional y su integración con el principio de igualdad», in Aa. Vv., *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 455 y ss.); o ancora, quando il Tribunale costituzionale

Sulla base di questi principi, lo stesso testo costituzionale riconosce diritti di diversa natura e portata. La proiezione dello Stato sociale sul piano dei diritti e delle libertà prospetta, innanzitutto, una questione metodologica relativa all'opportunità di accettare pacificamente le abituali categorie di sistemazione dei diritti sociali, incentrate sulla contrapposizione tra diritti di resistenza e diritti di prestazione. Appare opportuno, in questo caso, convenire con Peter Häberle sulla necessità di opporsi ad una ricostruzione in termini rigidi, che molto difficilmente riesce a dar conto dell'attuale realtà dei diritti e delle libertà¹⁴. Da questo punto di vista, sembra più adeguato sostenere che lo Stato sociale incida sul complesso del sistema dei diritti con intensità diversa a seconda del diritto coinvolto, dal momento che l'attuazione dei diritti esige l'azione dei pubblici poteri.

Simile conclusione non implica, come ovvio, una pariordinazione dei diritti, quanto alle garanzie ad essi apprestate dalla Costituzione spagnola. Innanzitutto, le garanzie dei diritti vanno perdendo progressivamente vigore già a partire dalla Sezione II del Capo II del Titolo I (rispetto alla prima Sezione) e ciò si accentua ancor di più a partire dal Capo III, in cui sono disciplinati i principi di indirizzo della politica sociale ed economica, i quali sviluppano con particolare ampiezza i principi dello Stato sociale. I congegni di protezione dei diritti contenuti nella Sezione I sono caratterizzati da una rilevante intensità: procedimento aggravato di revisione (art. 168); necessità di una legge organica per la loro attuazione (art. 81); previsione di un procedimento preferenziale e sommario per la loro protezione in sede giurisdizionale, unitamente al principio di uguaglianza di cui all'art. 14 (e all'obiezione di coscienza, il cui riconoscimento legale è previsto dall'art. 30) (art. 53, comma 2); possibilità di

estende l'attribuzione di determinati diritti o benefici sociale a gruppi non destinatari degli stessi secondo l'intenzione del legislatore, facendo ricorso al divieto di discriminazione ex art. 14. (cfr. L. Prieto Sanchís <<Los Derechos sociales y el principio de igualdad sustancial>>, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 22/1995, pp. 18, 31 ss.). Allo stesso tempo, deve riconoscersi che l'uso dell'art. 9.2 al fine della concreta attribuzione di diritti è molto limitata (cfr. Prieto Sanchís, *op. cit.*, pp. 31 ss.; Montilla Martos, *op. cit.*, pp. 455 ss.).

¹⁴ Cfr. Peter Häberle, <<Die Grundrechte im Spiegel der Judikatur des BVerfGE. Darstellung und Kritik>>, versione spagnola di F. Balaguer, nella *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, n° 2/1999, pp. 9-46.

interporre ricorso di *amparo* dinanzi al Tribunale costituzionale per la loro tutela (art. 53, comma 2). Seguono questo gruppo di diritti, quanto al livello di protezione garantito dalla Costituzione, le posizioni garantite dalla Sezione II. Tutti i diritti riconosciuti nel Capo II (nelle sue due sezioni) godono infatti delle seguenti garanzie: attitudine a vincolare direttamente i pubblici poteri, senza necessità di previa attuazione legislativa (art. 53, comma 1); riserva di legge - ordinaria, e non organica come nel caso dei diritti riconosciuti nella Sezione I - per la loro ulteriore disciplina (art. 53, comma 1); previsione dell'obbligo del legislatore di rispettare il contenuto essenziale di questi diritti.

D'altro canto, i principi direttivi della politica economica e sociale, di cui al Capo III, godono di una protezione minore. Ai sensi dell'art. 53, comma 3, infatti, <<Il riconoscimento, il rispetto e la tutela dei principi contemplati nel Capo III ispireranno il diritto positivo, la prassi giudiziaria e l'azione dei poteri pubblici. Tali principi potranno essere difesi solo davanti alla giurisdizione ordinaria conformemente alle leggi che li regolano>>. L'esercizio di questi diritti da parte dei cittadini, pertanto, è subordinato all'intervento attuativo del legislatore. Tale necessità non implica un pregiudizio del loro valore normativo, ma indica piuttosto che la vincolatività dei medesimi nei confronti del resto dell'ordinamento si esprime nella definizione della loro efficacia nei confronti del potere legislativo. Detta efficacia si manifesta peraltro anche nei confronti degli altri poteri dello Stato, dal momento che le norme debbono essere interpretate conformemente alla Costituzione e dunque nel rispetto dei principi di indirizzo di cui al Capo III. Bisogna inoltre considerare che i principi di cui al Capo III sono norme costituzionali e, pertanto, godono delle garanzie comuni a tali precetti, tra cui vanno incluse: la tutela implicata dall'esistenza di un Tribunale costituzionale competente, attraverso il controllo di costituzionalità delle leggi, a sindacare la conformità delle stesse rispetto alle disposizioni costituzionali in materia di diritti e libertà; il vincolo del potere giurisdizionale al rispetto dei diritti e delle libertà costituzionali e, in particolare, l'obbligo di interpretare le norme subcostituzionali in maniera conforme ai diritti costituzionali; l'istituzione del Difensore civico (art. 54) e del Pubblico ministero (art. 124).

Lo Stato sociale si manifesta anche nel Titolo VII della Costituzione, relativo a Economia e Finanza, in cui sono enunciati principi essenziali come la dichiarazione dell'art. 128, primo comma, ai sensi del quale «tutta la ricchezza del Paese, nelle sue diverse forme e a chiunque appartenga, è subordinata all'interesse generale». Particolarmente rilevante, dal punto di vista del principio di sussidiarietà, è poi l'art. 129, che al primo comma dispone che «la legge stabilirà le forme di partecipazione degli interessati alla previdenza sociale e all'attività degli organismi pubblici la cui funzione interessi direttamente la qualità della vita o il benessere generale», e al secondo comma che «i poteri pubblici promuoveranno efficacemente le diverse forme di partecipazione alle imprese e incoraggeranno, mediante una legislazione adeguata, le società cooperative. Stabiliranno, inoltre, il modo per agevolare l'accesso dei lavoratori alla proprietà dei mezzi di produzione»¹⁵.

Nella Costituzione spagnola, inoltre, sono presenti principi che, senza essere contrari al principio di sussidiarietà, tuttavia muovono da una logica distinta, come nel caso del riconoscimento dell'iniziativa pubblica in materia economica, o della possibilità di riservare all'ambito pubblico risorse o servizi essenziali e di autorizzare l'intervento delle imprese: secondo il testo dell'art. 128, comma 2, infatti «si ammette l'iniziativa pubblica nell'attività economica. Con legge si potranno riservare al settore pubblico risorse o servizi essenziali, specie in caso di monopolio, nonché disporre un controllo sulle imprese qualora lo esiga l'interesse generale». È poi necessario sottolineare, nell'ambito dello stesso Titolo VII, il riconoscimento della competenza statale a pianificare per legge l'attività economica, per soddisfare le necessità collettive, incentivare la crescita del reddito e della ricchezza e una loro più giusta distribuzione, così come l'istituzione del Consiglio economico e sociale, organo ausiliario del Governo nella formazione dei progetti di pianificazione (art. 131, commi 1 e 2). Come si vede, nel Titolo VII si concentrano allo stesso tempo previsioni strumentali alla strutturazione dello Stato sociale – che ampliano sensibilmente la sfera di intervento dei poteri pubblici – e principi di ordine materiale funzionali ad una trasformazione qualitativa del sistema economico.

¹⁵ Soprendentemente, l'introduzione di questa previsione rivoluzionaria in Costituzione fu promossa dai parlamentari di Alianza Popular (cfr. S. Gallego-Díaz, B. De la Cuadra, *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 45-46).

Vi sono poi ambiti ulteriori, in Costituzione, che potrebbero considerarsi a prima vista collegati con il principio di sussidiarietà: è il caso, ad esempio, del riconoscimento della libertà di creazione di centri di docenza (art. 27, comma 6). Ciononostante ritengo che – come segnala P. Ridola in relazione alla Costituzione italiana – ci si trovi, anche in questo caso, dinanzi ad una logica differente¹⁶.

In termini generali, con riferimento all'articolazione costituzionale dello Stato sociale, è possibile così isolare diversi profili:

Disposizioni relative alla cosiddetta “delega esistenziale”, vale a dire alla garanzia, da parte dei pubblici poteri, delle condizioni materiali necessarie alla sussistenza.

Disposizioni relative ad interventi statali in funzione correttiva delle dinamiche economiche, allo scopo di garantire l'effettività di principi e diritti di natura sociale.

Disposizioni legate alla trasformazione sociale nel senso di una maggiore uguaglianza di possibilità e di una attenuazione progressiva delle diversità sociali.

