Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza"
Il principio di sussidiarietà nel nuovo art.118 *

di Franco Pizzetti **
(12 febbraio 2003)

Il primo aspetto che va sottolineato con enfasi è che il nuovo art.118 Cost. ha introdotto nella nostra Costituzione il principio di sussidiarietà.

Quello che si vuole dire con questa affermazione è che è riduttivo affermare, come spesso si fa, che l'art.118 comporti soltanto: a) l'applicazione del principio di sussidiarietà alla ripartizione delle competenze amministrative fra i diversi livelli di enti territoriali che costituiscono la Repubblica (affermazione questa che di solito si ricollega all'art.118 primo comma, parlando a questo proposito di c.d. "sussidiarietà verticale"); b) l'introduzione del principio di c.d. "sussidiarietà orizzontale" per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative assegnate a ciascun livello di governo ex art.118 primo comma (affermazione che di solito si ricollega all'art.118 quarto comma).

Quello che è avvenuto con l'approvazione del nuovo testo dell'art.118 Cost. è qualcosa di molto più significativo e ampio: è cioè, appunto, l'introduzione nella nostra Costituzione del principio di sussidiarietà. Del resto anche il tenore letterale della disposizione è chiaramente in questo senso. Tanto il primo quanto il quarto comma, infatti, fanno esplicito e inequivoco riferimento al principio di sussidiarietà *tout court*, senza aggettivazioni, specificazioni o limitazioni.

Che poi sia possibile e corretto dire che nel primo comma questo principio di sussidiarietà è invocato (insieme ai principi di differenziazione e di adeguatezza) come criterio da seguire per l'allocazione delle funzioni fra i diversi livelli di enti territoriali mentre nel quarto comma è invocato come criterio per definire l'obbligo (e non certo solo la facoltà, v. Rescigno, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, 5 e ss.) che tutti gli enti di cui all'art.114 hanno di favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" è certamente vero.

Questo però non permette affatto di "spezzare in due" quell'unico "principio di sussidiarietà" a cui si fa identico riferimento tanto nel primo quanto nel quarto comma.

Anzi, proprio il fatto che un identico principio, identicamente definito e richiamato, sia utilizzato a due fini fra loro apparentemente tanto diversi come l'allocazione delle funzioni fra più livelli territoriali, in un caso, e la definizione di uno specifico obbligo posto in capo a tutti questi enti, dall'altro, nulla toglie all'importanza di quanto qui affermato e sostenuto: che cioè non sia possibile "spezzare in due" quello che nella nostra Costituzione è invece un "unico e unitario principio di sussidiarietà".

Il riferimento al principio di sussidiarietà, così come contenuto nel nuovo testo dell'art.118 Cost. costituisce una innovazione assoluta sia rispetto alla vigente normativa contenuta nei Trattati europei, sia rispetto al dettato della l.n.59 del 1997, sia rispetto alle diverse formulazioni testuali proposte nelle varie fasi della Commissione bicamerale per la riforma istituzionale e costituzionale della XIII legislatura.

L'innovazione consiste proprio nel fare riferimento al principio di sussidiarietà come a un principio in sé, senza aggettivazioni che ne restringano la portata e indipendentemente dall'attuazione che di esso si faccia, poi, in concreto.

Tanto nel primo quanto nel quarto comma dell'art.118, infatti, è il medesimo e non aggettivato "principio di sussidiarietà" che viene richiamato. Il che significa che è proprio il fatto che questo stesso principio possa essere richiamato per essere applicato a due fattispecie tanto diverse quanto sono quelle della allocazione delle funzioni fra diversi livelli di enti territoriali, da un lato, e l'individuazione di uno specifico obbligo posto in capo a tutti questi stessi livelli territoriali, per l'altro, ci dice che il contenuto di questo principio deve essere individuato *indipendentemente* dall'applicazione che di esso viene fatta nell'uno e nell'altro caso.

Il problema che si pone è dunque quello di affrontare fino in fondo, e senza scorciatoie, la questione centrale: che cosa

significa "principio di sussidiarietà".

La forza innovativa dell'art.118 Cost. sembra dunque consistere proprio in questo: esso obbliga a rinunciare ad ogni semplificazione e a ogni riduttiva limitazione della portata di questo principio, quali sono quelle che di esso sono state spesso date quando, avendo presente la normativa europea, lo si è considerato essenzialmente come un limite all'espansione dell'Unione e una difesa a favore degli Stati, ovvero quando, collocandosi in un analogo contesto e avendo presente essenzialmente il c.d. "principio di sussidiarietà verticale, lo si è definito come un mero principio procedurale, ovvero, ancora, quando avendo presente la l.n.59 del 1997 si è affermato che esso opera per un verso come un principio di ripartizione delle competenze fra gli enti, per un verso e come un principio di limitazione dell'ambito di queste competenze, per l'altro.