La ricchezza di articolazioni costituzionali dello Stato sociale corrisponde inoltre ad una notevole eterogeneità a livello di elementi conformativi del medesimo principio. Ciascuna delle manifestazioni dello Stato sociale esaminate in precedenza lascia spazio, in maggiore o minore misura, all'uso del principio di sussidiarietà come criterio direttivo delle politiche pubbliche. Senza dubbio, non è ravvisabile un'esigenza costituzionale in tal senso ma, d'altro canto, la Costituzione non impedisce il ricorso a tecniche sussidiarie. Deve tuttavia essere ribadito con chiarezza che la responsabilità ultima nella strutturazione dello Stato sociale, nel sistema costituzionale spagnolo spetta allo Stato. I pubblici poteri non possono spogliarsi di tale responsabilità, sebbene possano articolarne l'esercizio per mezzo di tecniche molteplici, tra cui rientra la stessa sussidiarietà.

1.2 Sussidiarietà orizzontale e Stato *autonómico*.

¹⁶ Cfr. P. Ridola, *op. cit.*, pp. 227-229.

La relazione tra Stato *autonómico* e sussidiarietà orizzontale deve essere tenuta distinta dal trattamento costituzionale della sussidiarietà verticale, alla quale si farà riferimento nel paragrafo seguente. La possibilità di tale relazione specifica è resa manifesta proprio attraverso il principio dello Stato sociale, trattato in precedenza come possibile ambito di espansione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Nell'art. 2 Cost. sp. si afferma che <<la Costituzione si fonda sull'unità indissolubile della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono, nonché la solidarietà fra tutte queste>>. Certo, l'autonomia delle Comunità autonome non è, in sé, una forma di manifestazione del principio dello Stato sociale; tuttavia, lo Stato *autonómico* è un ambito di proiezione rilevante dello Stato sociale e ciò si riflette sia all'interno del Titolo VIII della Costituzione, dedicato all'organizzazione territoriale dello Stato, sia al di fuori di esso¹⁷. In realtà, la struttura autonomistica dello Stato rappresenta un principio metodologico irrinunciabile per la riflessione costituzionalistica in numerosi ambiti¹⁸, non ultimo quello dello Stato sociale.

La proiezione dello Stato sociale sulla struttura autonomistica dello Stato si riverbera indubbiamente sul piano della distribuzione delle competenze operata dal raccordo Costituzione-Statuti, con particolare riferimento alle competenze più strettamente collegate con l'attuazione delle politiche sociali (che costituiscono una delle articolazioni dello Stato sociale). La Costituzione consente l'assunzione di competenze da parte delle Comunità autonome in ambiti in tal senso molto rilevanti, come ad esempio, in virtù dell'art. 148, comma 1, in materia di governo del territorio, politiche urbanistiche e degli alloggi, attività di gestione in materia di protezione ambientale, promozione della cultura, dello sport, uso adeguato del tempo libero, assistenza sociale, sanità, igiene. D'altro canto, l'art. 149, comma 1, ha reso possibile l'assunzione di competenze in ambiti materiali ulteriori o l'ampliamento delle facoltà nelle materie

¹⁷ Cfr. C. Pérez Villalobos, *Estado social y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 2002.

¹⁸ Cfr. il mio <<Das System der Rechtsquellen in der spanischen Verfassungsrechtsordnung>>, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 49/2001, pp. 413-442.

contemplate dall'art. 148, comma 1, come ad esempio sanità e previdenza sociale, ambiente, educazione.

Al di là delle distribuzione delle competenze, attraverso cui si integra l'elemento del pluralismo territoriale nell'articolazione dello Stato sociale, aprendo molteplici prospettive politiche e costituzionali¹⁹, il principio dello Stato sociale si traduce altresì in principi costituzionali che orientano l'azione dell'insieme dei pubblici poteri. Si tratta di principi affini a quello dello Stato sociale, che promuovono l'attenuazione delle differenze tra le diverse regioni dello Stato (artt. 40, comma 1; art. 131, comma 1; 138, comma 1), enunciano obblighi di solidarietà (artt. 2; 138, comma 1; 156, comma 1; 158, comma 2) o contengono divieti e limiti (artt. 138, comma 2; 139, commi 1 e 2; 157, comma 2). Risulta di rilevante interesse, in particolare, non tanto il principio di parità di trattamento di cui all'art. 139, comma 1 («tutti gli spagnoli hanno gli stessi diritti e doveri in qualunque parte del territorio dello Stato») quanto piuttosto la clausola di uguaglianza di *status* di cui all'art. 149, comma 1, par. 1, secondo cui si attribuisce allo Stato la competenza in materia di «regolamentazione delle condizioni fondamentali che garantiscono l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'assolvimento dei doveri costituzionali».

Come si vedrà in seguito, detta relazione specifica tra sussidiarietà orizzontale e Stato *autonómico* è stata notevolmente potenziata a seguito dei recenti interventi di riforma statutaria, che hanno reso possibile un orientamento dei nuovi Statuti di autonomia verso l'adozione di tecniche sussidiarie nell'esercizio di competenze di carattere sociale e hanno determinato, altresì, l'incorporazione di contenuti normativi connessi con l'idea della sussidiarietà.

Può affermarsi, in questa prospettiva, che la vigenza del principio di sussidiarietà orizzontale nel sistema costituzionale spagnolo e il suo progressivo approfondimento

¹⁹Cfr. P. Cruz Villalón, «Los derechos sociales y el Estatuto de Andalucía», in G. Cámara Villar (a cura di) *Estudios sobre el Estado social*, Tecnos, Madrid, 1993. Cfr. anche P. Lucas Murillo, «Normas programáticas, Estatutos y autonomía comunitaria», in *Revista de Derecho Político*, n. 21/1984, nonché il mio *Fuentes del Derecho, Vol. II: Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992.

siano strettamente vincolati all'evoluzione dello Stato *autonómico*, sempre partendo dall'irrinunciabile presupposto della responsabilità ultima dei poteri pubblici nella strutturazione dello Stato sociale.

1.3 La sussidiarietà verticale nella Costituzione

Il riconoscimento del principio di sussidiarietà verticale non solo non è presente nel testo costituzionale ma anzi tale principio, per svariate ragioni, può essere considerato incompatibile con la specifica formulazione del decentramento territoriale in Spagna. In primo luogo, l'autonomia viene configurata come un diritto costituzionale (art. 2) attribuito alle nazionalità e alle regioni, che si tramuta in un principio essenziale di organizzazione territoriale dello Stato, non appena viene esercitato da queste.

Tale specifica configurazione dell'autonomia converte le competenze autonome recepite dagli Statuti in posizioni indisponibili dal punto di vista costituzionale. Non è possibile, pertanto, ammettere una relativizzazione delle stesse in virtù di criteri esterni al sistema costituzionale, quale il principio di sussidiarietà. Il fatto che una Comunità autonoma possa esercitare una propria competenza in forma migliore o peggiore non è rilevante dal punto di vista costituzionale, così come non rileva che lo Stato possa esercitare dette funzioni in maniera più o meno efficace.

L'unico ambito in cui sembrerebbe residuare spazio per l'operatività del principio di sussidiarietà è quello delle competenze concorrenti: tuttavia, la concreta distribuzione delle competenze ha ridotto la previsione delle competenze concorrenti al solo caso della promozione della cultura e opera in senso inverso rispetto al principio di sussidiarietà, dal momento che la Costituzione prevede la prevalenza del diritto statale per tutti i profili non espressamente attribuiti alla competenza esclusiva delle Comunità autonome.

È senza dubbio possibile affermare che l'idea di sussidiarietà è presente nella concettualizzazione del decentramento politico e del diritto all'autonomia. Tuttavia, quando si fa riferimento alla sussidiarietà verticale, si allude ad una tecnica di articolazione dell'intervento pubblico sulla base di una preferenza per l'intervento degli

enti territoriali, la cui flessibile relazione con l'intervento statale riposa su criteri di efficacia, o di altra natura.

Detta flessibilità non è riscontrabile nel riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità autonome, neanche con riferimento alle competenze condivise: in relazione ad esse si assiste peraltro, nei nuovi Statuti, ad un certo grado di formalizzazione favorita dal ricorso a criteri che tendono a limitare le possibilità di un intervento statale espansivo, finora prodottosi in virtù di titoli di competenza trasversali (ad esempio, la pianificazione generale dell'attività economica) o di una interpretazione estensiva delle competenze statali a dettare normativa di principio.

In ogni modo, anche quando lo Stato interviene sulla base di titoli di competenza trasversali, o estendendo l'ambito di incidenza della normativa di principio, o ancora facendo ricorso all'art. 149, comma 1, par. 1, già menzionato, non è possibile parlare di applicazione di tecniche sussidiarie, dal momento che lo Stato esercita una competenza propria, non assoggettata a delimitazioni legate al principio di sussidiarietà.

Anche se dette competenze possono essere oggetto di una interpretazione flessibile da parte del Tribunale costituzionale – attraverso il ricorso a criteri come quello della necessità di una disciplina unitaria della materia – tuttavia questi stessi criteri rimangono vincolati a specifici titoli di competenza che non solo abilitano lo Stato ad intervenire ma che – dal punto di vista dello Stato medesimo – lo obbligano a farlo, senza alcuna relazione con le ragioni di un intervento sussidiario dello Stato.

Allo stesso modo, non sembra possa basarsi su tecniche sussidiarie, nelle relazioni tra Stato e Comunità autonome, il decentramento di competenze da parte dello Stato attraverso i congegni previsti dall'art. 150, commi 1 e 2, della Costituzione. In questi casi, lo Stato è titolare delle competenze e rimane tale anche quando le trasferisce, o ne delega l'esercizio; inoltre, non ha alcun obbligo costituzionale, fondato sul principio di sussidiarietà, in ordine al decentramento, né è ravvisabile alcun limite costituzionale, sempre fondato sulla sussidiarietà, in ordine al loro recupero²⁰.

²⁰ Su questa categoria di leggi, cfr. J.A. Montilla Martos, *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación (Configuración constitucional y práctica política)*, Editorial Tecnos, Madrid, 1998.

Negli ambiti in cui si è indebolita la formalizzazione delle competenze a favore delle Comunità autonome, come ad esempio nel caso dell'attribuzione alle stesse di potestà regolamentare in relazione a materie sulle quali lo Stato ha competenza legislativa, lo Stato potrà pure lasciare un margine di intervento alle Comunità autonome, ma non certo in virtù di un obbligo costituzionale derivato dall'uso di tecniche sussidiarie²¹.

In conseguenza della mancanza di un obbligo costituzionale di comprimere il proprio ambito di competenza, derivante dal principio di sussidiarietà, le motivazioni di una tale compressione ad opera dello Stato possono essere di natura differente. Tra queste, com'è ovvio, potrà anche ravvisarsi la percezione occasionale, da parte del governo, della maggiore idoneità delle Comunità autonome all'esercizio di determinate competenze, al fine di garantire un avvicinamento dell'esercizio del potere alla cittadinanza. In altre parole, la sussidiarietà può costituire, come motivo politico, una delle ragioni del decentramento di competenze in ambiti determinati. Tuttavia, non può affermarsi che esista un principio giuridico di sussidiarietà verticale, suscettibile di fondare obblighi dello Stato rispetto alle Comunità autonome.

D'altro canto, in una prospettiva collegata con il principio di sussidiarietà, la Costituzione stabilisce, all'art. 149, comma 3, il carattere suppletivo del diritto statale rispetto al diritto delle Comunità autonome che, certo, riposa sulla sussidiarietà, nella sua dimensione di assistenza alle stesse da parte dello Stato. Purtuttavia, la formulazione tecnica del principio di suppletività non permette di identificarlo con il principio di sussidiarietà. Come risulta chiaramente dalla più recente giurisprudenza costituzionale in materia²², la suppletività non comporta l'automatica applicazione della

²¹ Cfr. il mio <<Competencias de ejecución. Legislación-ejecución>>, en Francisco Balaguer Callejón (Director), Luís Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, (Coordinadores), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 51-60.

²² Cfr. i miei <<La integración del derecho autonómico y la aplicación supletoria del derecho estatal>> nella *Revista de Administración Pública*, N. 124/1991, pp. 95-147; <<Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad>>, *Revista de Derecho Político*, n. 44/1998, pp. 285-305. Cfr. anche J. F. Sánchez Barrilao,

norma statale in caso di lacune del diritto delle Comunità autonome: essa, in altre parole, non istituisce un autonomo titolo di competenza statale, ma implica, al contrario, che lo Stato debba rispettare le competenze delle Comunità autonome che, a loro volta, includono la facoltà di non intervenire a regolare una determinata materia, o di provvedere autonomamente all'integrazione delle lacune normative, facendo ricorso al proprio ordinamento.

Non esiste, pertanto, una relazione tra diritto statale e diritto delle Comunità autonome fondata su tecniche sussidiarie. Sono le stesse competenze costituzionalmente stabilite a determinare non solo la capacità di intervento da parte delle Comunità, ma anche la facoltà di non intervenire (magari proprio in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale) senza che lo Stato possa supplire automaticamente alle lacune normative del diritto delle Comunità autonome. Laddove ciò avviene, l'ispirazione della suppletiva va ricercata, in ultima istanza, nel principio di unità dell'ordinamento giuridico che impone di ricorrere all'ordinamento statale in funzione suppletiva. Non può ravvisarsi, tuttavia, l'applicazione di tecniche sussidiarie, giacché le stesse sono orientate alla delimitazione delle materie di intervento nell'ambito delle competenze concorrenti e consentono un esercizio flessibile delle competenze in funzione di criteri distinti. In definitiva, la sussidiarietà interviene nei processi di produzione giuridica, mentre la suppletività si manifesta in sede applicativa.

Un ultimo profilo da considerare attiene alla vigenza del principio di sussidiarietà tra Stato (o Comunità autonome) ed enti locali. L'applicazione del principio di sussidiarietà alle relazioni tra Stato (o Comunità autonome) ed enti locali è resa possibile dal carattere che l'autonomia locale assume nell'ordinamento spagnolo. Mentre infatti l'autonomia delle Comunità è costituzionalmente garantita, sia sul piano formale che su quello sostanziale, l'autonomia degli enti locali è priva di garanzie formali e resta affidata ad una libera configurazione da parte del legislatore statale e autonomo (con il limite del rispetto del principio di autonomia locale stabilito nella Costituzione e ricostruito, in dottrina e in giurisprudenza, come garanzia istituzionale con un contenuto minimo che vincola il legislatore).

<<La regla de supletoriedad a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo: continuidad y renovación del derecho estatal>>, REP, n° 99/1998.>>.

Per questo motivo, anche se la Costituzione non prevede espressamente il principio di sussidiarietà nell'articolazione delle competenze locali, in relazione alle competenze statali e autonome, nulla impedisce di prevedere detto principio a livello legislativo. Bisogna considerare, d'altro canto, le previsioni della Carta europea delle autonomie locali del 1985, il cui art. 4, comma 3, dispone che <<l'esercizio delle competenze pubbliche deve, in linea generale, essere attribuito di preferenza alle autorità più vicine ai cittadini. L'attribuzione di una competenza ad altra autorità deve tenere conto della natura e dell'ampiezza del compito da svolgere, o di necessità di efficacia ed economia>>.

Come si vedrà, i nuovi Statuti di autonomia hanno incorporato il principio di sussidiarietà per disciplinare le proprie relazioni con gli enti locali presenti sul territorio della Comunità autonoma.

2. L'incidenza del diritto europeo. Il principio di sussidiarietà nel Trattato costituzionale

2.1 Il principio di sussidiarietà a partire dal Trattato sull'Unione europea

Il Trattato di Maastricht ha reso possibile l'incorporazione al diritto comunitario dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che suscitarono grandi aspettative in relazione ad una possibile limitazione dell'ambito di intervento delle istanze europee così come in ordine ad un perfezionamento del riparto delle competenze. Il primo ordine di aspettative sembra essere stato soddisfatto, se si considera l'importante riduzione dell'attività della Commissione europea che ne è conseguita²³.

Lo stesso non è avvenuto riguardo alla razionalizzazione del riparto di competenze tra istanza europea e istanza statale. Con ogni probabilità, si è chiesto

²³ In concreto, dall'anno 1995 al 2000. Mentre nel 1995 si presentarono 71 proposte di direttiva e 290 proposte di regolamento, nell'anno 2000 si presentarono solo 48 proposte di direttiva e 163 proposte di regolamento (dati estratti dal Rapporto della Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo sul riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri, relatore Alain Lamassoure).

troppo alla sussidiarietà²⁴, senza considerare che, per le sue stesse caratteristiche, tale principio non poteva permettere di compiere sostanziali avanzamenti nel senso sperato.

Secondo la formulazione contenuta nell'art. 5 del TCE²⁵, «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

Accanto al principio di sussidiarietà, deve poi essere preso in considerazione il principio di proporzionalità²⁶, che si riferisce alla forma dell'intervento, la cui necessità è stata ritenuta in virtù del principio di sussidiarietà²⁷.

La sussidiarietà si atteggia come specifico criterio di delimitazione delle competenze, in relazione alla decisione sul soggetto legittimato all'esercizio delle stesse, nel quadro delle competenze concorrenti. Come afferma l'art. 3 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al Trattato di Amsterdam, «il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal trattato, come interpretato dalla Corte di giustizia. I criteri di cui all'articolo 5, secondo comma, del trattato, riguardano settori che non sono di

²⁴ Come correttamente segnala Javier Barnés « se ha esperado de la subsidiariedad más de lo que ella, por sí misma, podía dar». Cfr. Barnés, J. «La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados», *CDP*, 13/2001, p. 53

²⁵ Dopo aver caratterizzato, nel primo paragrafo, le competenze comunitarie come competenze di attribuzione: «La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato».

²⁶ Enunciato nello stesso art. 5, dopo la sussidiarietà: «L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato».

²⁷ Come segnala J. Barnés, si tratta di principi che si muovono su piani distinti. La sussidiarietà incide sul profilo della legittimità dell'intervento, mentre la proporzionalità sulle forme legittime di tale intervento, affrontando il problema della legittimità dei mezzi da predisporre in ordine alla realizzazione di un fine predeterminato. In altre parole, se la sussidiarietà si occupa dell'*an* dell'intervento, la proporzionalità incide sul *quomodo* dello stesso. Cfr. J. Barnés, *op. cit.* p. 71.

esclusiva competenza della Comunità. Il principio di sussidiarietà dà un orientamento sul modo in cui tali competenze debbono essere esercitate a livello comunitario>>.