Tutte le "letture" richiamate, e le molte altre fatte in questi anni con riferimento ai testi normativi europei e nazionali sembrano ora essere necessariamente scavalcate e superate dal nuovo testo dell'art.118, è proprio perché, come si è detto, esso fa riferimento al principio di sussidiarietà come tale, unitariamente considerato e definito, indipendentemente dalle applicazioni diverse per le quali è richiamato.

Al fine di definire il significato che, in virtù dell'innovazione introdotta dal titolo V, il principio di sussidiarietà ha oggi nella Costituzione italiana appare del tutto inutile imbarcarsi su una disputa storica o ideologica sui molti significati che questo principio ha assunto nel tempo e nello spazio, specialmente nel corso degli ultimi due secoli.

In questo senso è certamente vero, come è stato detto (v. Poggi, *Comunicazione* al Convegno "118:cittadini per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003), che il principio di sussidiarietà debba essere definito e ricostruito tenendo conto del contesto istituzionale e costituzionale nel quale esso è inserito.

Questa osservazione vale certamente anche per il livello europeo, ed infatti in altra sede chi scrive ha confutato anche a quel livello che il principio di sussidiarietà potesse essere ridotto a mero criterio "procedurale" per l'allocazione delle funzioni tra Unione e Stati. Vale a maggior ragione ora nel caso italiano.

La questione tuttavia diventa, a questo punto, come possa essere assegnato un valore "contenutistico" a questo principio, che nella sua formulazione così "secca"l'art.118 Cost., si limita di fatto ad invocare. Il criterio che qui si suggerisce è sostanzialmente semplice e fondato sul tenore letterale medesimo del nuovo art.118 Cost..

Proprio il fatto che il medesimo principio di sussidiarietà sia richiamato dalla norma tanto per essere applicato alla distribuzione delle competenze e delle funzioni fra i diversi livelli di enti territoriali, quanto per definire un obbligo fatto a questi medesimi enti in ordine all'esercizio delle loro funzioni può e deve costituire un criterio importante di orientamento per definire il significato "contenutistico" del principio di sussidiarietà.

Occorre infatti attribuire a questo principio un significato tale da giustificare che esso possa essere assunto come principio guida a due fini fra loro così diversi come quelli appena richiamati.

La tesi che anche in questa sede, e in questa sede a maggior ragione, si intende sostenere è che il principio di sussidiarietà richiamato dall'art.118 Cost. significhi assegnare al cittadino, singolo e associato, una nuova "centralità" nell'ambito dell'ordinamento repubblicano.

Solo assumendo il principio di sussidiarietà come principio che riconosce al cittadino, singolo o associato, di essere "il fondamento" e "la misura" della legittimità complessiva del nuovo ordinamento si può comprendere come e perché questo principio possa essere invocato sia al fine di ripartire le funzioni tra i diversi livelli di enti, sia al fine di definire l'obbligo che deve caratterizzare l'uso da parte loro delle funzioni loro assegnate.

Assumere il principio di sussidiarietà nel significato qui proposto comporta un mutamento radicale del sistema costituzionale italiano e illumina di una luce del tutto nuova anche la prima parte della Costituzione.

Si tratta, infatti, di passare da un sistema incentrato intorno a una Repubblica "democratica" in cui la sovranità popolare, esercitata nelle forme previste dalla Costituzione, trovava i suoi limiti nel solo dettato costituzionale e negli articoli che definiscono compiti e fini della Repubblica stessa, a un sistema nel quale invece i poteri (e tutti i poteri, giacché l'ultimo comma dell'art.118 non fa affatto riferimento alle sole competenze amministrative) hanno il loro "limite generale" nell'obbligo di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di finalità di interesse,

appunto, generale.

Ed è proprio per questo che il medesimo principio può essere applicato anche ai fini della ripartizione delle funzioni fra i diversi livelli di enti territoriali. Infatti i cittadini, diventati il fondamento e la misura del sistema complessivo, diventano anche la misura di riferimento per l'allocazione delle funzioni. Le funzioni, dunque, dovranno, proprio per questo, essere assegnate ai quei livelli territoriali che meglio possano favorire l'espandersi del ruolo dei cittadini.

Inteso nel senso ora precisato, il principio di sussidiarietà accolto nell'art. 118 assume un valore davvero "dirompente". Esso cambia il carattere stesso della nostra democrazia.

La nostra democrazia costituzionale, fondata finora essenzialmente sul principio democratico di tipo "giacobino", incentrato sulla volontà degli organi assembleari espressione dei cittadini elettori, caratterizzato dal ruolo dinamico assegnato alla Repubblica dagli art. 2 e 3, e temperato dall'esistenza di limiti, vincoli e garanzie costituzionali, nonché dall'individuazione di compiti e dall'articolazione delle autonomie locali dell'art. 5, diventa ora una democrazia costituzionale fondata sulla prevalenza del ruolo proprio dei cittadini come tali, ai quali, indipendentemente dal fatto che operino come singoli o come associati e alla sola condizione che operino nell'interesse generale, viene assegnato un ruolo "centrale" e "fondamentale" che gli enti territoriali sono tenuti non solo a rispettare ma anche a favorire.