Nella medesima disposizione, è ben sottolineato il duplice volto del principio di sussidiarietà, cui si è fatto riferimento in precedenza: <<La sussidiarietà è un concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel trattato. Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata>>²⁸.

Nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità vennero fissate le direttrici secondo le quali le istanze comunitarie possano valutare l'effettiva opportunità di un loro intervento²⁹, così come le forme più idonee ad attuarlo³⁰.

²⁸ Come segnala J. Barnés, esistono due possibili interpretazioni del principio: una negativa, o proibitiva, attraverso la quale viene impedito l'intervento non necessario della Comunità e una positiva o abilitante, secondo la quale la Comunità ha il dovere di intervenire in funzione di ausilio agli Stati membri. Cfr. a tale proposito, J. Barnés, << El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas >>, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5/1994, p. 825.

²⁹ Così, nell'art. 5 del Protocollo si afferma: <<Affinché l'azione comunitaria sia giustificata, devono essere rispettati entrambi gli aspetti del principio di sussidiarietà: gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere sufficientemente realizzati con l'azione degli Stati membri nel quadro dei loro sistemi costituzionali nazionali e perciò possono dunque essere meglio conseguiti mediante l'azione da parte della Comunità. Per valutare se la condizione di cui sopra è soddisfatta dovrebbero essere applicati i seguenti principi guida:

- il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri,
- le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del trattato (come la necessità di correggere distorsioni di concorrenza o evitare restrizioni commerciali dissimulate o rafforzare la coesione economica e sociale) o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri,
- l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri>>.

³⁰ Nell'art. 6 del Protocollo si afferma che <<La forma dell'azione comunitaria deve essere quanto più possibile semplice, in coerenza con un soddisfacente conseguimento dell'obiettivo della misura e con la necessità di un'efficace applicazione. La Comunità legifera soltanto per quanto necessario. A parità di

Il duplice volto del principio diede luogo, in origine, ad una polemica interpretativa tra coloro che vedevano nello stesso un possibile mezzo di riduzione dell'intervento comunitario a favore degli Stati e coloro che, al contrario, temevano che in virtù dello stesso principio potesse realizzarsi una surrettizia espansione delle competenze comunitarie. I primi osservavano che la funzione del principio avrebbe dovuto essere quella di favorire un'autolimitazione da parte degli organi comunitari, di modo da tradursi in una serie di criteri³¹, in virtù dei quali si sarebbe tramutato, da principio generico e astratto in concreto *test* di valutazione della legittimità dell'estensione, della natura e dell'intensità dell'intervento comunitario, al quale assoggettare tutte le azioni che la Comunità intenda adottare in futuro, nel quadro di un autocontrollo delle istituzioni garantito, in ultima istanza, dalla Corte di Giustizia³².

Per gli autori di opposto avviso, il principio di sussidiarietà avrebbe una natura essenzialmente politica e di opportunità³³ suscettibile di impedire il suo utilizzo come parametro da parte della Corte di Giustizia. Altri hanno sostenuto, in modo più sfumato, che simile controllo possa realizzarsi, ma esclusivamente con riguardo alla motivazione che la Comunità è tenuta a fornire qualora intenda intervenire sulla base del principio di sussidiarietà³⁴, nel senso che possano essere prese in considerazione la logica e la coerenza delle argomentazioni. Secondo gli stessi autori, l'effetto principale del principio di sussidiarietà consisterebbe nella complessiva ridefinizione del riparto di competenze tra l'Unione e gli Stati nel senso della configurazione di un sistema generalizzato di competenze concorrenti.

altre condizioni, le direttive dovrebbero essere preferite ai regolamenti e le direttive quadro a misure dettagliate. Le direttive di cui all'articolo 249 del trattato, mentre sono vincolanti per lo Stato membro al quale sono indirizzate per quanto concerne il risultato da raggiungere, lasciano alle autorità nazionali facoltà di scelta riguardo alla forma e ai metodi>>.

³¹ Cfr. E. Albertí, *Autonomía política y unidad económica*, Civitas, Madrid, 1995, p. 54.

³² Cfr. *ibidem*, pp. 54-55. Ciò, benché il principio di sussidiarietà non possa convertirsi in parametro giudiziale per il controllo sull'esercizio delle competenze da parte della Comunità, se non in forma secondaria e complementare. Cfr. Albertí Rovira E. << La delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros >>, *cit.*, p. 107.

³³ Così P. Caretti, <<Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento nazionale>> in Quad. cost. n. 1/1993, p. 18.

³⁴ È il caso di A. Rinella, <<Osservazioni in ordine alla ripartizione delle competenze tra Comunità europea e Stati membri alla luce del principio di sussidiarietà>>, Quad.Cost. n. 3, 1994, p. 477.

È dunque proprio l'assenza di una sicura definizione delle competenze, causata dalla forma in cui è articolato il riparto delle competenze comunitarie a lasciare spazio all'operatività del principio di sussidiarietà. Nonostante le sue limitazioni, pertanto, il principio di sussidiarietà svolge, nell'ordinamento comunitario, una funzione ben precisa, legata al modo in cui sono distribuite le competenze tra Unione e Stati membri, vale a dire più secondo criteri funzionali (per obiettivi) che non materiali.

Orbene, la stessa incertezza nella definizione delle competenze implica taluni problemi nella applicazione del principio di sussidiarietà³⁵, che ha suscitato nelle istanze europee la necessità di provvedere ad una ridefinizione degli assetti competenziali, per renderli più chiari e convertire la sussidiarietà in un principio concretamente operativo. A tale necessità si è cercato di dare risposta con il Trattato costituzionale, del quale subito ci occuperemo.

2.2 Il principio di sussidiarietà nel Trattato costituzionale

La preoccupazione di risolvere i problemi legati al riparto di competenze è stata una delle principali motivazioni del dibattito culminato nella stesura del Trattato costituzionale. È infatti uno dei grandi temi evocati tanto nella Dichiarazione di Nizza³⁶ quanto nella Dichiarazione di Laeken³⁷, che verrà poi trattato nel gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, in seno alla Convenzione³⁸.

³⁵ Come segnala R. Arnold, sebbene le competenze esclusive della Comunità restino escluse dall'ambito di operatività del principio di sussidiarietà, ad oggi permane un elevato livello di incertezza sull'elenco di tali competenze, dal momento che non esistono nel diritto originario disposizioni precise sul riparto di competenze tra Unione e Stati membri. Cfr. R. Arnold, <<Reflexiones sobre una futura Constitución Europea>>, in *Cuadernos Constitucionales*, 1994, p. 23.

³⁶ Che contemplava, tra le questioni da affrontare nel dibattito sul futuro dell'Europa quella di stabilire e garantire una delimitazione più precisa delle competenze tra Unione e Stati membri, in armonia con il principio di sussidiarietà.

³⁷ Cfr. il seguente passaggio della Dichiarazione di Laeken: <<Una prima serie di quesiti che vanno posti verte sulle modalità con cui possiamo rendere più trasparente la ripartizione delle competenze. Possiamo, a tal fine, introdurre una distinzione più chiara tra tre tipi di competenze: quelle esclusive dell'Unione, quelle degli Stati membri, quelle condivise tra l'Unione e gli Stati membri? A quale livello le competenze

La medesima preoccupazione si riscontra già nel Titolo I-I del Trattato costituzionale, relativo alla definizione e agli obiettivi dell'Unione, nel cui art. I-1.1 si definiscono le competenze dell'Unione quali competenze di attribuzione: <<ispirata dalla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa di costruire un futuro comune, la presente Costituzione istituisce l'Unione europea, alla quale gli Stati membri conferiscono competenze per conseguire obiettivi comuni. L'Unione coordina le politiche degli Stati membri dirette al conseguimento di tali obiettivi ed esercita sul modello comunitario le competenze che essi le trasferiscono>>.

La distinzione basilare tra competenze di attribuzione (Unione) e competenze residuali (Stati) è strettamente collegata all'enunciazione, all'art. I-6, del principio del primato: <<la Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri>>³⁹. Allo stesso modo, si tenta di rendere più chiaro l'assetto delle competenze attraverso la suddivisione delle stesse in diverse categorie, all'art. I-12, laddove si opera una distinzione tra competenze esclusive dell'Unione, competenze concorrenti con gli Stati membri e competenze complementari, intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri.

La chiara distinzione tra categorie di competenze rappresenta, accanto ad altri aspetti, un passaggio necessario per favorire l'applicazione del principio di sussidiarietà che, tuttavia, non è stato articolato in maniera del tutto coerente nel Trattato

si esercitano nella maniera più efficace? Come applicare, a tale riguardo, il principio di sussidiarietà? E non occorre chiarire che tutte le competenze che non siano attribuite all'Unione in virtù dei trattati spettano esclusivamente agli Stati membri? E quali ne sono le conseguenze?>>

³⁸ Come si afferma nella relazione conclusiva del Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà <<poiché l'esercizio delle competenze si fonda sul principio di sussidiarietà, una migliore suddivisione delle competenze, più chiara e trasparente per il cittadino, sarà un elemento determinante ai fini di una migliore applicazione del principio di sussidiarietà>>.

³⁹ Secondo la Dichiarazione relativa all'art. I-6, allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa <<La Conferenza constata che l'articolo I-6 rispecchia la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Tribunale di primo grado>>.

costituzionale⁴⁰. In primo luogo, nel Trattato vengono definite le competenze esclusive, concorrenti e complementari e si disciplina il loro regime giuridico. Riguardo alle competenze esclusive, il primo paragrafo dell'art. I-12 stabilisce che <<quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per attuare gli atti dell'Unione>>.

Con riferimento, invece, alle competenze concorrenti nel secondo paragrafo dello stesso art. I-12 si afferma che <<quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla>>.

Si tratta pertanto di competenze concorrenti in senso proprio, dal momento che la materia non è ripartita tra Unione e Stati membri sulla base di una divisione funzionale (legislazione - esecuzione o legislazione di principio – legislazione di dettaglio), bensì entrambi i livelli istituzionali concorrono a regolare la materia, sebbene il diritto dell'Unione prevalga su quello degli Stati membri, ogni volta che l'Unione stessa intervenga sulla materia.

Quanto, infine, alle competenze complementari, la loro configurazione è legata, nel quinto paragrafo dell'art. I-12, a specifiche condizioni delle singole materia, giacché si afferma che <<in taluni settori e alle condizioni previste dalla Costituzione, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori>>.

La definizione del riparto delle competenze è completata dalla nuova formulazione dell'art. 308 TCE, quale clausola di flessibilità inclusa nell'art. I-18, al

⁴⁰ Cfr. il mio <<Las competencias de la Unión Europea y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad>> in Revista de Estudios Autonómicos, n° 4, Julio-Diciembre de 2003 (publicado en Diciembre de 2004), pp. 9-30.

paragrafo 1: <<Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite nella parte III, per realizzare uno degli obiettivi di cui alla Costituzione, senza che quest'ultima abbia previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio dei ministri, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le misure appropriate>>. Si adottano ora particolari cautele, previste nei paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo. Mentre nel paragrafo 2 si disciplina un sistema di controllo preventivo come quello presente per l'applicazione del principio di sussidiarietà⁴¹, nel terzo si esclude l'armonizzazione delle legislazioni dagli effetti delle misure adottate⁴². Ferma restando l'importanza delle garanzie così apprestate, la questione fondamentale che questo articolo continua a porre è quella dell'apertura (più che la flessibilizzazione) del sistema delle competenze.

Per ciò che riguarda i principi di sussidiarietà e proporzionalità, essi sono incorporati al Trattato costituzionale nel quadro del Titolo I-III relativo alle competenze dell'Unione. Già nell'art. I-11, par. 1, si afferma che <<l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità>>, e la natura di tali principi è sviluppata nei successivi paragrafi dello stesso art. I-11. In concreto, il paragrafo 3, nel suo primo alinea definisce il principio di sussidiarietà nei termini già recepiti dal Trattato CE, laddove afferma che <<in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione>>.

Appare importante sottolineare l'inclusione della prospettiva regionale e locale nella definizione del principio di sussidiarietà, suscettibile, come vedremo, di

⁴¹ <<La Commissione europea, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo I-11, paragrafo 3, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo>>.

⁴² <<Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui la Costituzione la esclude>>.

determinare l'apertura di nuove prospettive all'interno dei sistemi costituzionali degli Stati membri.

La garanzia di applicazione del principio è enunciata nel successivo alinea, laddove si afferma che <<le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio secondo la procedura prevista in detto protocollo>>. Per ciò che riguarda, invece, il principio di proporzionalità, nel paragrafo 4 dell'art. I-11 vengono enunciate tanto le sue caratteristiche, quanto gli strumenti di garanzia che assistono la sua applicazione⁴³.

Il progetto di Trattato costituzionale recepisce, come strumento di garanzia dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità il meccanismo di allarme rapido, il quale costituisce una forma di controllo preventivo di natura politica disciplinato nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al Trattato. Ai sensi dell'art. 2 dello stesso, infatti, <<prima di proporre un atto legislativo europeo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta>>.

D'altro canto, il paragrafo 4 stabilisce che <<La Commissione trasmette i progetti di atti legislativi europei e i progetti modificati ai parlamenti nazionali nello stesso momento in cui li trasmette al legislatore dell'Unione>>. Previsioni analoghe sono dettate con riferimento al Parlamento europeo e al Consiglio.

La trasmissione dei progetti ai Parlamenti nazionali non si configura solamente come adempimento procedimentale obbligato, anche se l'eventuale parere negativo di questi ultimi in ordine al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità non

⁴³ <<In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi della Costituzione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità>>.

assume una vincolatività tale da impedire la prosecuzione dell'*iter* di formazione dell'atto. Si opta per una soluzione intermedia e così, ai sensi dell'art. 6 del Protocollo, i Parlamenti nazionali possono emettere parere motivato in relazione al mancato rispetto del principio di sussidiarietà⁴⁴, mentre nell'art. 7 si riconosce efficacia a detti pareri motivati⁴⁵, fino al punto di obbligare gli organi competenti ad un nuovo studio della proposta⁴⁶.

Appare significativo sottolineare nuovamente la dimensione regionale del principio di sussidiarietà, che si manifesta non solo nell'art. 2 del Protocollo, laddove si afferma che le consultazioni <<devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste>>, ma anche nello stesso art. 6, in cui si prevede che <<spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi>>.

⁴⁴ <<Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di sei settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo europeo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi>>.

⁴⁵ <<Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, ove il progetto di atto legislativo sia stato presentato da essi, tengono conto dei pareri motivati trasmessi dai parlamenti nazionali o da ciascuna camera di uno di questi parlamenti. Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto>>.

⁴⁶ <<Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo europeo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali conformemente al secondo comma, il progetto deve essere riesaminato. Tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo europeo presentato sulla base dell'articolo III-264 della Costituzione riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al termine di tale riesame, la Commissione e, se del caso, il gruppo di Stati membri, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia, la Banca centrale europea o la Banca europea per gli investimenti, se il progetto di atto legislativo europeo è stato presentato da essi, può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo. Tale decisione deve essere motivata>>.

Accanto a queste forme di controllo preventivo, di natura politica, si prevede all'art. 8 del Protocollo l'ampliamento del novero dei soggetti legittimati a interporre ricorso alla Corte di Giustizia nel caso di <<violazione, mediante un atto legislativo europeo, del principio di sussidiarietà>>, benché si tratti di un ampliamento limitato, con riferimento al Comitato delle Regioni, poiché ristretto ai soli <<atti legislativi europei per l'adozione dei quali la Costituzione richiede la sua consultazione>> e, in quanto ai Parlamenti o alle Camere parlamentari nazionali, poiché sarà lo Stato a poter proporre il ricorso in loro nome <<in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno>> (ciò che suscita, per il futuro, rilevanti problemi di articolazione)⁴⁷.

Non c'è dubbio, tuttavia, che – come segnala Antonio D'Atena – il Trattato costituzionale rafforza in maniera notevole il principio di sussidiarietà per ciò che riguarda gli strumenti procedimentali di garanzia, tanto per gli Stati membri, quanto per le articolazioni territoriali dei medesimi⁴⁸.

3. La riforma degli Statuti e il principio di sussidiarietà

3.1 La sussidiarietà orizzontale negli Statuti di autonomia

L'unico dei nuovi Statuti di autonomia che contiene un riferimento espresso al principio di sussidiarietà orizzontale è quello catalano, nel cui Preambolo si afferma che <<i poteri pubblici sono al servizio dell'interesse generale e dei diritti della cittadinanza, nel rispetto del principio di sussidiarietà>>. Nessun altro dei nuovi Statuti contiene riferimenti di questo genere.

Questo passaggio dello Statuto della Catalogna, contenuto nel Preambolo, non possiede, tuttavia, il medesimo valore normativo che presenta l'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione italiana, nel quale si afferma che <<Stato, Regioni, Città

⁴⁷ Cfr. a tale proposito, Díez-Hochleitner, J. <<El sistema competencial de la Unión Europea en el proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea>>, in Albertí Rovira, E. (dir.) *El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 258.

⁴⁸ Cfr. Antonio D'Atena, <<Modelos federales y subsidiariedad en el reparto de las competencias normativas>>, versione spagnola di Leonardo Sánchez-Mesa Martínez, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 3/2005, pp. 209 ss. Versión electrónica: <http://www.ugr.es/~redce/>.

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>>.

Ora, nonostante l'assenza di riferimenti espressi o la presenza solo occasionale di essi nei Preamboli, nei nuovi Statuti e, in particolare, in quello catalano e in quello andaluso, è possibile rilevare numerosi passaggi legati all'idea della sussidiarietà orizzontale. Essi, tuttavia, si inquadrano nell'ambito della generale attribuzione ai pubblici poteri della responsabilità ultima in materia di promozione e realizzazione dei diritti sociali riconosciuti dai nuovi Statuti.

Uno degli aspetti più significativi dei nuovi Statuti consiste nel fatto che in essi, per la prima volta, la società delle Comunità autonome si manifesta in modo pieno. I precedenti Statuti, così come quelli non ancora riformati, rimangono essenzialmente norme che attribuiscono competenze, disciplinano l'organizzazione dei poteri pubblici nella Comunità e contengono alcune disposizioni basilari in materia di autonomia finanziaria. Si tratta, in altre parole, di Statuti che attengono alla regolamentazione del potere pubblico, senza stabilire una relazione tra quest'ultimo e il corpo sociale, limitandosi, a tale proposito, ad enunciare taluni principi fondamentali di carattere organizzativo.