Si può dire, in una parola, che in virtù del principio di sussidiarietà accolto nell'art. 118 Cost. la nostra democrazia passa dal modello della democrazia fondata sulla rappresentanza della volontà popolare e sul potere della maggioranza (sia pure temperati dalle garanzie proprie del moderno costituzionalismo) al modello della democrazia fondata sulla primazia della libertà e dell'autonomia della società (sia pure temperate dal principio di giustizia e di solidarietà sociale come valori fondanti l'eguaglianza dei cittadini)

Se si preferisce si può anche dire che in virtù di questo principio il nostro sistema costituzionale piacerebbe oggi molto più a Tocqueville che a Sieyès e, forse anche, che allo stesso Kelsen (quanto a Smend, chissà!).

Venendo ora più da vicino al tema oggetto del mio intervento, che è tutto incentrato sull'art. 118 Cost. e in particolare sul suo quarto comma, occorre innanzitutto dire che questa norma pone problemi non piccoli anche rispetto alla sua portata medesima.

Infatti, se è vero che essa è contenuta in un articolo che ai suoi due primi commi si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, è vero anche che il quarto comma (come peraltro anche il terzo) non sembrano facilmente limitabili alle sole funzioni amministrative.

In particolare il quarto comma, che è quello che ora interessa, sembra riferirsi a un obbligo generale, che fa capo allo stesso modo a tutti i soggetti di cui all'art. 114 Cost. e che tutti questi soggetti devono rispettare quali che siano le funzioni e le attività di volta in volta esercitate. Questo obbligo consiste, appunto, nel dovere di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, indipendentemente dal fatto che tali attività riguardino le funzioni amministrative proprie di questi enti.

Da questa osservazione derivano almeno due conseguenze rilevanti.

La prima, che tale obbligo incombe agli enti nell'esercizio di ogni loro attività, compresa quella legislativa e quella regolamentare.

La seconda, che tale obbligo comporta il dovere di favorire l'attività di interesse generale dei cittadini anche quando essa non abbia un nesso funzionale immediato con l'ambito delle funzioni e delle competenze proprie degli enti stessi. Sembra, infatti, che sia del tutto sufficiente che l'attività di interesse generale perseguita dai cittadini ricada nell'ambito delle competenze e delle funzioni proprie dei diversi enti territoriali perché questi siano tenuti a favorirla.

Sulla base di quanto si detto sinora risulta chiaro che davvero l'art.118 quarto comma rappresenta l'estrinsecazione più completa del passaggio da una democrazia dei rappresentati a una democrazia dei cittadini.

Non si tratta, dunque, solo di definire quali attività rientranti nelle competenze e nelle funzioni degli enti territoriali possano meglio essere svolte dai cittadini singoli o associati e quindi comportare l'obbligo per questi enti di favorirne l'esercizio da parte dei cittadini.

Né si tratta solo di definire meglio quali limiti e vincoli , positivi e negativi, gli enti possano e debbano trovare di fronte al manifestarsi della volontà dei cittadini di svolgere attività di interesse generale.

La questione sembra essere molto più complessa.

Si tratta, infatti, di comprendere che dietro il quarto comma dell'art. 118 non sta solo un nuovo modello di amministrazione ma un nuovo modello di democrazia.

Ed alla costruzione di questo nuovo modello di democrazia che cittadini e istituzioni, ciascuno dal proprio canto e nel proprio ambito, devono ora dedicarsi se vogliono essere pienamente rispettosi del nuovo dettato costituzionale.

Si tratta di un compito che non può vedere cittadini e istituzioni contrapposti e antagonisti ma che deve vederli reciprocamente attenti gli uni alle altre e reciprocamente interlocutori disponibili.

Lo scopo di questo Convegno, mi pare, è proprio quello di contribuire ad aprire una nuova fase e una nuova stagione della nostra democrazia.

Il nuovo testo dell'art.118 offre in questo senso un'occasione e uno stimolo straordinari. Esso spinge a passare senza esitazioni alla "democrazia dei cittadini", lasciandoci alle spalle la "democrazia dei rappresentanti" che pure in questi cinquanta anni, operando nel rispetto di un quadro costituzionale fortemente orientato non solo a governare ma anche a trasformare la società italiana, ha concorso alla crescita del Paese.

Una crescita che ora, come sancisce l'art.118 quarto comma, non può più essere affidata alle sole istituzioni, neppure a quelle fondate sulla democrazia rappresentativa e sull'espressione delle comunità locali, ma che deve invece essere ormai affidata prima di tutto ai cittadini e alla loro capacità di perseguire scopi e attività di interesse generale.

* Comunicazione al Convegno "118: Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma 7-8 febbraio 2003.

** p.o. di Diritto costituzionale - Università di Torino - f.pizzetti@tiscali.it