Al contrario, i nuovi Statuti si caratterizzano per un corposo contenuto assiologico che si manifesta attraverso il riconoscimento di diritti alla cittadinanza, di principi direttivi, di obiettivi e di valori. La società di ciascuna Comunità autonoma è ora presente negli Statuti di autonomia, nei quali invece non compariva nel contesto precedente, che presentava un più marcato carattere istituzionale e maggiore attenzione all'attribuzione delle competenze.

È pertanto comprensibile che i nuovi Statuti contengano riferimenti legati al principio di sussidiarietà orizzontale, nonostante non lo proclamino espressamente, salvo che nel caso dello Statuto catalano.

Va sottolineata, in primo luogo, l'influenza dell'art. 9, comma 2, della Costituzione, il cui contenuto normativo viene recepito in numerosi nuovi Statuti. È il caso, ad esempio, dello Statuto andaluso che, all'art. 10, comma 1 prevede che «la Comunità autonoma dell'Andalusia promuoverà le condizioni necessarie affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi in cui questo si integra siano reali ed effettive; rimuoverà gli ostacoli che impediscono o ostacolano il pieno sviluppo di queste e migliorerà la qualità della democrazia agevolando la partecipazione di tutti gli andalusi alla vita politica, economica, culturale e sociale. A tale scopo, adotterà tutte le misure di azione positiva che si rendano necessarie». Appare opportuno avvertire che anche lo Statuto del 1981 conteneva un precetto analogo all'art. 12, comma 1, anche se il nuovo Statuto contiene il riferimento alla promozione della qualità della democrazia e alla possibilità di adottare misure di azione positiva per conseguire l'uguaglianza sostanziale (presente anche nell'art. 14: «Il divieto di discriminazione non impedisce azioni positive a vantaggio di settori, gruppi o persone svantaggiate»).

Il principio di uguaglianza sostanziale è ribadito nello Statuto dell'Andalusia all'art. 37, comma 2, relativo ai principi direttivi delle politiche pubbliche: «I principi enunciati in precedenza saranno orientati al superamento delle situazioni di disuguaglianza e discriminazione di persone o gruppi, che derivino da circostanze personali o sociali, così come di ogni altra forma di emarginazione ed esclusione. A tal fine, l'attuazione dei detti principi agevolerà l'accesso a servizi e prestazioni in favore di tali soggetti e stabilirà i casi di erogazione gratuita dei medesimi per le situazioni economicamente svantaggiate».

Nello stesso senso si pronuncia l'art. 4, comma 2, dello Statuto della Catalogna (che, a sua volta, conteneva una previsione analoga nel previgente testo del 1979), anche se in questo caso, l'ultimo comma della disposizione in esame si occupa specificamente del diritto dei popoli alla propria identità: «I pubblici poteri della Catalogna devono promuovere le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi in cui questo si integra siano reali ed effettive; devono agevolare la partecipazione di tutte le persone alla vita politica, economica, culturale e sociale e devono riconoscere il diritto dei popoli a conservare e sviluppare la propria

identità>>. D'altro canto, l'art. 20, lett. a), del nuovo Statuto dell'Aragona riprende il precetto già contenuto nell'art. 6, comma 2, lett. a), del previgente Statuto del 1982.

Al di là del riferimento specifico all'uguaglianza sostanziale, vi sono molti altri passaggi degli Statuti che possono collegarsi all'idea di sussidiarietà orizzontale. Alcuni significativi esempi possono dare un quadro delle possibili future forme di rilevanza della tecnica della sussidiarietà orizzontale sulla base dei nuovi Statuti.

Così, nello Statuto dell'Andalusia, l'art. 10, comma 3, n. 19, enuncia il principio della partecipazione della cittadinanza con riferimento alle politiche pubbliche, prevedendo tra gli obiettivi della Comunità autonoma <<la partecipazione della cittadinanza nell'elaborazione, prestazione e valutazione delle politiche pubbliche, così come la partecipazione individuale ed associata in ambito civile, sociale, culturale, economico e politico, al fine della realizzazione di una democrazia sociale avanzata e partecipativa>>.

Sempre con riferimento allo Statuto andaluso, bisogna considerare l'art. 84, comma 2, relativo all'organizzazione dei servizi essenziali in materia di educazione sanità e assistenza sociale, ai sensi del quale <<la Comunità autonoma dell'Andalusia ispirerà l'esercizio delle competenze assunte nelle materie elencate nel comma precedente a criteri di partecipazione democratica di tutti gli interessati, così come dei sindacati dei lavoratori e delle associazioni delle imprese, nei termini stabiliti dalla legge>>.

Simile principio di partecipazione è contenuto altresì nell'art. 43, comma 1, dello Statuto della Catalogna: <<i pubblici poteri devono promuovere la partecipazione sociale nell'elaborazione, prestazione e valutazione delle politiche pubbliche così come la partecipazione individuale e associata in ambito civile, sociale, culturale, economico e politico, nel pieno rispetto dei principi del pluralismo, della libera iniziativa e dell'autonomia>>.

Nello Statuto dell'Aragona, si consideri l'art. 15, comma 3: <<i pubblici poteri dell'Aragona promuoveranno la partecipazione sociale nell'elaborazione, prestazione e

valutazione delle politiche pubbliche, così come la partecipazione individuale e collettiva in ambito civico, politico, culturale ed economico>>.

Nello Statuto delle Isole Baleari, il principio di partecipazione è enunciato all'art. 15, comma 1: <<tutti i cittadini delle Isole Baleari hanno il diritto di partecipare in forma individuale o collettiva alla vita politica, economica, culturale e sociale della Comunità autonoma. I poteri pubblici promuoveranno la partecipazione degli attori economici e sociali e dell'insieme della società civile nelle questioni pubbliche>>.

Da ultimo, nel riformato Statuto della Comunità Valenziana lo stesso principio è contenuto nell'art. 9, comma 4: <<Tutti i valenziani hanno il diritto di partecipare in forma individuale o collettiva alla vita politica, economica, culturale e sociale della Comunità valenziana. La *Generalitat** promuoverà la partecipazione degli attori sociali e dell'insieme della società civile nelle questioni pubbliche>>.

D'altro canto, il nuovo Statuto andaluso, al numero 16 dell'art. 37, comma 1, in materia di principi direttivi delle politiche pubblico, si enuncia un mandato di promozione del fenomeno associativo e di <<rafforzamento della società civile>>. Le competenze in materia di incentivazione del fenomeno associativo vengono riprese dallo Statuto in relazione ad ambiti specifici quali: quello cooperativo (art. 58, comma 1, n. 4, lett. a); giovanile (art. 74, lett. c); femminile (art. 73, lett c), in relazione alle politiche di genere. Inoltre, devono essere menzionate le competenze in materia di volontariato (art. 61, comma 2), che includono <<la definizione dell'attività, la regolazione e la promozione delle attività destinate a scopi di solidarietà o di volontariato che si esercitino individualmente o attraverso istituzioni pubbliche o private>>.

Da parte sua, lo Statuto della Catalogna enuncia le competenze in materia di volontariato all'art. 166, comma 2, così come le competenze in materia di promozione

* Si è deciso di non tradurre i termini *Generalitat* (che nelle Comunità catalana e valenziana indica il Governo autonomo); *Corts* (che, nel caso della Comunità valenziana, indica il legislativo autonomo) *Cortes* (che indica il legislativo della Comunità di Aragona); *Cortes Generales* (che indica il legislativo statale) [NdT].

del fenomeno associativo, con riferimento a diversi ambiti: cooperativo (art. 124, comma 3, lett. a), sportivo (art. 134, comma 1, lett. f); giovanile (art. 142, comma 1, lett. b); femminile (art. 153, lett. b), in relazione alle politiche di genere.

Lo Statuto delle Isole Baleari contiene un elenco più ristretto di competenze in materia, definite più succintamente. In materia di volontariato, ad esempio, all'art. 30, comma 15, o in materia di promozione delle associazioni dei consumatori all'art. 30, comma 47. Nel nuovo Statuto dell'Aragona, possono richiamarsi gli artt. 76, comma 35, e 71, comma 26. In quello della Comunità valenziana, gli artt. 49, comma 23 e 9, comma 5.

Sono molti, ancora, gli esempi che dimostrano le novità contenute nei nuovi Statuti, in materia sociale. Così, ad esempio, il principio di partecipazione della cittadinanza presenta numerosi altri profili di rilevanza, che includono la partecipazione al procedimento legislativo. Bisogna infatti considerare che i nuovi Statuti recepiscono le più avanzate acquisizioni del diritto costituzionale, ivi compresa la promozione di un elevato numero di diritti sociali, così come dell'economia sociale, l'interesse per la promozione dell'uguaglianza di genere, l'attenzione all'integrazione dei migranti, la promozione dei valori costituzionali in ogni ambito o ancora l'incentivazione delle relazioni interculturali, tra molti altri aspetti.

3.2 La sussidiarietà verticale negli Statuti di autonomia

Come si è indicato, il principio di sussidiarietà verticale non è recepito in Costituzione, dal momento che il principio di autonomia delle nazionalità e delle regioni è configurato in modo diverso, fondandosi sulla conformazione dell'autonomia come diritto: ciò comporta che la distribuzione delle competenze tra Stato e Comunità autonome presenti un carattere di rigidità, incompatibile con il principio di sussidiarietà.

Simile incompatibilità chiarisce la ragione dell'assenza, nei nuovi Statuti, di riferimenti alla sussidiarietà verticale nella disciplina delle relazioni della Comunità autonoma con lo Stato. Al contrario, le riforme statutarie si sono preoccupate

innanzitutto di soddisfare la pretesa di garantire il proprio ambito di competenze dinanzi allo Stato, attraverso il fenomeno che si è plasticamente definito delle <<competenze blindate>>. Pertanto, si è cercato di evitare che le competenze autonome possano venir incise dall'intervento dello Stato e che lo Stato possa interferire nel loro esercizio attraverso criteri come la sussidiarietà.

Detta pretesa trova la propria giustificazione nel quadro di un sistema di riparto delle competenze che non lascia praticamente spazio alle competenze concorrenti tra Stato e Comunità autonome. Come si è detto, l'unica competenza che può considerarsi concorrente è quella in materia di promozione della cultura.

Nonostante questo carattere di impermeabilità rispetto al principio di sussidiarietà, in relazione ai rapporti con lo Stato, i nuovi Statuti contengono significativi riferimenti ad esso almeno in due ambiti: da un lato, nella disciplina delle relazioni tra Comunità autonoma ed enti locali e, d'altro canto, nell'incorporazione del congegno di allarme rapido nel controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, previsto dal Trattato costituzionale europeo.

3.2.1 Il riconoscimento del principio di sussidiarietà nella relazione tra Comunità autonome e enti locali.

In relazione al primo degli ambiti considerati, bisogna considerare che l'incorporazione del principio di sussidiarietà è possibile, non esistendo una garanzia formale dell'autonomia degli enti locali, riconosciuta in Costituzione. La garanzia costituzionale dell'autonomia degli enti locali è di carattere materiale, è collegata al principio di garanzia istituzionale e rende possibile un trattamento relativamente flessibile delle competenze degli enti locali, tanto da parte dello Stato quanto da parte delle Comunità autonome.

Per questo motivo, l'art. 84, comma 3 dello Statuto catalano (in materia di competenze degli enti locali) stabilisce che <<la distribuzione delle funzioni amministrative tra le amministrazioni locali in relazione alle materie di cui al comma 2 deve tenere in considerazione la loro capacità di gestione ed è regolata dalle leggi

approvate dal Parlamento, *dal principio di sussidiarietà*, nel rispetto di quanto stabilito dalla Carta europea delle autonomie locali, dal principio di differenziazione, nel rispetto delle concrete caratteristiche della realtà municipale, nonché dal principio di autosufficienza finanziaria>>.

Nello stesso senso, l'art. 90 dello Statuto andaluso, relativo ai principi in materia di organizzazione territoriale, contiene la seguente formulazione di principio: <<l'organizzazione territoriale dell'Andalusia si ispirerà ai principi di autonomia, responsabilità, cooperazione, decentramento organico, decentramento territoriale, *sussidiarietà*, coordinamento, autosufficienza finanziaria e lealtà istituzionale>>.

Allo stesso modo, può essere richiamato l'art. 85, comma 1, dello Statuto dell'Aragona, relativo alla disciplina di principio delle relazioni tra Comunità autonoma e enti locali: <<l'attività degli enti territoriali dell'Aragona si svilupperà sulla base dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e differenziazione>>.

Lo Statuto della Comunità valenziana è quello che contiene il maggior numero di riferimenti alla sussidiarietà verticale, in relazione agli enti locali. Così, nell'art. 64, comma 2, secondo alinea, si afferma che <<la distribuzione delle funzioni amministrative tra le amministrazioni locali deve tenere in considerazione la loro capacità di gestione ed è regolata *dal principio di sussidiarietà*, nel rispetto di quanto stabilito dalla Carta europea delle autonomie locali, dal principio di differenziazione, nel rispetto delle concrete caratteristiche della realtà municipale>>. Allo stesso modo, l'art. 64, comma 3 prevede che <<per potenziare l'autonomia locale sulla base del principio di sussidiarietà, sarà istituito, con legge delle *Corts*, il Fondo di Cooperazione municipale della Comunità Valenziana, secondo i medesimi criteri che disciplinano il fondo statale>>. Infine, l'art. 70, comma 2, secondo alinea, dispone che <<il finanziamento degli enti locali garantirà risorse sufficienti, in armonia con una distribuzione delle competenze basata sui principi di decentramento, sussidiarietà, e semplificazione amministrativa>>.

Da parte sua, lo Statuto delle Isole Baleari non contiene l'enunciazione di tale principio, sebbene la struttura organizzativa della Comunità sul piano territoriale sia

parzialmente differente da quella delle Comunità autonome fin qui ricordate, atteso il suo carattere insulare.

3.2.2 L'intervento dei Parlamenti delle Comunità autonome nel controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà nel quadro del diritto europeo.

I nuovi Statuti, pur nella consapevolezza che il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità non è ancora entrato in vigore, hanno introdotto un riferimento generico al procedimento di controllo ivi disciplinato, al fine di rendere possibile la futura partecipazione delle Comunità autonome al medesimo. Bisogna sottolineare che nell'Unione europea esiste un consenso assai ampio sulla necessità di simile meccanismo di allarme rapido. Pertanto, è prevedibile che ad esso venga conferita veste giuridicamente vincolante, anche qualora il processo di ratifica del Trattato costituzionale dovesse definitivamente arrestarsi.

Lo Statuto della Catalogna stabilisce, all'art. 188, relativo alla partecipazione nel procedimento di controllo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che <<il Parlamento parteciperà ai procedimenti di controllo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità previsti dal diritto dell'Unione europea in relazione a proposte di atti legislativi comunitari, quando queste riguardino competenze della *Generalitat*>>. Nello stesso senso l'art. 237 dello Statuto dell'Andalusia, che prevede che <<il Parlamento andaluso verrà consultato anteriormente all'adozione da parte delle *Cortes Generales* del parere su proposte legislative europee, nel quadro del procedimento di controllo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità previsto dal diritto comunitario>>.

Per parte sua, lo Statuto delle Isole Baleari dedica alla questione l'art. 112, nel quale si prevede che <<il Parlamento delle Isole Baleari potrà essere consultato dalle *Cortes Generales*, nel quadro del procedimento di controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, previsto dal diritto comunitario>>. Lo Statuto dell'Aragona vi dedica l'art. 93, comma 3, ai sensi del quale <<le *Cortes* dell'Aragona parteciperanno ai procedimenti di controllo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità previsti dal diritto dell'Unione europea in relazione a proposte di atti legislativi

comunitari, qualora queste riguardino competenze della Comunità autonoma>>. Il riformato Statuto della Comunità Valenziana, infine, all'art. 61, comma 3, lett. a) dispone che <<la Comunità Valenziana, come regione dell'Unione europea e senza pregiudizio della legislazione statale: a) parteciperà al procedimento di controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà previsto dal diritto dell'Unione europea>>.

Come può facilmente osservarsi, le formulazioni non sono del tutto equivalenti, al punto che, ad esempio, lo Statuto delle Isole Baleari non attribuisce carattere necessario alla partecipazione, bensì afferma che il Parlamento <<potrà essere consultato>>; d'altro canto, lo Statuto della Comunità Valenziana introduce la clausola di salvaguardia della legislazione statale, quasi a significare che lo Stato possa stabilire una normativa che escluda il carattere necessario della partecipazione stessa.

La previsione di formulazioni deboli, o di clausole di salvaguardia di diverso tenore finisce per relativizzare la funzione essenziale del principio. Infatti, simili previsioni statutarie sono estremamente opportune quando prevedono la partecipazione necessaria dei Parlamenti autonomi, specie se si considera che l'art. 6 del Protocollo stabilisce che <<Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi>>. L'espressione <<all'occorrenza>> deve essere interpretata, per il futuro, nel senso che il Parlamento nazionale ha un obbligo di consultazione quando esistono Parlamenti regionali con competenze legislative, mentre non ha tale obbligo quando lo Stato membro non possiede una struttura territoriale decentrata di questo tipo. Tuttavia, non possono essere escluse interpretazioni più restrittive. Per questo le previsioni statutarie risultano particolarmente utili per escludere simili interpretazioni restrittive (che lascerebbero alle maggioranze parlamentari contingenti nelle *Cortes Generales* la decisione sulla consultazione, caso per caso) e, conseguentemente, intendere l'espressione <<all'occorrenza>> nel senso che la consultazione è obbligatoria.

Conclusioni

Il presente lavoro ha avuto ad oggetto l'analisi del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale spagnolo, intendendo quest'ultimo nella prospettiva dei due livelli o spazi costituzionali di cui è composto, vale a dire quello statale e quello territoriale autonomo. Costituisce per noi punto di riferimento e criterio di misura il principio di sussidiarietà così come viene inteso nell'ordinamento italiano, nella sua doppia dimensione orizzontale e verticale e, nell'ordinamento europeo, in quest'ultima dimensione.

Il principio, pertanto, non definisce una finalità materiale, un obiettivo sostanziale da perseguire in relazione agli interessi generali. Al contrario, deve intendersi che gli interessi generali vengano dedotti da altri principi e valori costituzionali e, in particolare, da quelli che definiscono l'orientamento dell'attività dei pubblici poteri. Il principio di sussidiarietà, pertanto, possiede una natura strumentale o procedimentale: si tratta, in altre parole, di fare in modo che il corpo sociale possa conseguire detti obiettivi, per quanto sia possibile, senza l'intervento dei pubblici poteri.

In simile prospettiva, può riconoscersi che il principio possiede un volto duplice, normalmente occultato da una percezione unilaterale dello stesso, che muove dal presupposto che l'azione statale è eccessiva ed è necessario ridurla a vantaggio dell'autonomia sociale, o che è eccessiva l'azione europea ed è necessario ridurla a vantaggio dell'azione statale. La duplice dimensione del principio di sussidiarietà produce una tensione interna al principio stesso, che non permette di orientare univocamente la sua applicazione e può condurre ad un certo tasso di ambiguità e imprecisione tanto nella sua proiezione orizzontale quanto in quella verticale.

In ogni caso, il principio di sussidiarietà implica una nuova metodologia nella trattazione delle funzioni pubbliche e, altresì, nella percezione dei processi di integrazione territoriale e decentramento politico. Attraverso il principio di sussidiarietà, infatti, si riconosce a tali processi un carattere flessibile, integrando negli stessi una specifica razionalità, orientata alla preferenza degli enti minori, o della cittadinanza, nella realizzazione degli obiettivi.

Appare tuttavia opportuno rifuggire una concezione <<onnicomprensiva>> del principio, suscettibile di convertirlo in una sorta di <<jolly>>, dal momento che una eccessiva estensione dei suoi confini finirebbe per andare a detrimento della sua stessa definizione e efficacia. Nella prospettiva dell'analisi, il principio di sussidiarietà è stato considerato unicamente nella sua dimensione procedimentale o strumentale, collegata alla promozione dell'autonomia sociale e alla localizzazione efficiente dell'intervento pubblico presso le istituzioni più prossime alla cittadinanza.

Bisogna considerare che esiste una significativa sproporzione tra la profonda ed eterogenea carica assiologica del principio e la sua debole costruzione dogmatica. Simile scopenso si riflette su molti profili del principio, ivi comprese le garanzie. Uno degli ambiti di incidenza di una futura strutturazione dogmatica della sussidiarietà potrebbe essere quello della differenziazione tra la sua dimensione di principio e la tecnica, o le tecniche, che rendono possibile la sua realizzazione. Allo stesso modo, bisognerebbe considerare la necessaria convivenza del principio di sussidiarietà con altri principi, funzionali allo sviluppo di fenomeni come il decentramento territoriale, quale ad esempio il principio di autonomia, che però possiedono tecniche di realizzazione proprie.

Per ciò che riguarda la sussidiarietà orizzontale, la Costituzione spagnola appare alquanto lontana dall'articolata ed esplicita formulazione costituzionale che detto principio ha ricevuto in Italia. Le principali preoccupazioni del Costituente del 1978, infatti, non investono il profilo della diminuzione dell'intervento statale, o del rafforzamento della società civile rispetto allo Stato. La Costituzione riconosce lo Stato sociale, sebbene l'onere della sua realizzazione, così come dell'attuazione dei diritti sociali gravi in forma permanente sui pubblici poteri.

Ciononostante, è proprio in relazione ai principi e ai diritti che informano la struttura dello Stato sociale, che potrà dispiegarsi in futuro la tecnica della sussidiarietà, nella misura in cui gli obiettivi possano essere raggiunti secondo la logica di tale principio. Ciascuna delle manifestazioni dello Stato sociale lascia spazio, in maggiore o minore misura, all'uso del principio di sussidiarietà come criterio direttivo delle politiche pubbliche. Senza dubbio, non è ravvisabile un'esigenza costituzionale in tal senso ma,

d'altro canto, la Costituzione non impedisce il ricorso a tecniche sussidiarie. Deve tuttavia essere ribadito con chiarezza che la responsabilità ultima nella strutturazione dello Stato sociale, nel sistema costituzionale spagnolo spetta allo Stato. I pubblici poteri non possono spogliarsi di tale responsabilità, sebbene possano articolarne l'esercizio per mezzo di tecniche molteplici, tra cui rientra la stessa sussidiarietà.

La relazione tra Stato *autonomico* e sussidiarietà orizzontale deve distinguersi dal trattamento costituzionale della sussidiarietà verticale. La possibilità di tale relazione specifica è resa manifesta proprio attraverso il principio dello Stato sociale, interpretato come possibile ambito di espansione del principio di sussidiarietà orizzontale. Detta relazione tra sussidiarietà orizzontale e Stato *autonomico* è stata notevolmente potenziata a seguito dei recenti interventi di riforma statutaria, che hanno reso possibile un orientamento dei nuovi Statuti di autonomia verso l'adozione di tecniche sussidiarie nell'esercizio di competenze di carattere sociale e hanno determinato, altresì, l'incorporazione di contenuti normativi connessi con l'idea della sussidiarietà.

Può affermarsi, in questa prospettiva, che la vigenza del principio di sussidiarietà orizzontale nel sistema costituzionale spagnolo e il suo progressivo approfondimento sia strettamente vincolato all'evoluzione dello Stato *autonomico*, sempre partendo dall'irrinunciabile presupposto che la responsabilità ultima dei poteri pubblici nella strutturazione dello Stato sociale.

Il riconoscimento del principio di sussidiarietà verticale non solo non è presente nel testo costituzionale ma anzi essa, per svariate ragioni, può essere considerata incompatibile con la specifica formulazione del decentramento territoriale in Spagna. Bisogna considerare che la specifica configurazione dell'autonomia converte le competenze autonome recepite dagli Statuti in posizioni indisponibili dal punto di vista costituzionale. Non è possibile, pertanto, ammettere una relativizzazione delle stesse in virtù di criteri esterni al sistema costituzionale, quale il principio di sussidiarietà. Il fatto che una Comunità autonoma possa esercitare una propria competenza in forma migliore o peggiore non è rilevante dal punto di vista costituzionale, così come non rileva che lo Stato possa esercitare dette funzioni in maniera più o meno efficace.

È senza dubbio possibile affermare che l'idea di sussidiarietà è presente nella concettualizzazione del decentramento politico e del diritto all'autonomia. Tuttavia, quando si fa riferimento alla sussidiarietà verticale, si allude ad una tecnica di articolazione dell'intervento pubblico sulla base di una preferenza per l'intervento degli enti territoriali, la cui flessibile relazione con l'intervento statale riposa su criteri di efficacia, o di altra natura. Detta flessibilità non è riscontrabile nel riparto di competenze tra lo Stato e le Comunità autonome.

L'applicazione del principio di sussidiarietà verticale è invece possibile nella disciplina delle relazioni tra Stato, o Comunità autonome, e enti locali, in virtù del carattere che l'autonomia locale assume nell'ordinamento spagnolo. Mentre infatti l'autonomia delle Comunità è costituzionalmente garantita, tanto sul piano formale che su quello sostanziale, l'autonomia degli enti locali è priva di garanzie formali e resta affidata ad una libera configurazione da parte del legislatore statale e autonomo (con il limite del rispetto del principio di autonomia locale stabilito nella Costituzione e ricostruito, in dottrina e in giurisprudenza, come garanzia istituzionale con un contenuto minimo che vincola il legislatore). Per questo motivo, anche se la Costituzione non prevede espressamente il principio di sussidiarietà nell'articolazione delle competenze locali, in relazione alle competenze statali e autonome, nulla impedisce di prevedere detto principio a livello legislativo.

D'altro canto, il principio di sussidiarietà è stato positivamente enunciato nei nuovi Statuti di autonomia, a seguito dei recenti interventi di riforma. Così, ad esempio, il principio di sussidiarietà orizzontale è espressamente riconosciuto nel Preambolo dello Statuto della Catalogna e, in molti Statuti – in particolar modo quello andaluso e, nuovamente, quello catalano - possono ravvisarsi numerosi riferimenti collegati all'idea della sussidiarietà orizzontale. Essi, tuttavia, si inquadrano nell'ambito della generale attribuzione ai pubblici poteri della responsabilità ultima in materia di promozione e realizzazione dei diritti sociali riconosciuti dai nuovi Statuti. I nuovi Statuti si caratterizzano per un corposo contenuto assiologico che si manifesta attraverso il riconoscimento di diritti alla cittadinanza, di principi direttivi, di obiettivi e di valori. La società di ciascuna Comunità autonoma è ora presente negli Statuti di autonomia, nei

quali invece non compariva nel contesto precedente, che presentava un più marcato carattere istituzionale e maggiore attenzione all'attribuzione delle competenze.

Rispetto alla sussidiarietà verticale, i nuovi Statuti contengono importanti riferimenti, almeno in due ambiti: da un lato, in sede di disciplina delle relazioni tra Comunità autonoma e enti locali e, d'altro canto, al fine di incorporare il meccanismo di allerta rapida previsto dal Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato costituzionale europeo.