
SUSSIDIARIETÀ *VERTICALE* – AUTONOMIE E PRINCIPIO FEDERATIVO.

Rivolgendo nello specifico la nostra attenzione all'accezione verticale della sussidiarietà. Come abbiamo potuto evidenziare adeguatamente nel capitolo precedente, la sussidiarietà si presta a far dialogare i diversi livelli dell'organizzazione statale, ma soprattutto permette la confluenza delle cerchie minori in quelle maggiori in un sistema che parte dal basso e arriva ai livelli più complessi. A questo proposito, la sussidiarietà verticale, applicata a modelli federali e regionali, va interpretata come rafforzamento del potere centrale, e quindi espansione dell'intervento di questo, o al contrario verte ad arginare la tendenza del potere centrale a dilatare le sue competenze, quindi sussidiarietà come clausola di salvaguardia delle sfere di competenza degli enti minori? Quest'ambivalenza del principio di sussidiarietà esiste in quanto questo è volto all'armonizzazione dei diversi livelli di organizzazione statale, a una gestione più flessibile delle competenze, a un modello ispirato dall'idea di fondo che il livello superiore possa intervenire negli ambiti riservati alla formale competenza dei livelli inferiori, se detta ingerenza è giustificata dal rispondere a determinate esigenze, dal raggiungere nella maniera più corretta determinati obiettivi.

Il principio di sussidiarietà nasce certamente con lo scopo di proteggere e garantire le cerchie minori, ma che poi successivamente è stato piegato allo scopo di accentrare il potere dello stato centrale. Questo perché tutta la riflessione sulla sussidiarietà si gioca sul profilo della allocazione ottimale dei livelli territoriali ai quali affidare la cura di determinati interessi, ma anche sulla salvaguardia della coerenza complessiva di ordinamenti fortemente decentrati, che devono far fronte a crescenti esigenze tipiche dello stato sociale che non consentono più una rigida separazione fra interessi generali e interessi locali. Tutto si gioca intorno a questi elementi: stato federale o regionale, sussidiarietà e quindi allocazione ottimale della competenza, obiettivi posti dallo stato sociale, ed esigenze di coerenza e di unità.

Quali sono le implicazioni necessarie del principio di sussidiarietà all'interno dei sistemi autonomistici? Anzitutto un criterio delle competenze che lascia ampio margine a competenze concorrenti, e quindi ampia possibilità di sostituzione fra governo centrale e periferico. Abbiamo una sistemazione del potere statale che è antitetica a quella proposta dal modello anglossassone, caratterizzata dalla massima libertà di autodeterminazione dei corpi locali, anche attraverso il completo trasferimento di funzioni. Abbiamo quindi, grazie alla sussidiarietà, una tendenza alla cooperazione; la sussidiarietà si esplica attraverso una serie di clausole generali alle quali è affidato il compito di dosare correttamente l'equilibrio fra autonomia e unità. Clausole che permettono allo stato centrale di sovrapporsi alle funzioni delle cerchie minori al fine di assicurare il raggiungimento di determinati obiettivi. Quanto più l'intero sistema si orienta a certe finalità, tanto più il sistema deve essere flessibile.

Volgiamo ora lo sguardo all'esperienza tedesca, senza dubbio una delle più importanti su questo fronte, e alla cui dogmatica l'Italia deve molto. La sussidiarietà come abbiamo evidenziato più volte, specie nella sua accezione verticale è intimamente connessa al principio federativo, foedus quale patto di uomini liberi che scelgono di confederare, patto alla base dello stato tedesco. Dopo il completamento dell'unificazione tedesca e la costituzione del Reich del 1871, si scelse di inquadrare lo

Punta il tuo smartphone sul QR CODE e accedi al nostro sito web!



stato tedesco in un federalismo che superava il particolarismo delle singole unità territoriali, risalendo allo stato, ottenendo così l'unità statale complessiva.

E' bene partire dal quadro ricostruito da Konrad Hesse, che si rende consapevole del legame storico molto forte che intercorre fra lo Stato federale tedesco e i principi della sussidiarietà e solidarietà, una consapevolezza essenziale al fine di apprestarsi allo studio dello stato in maniera concreta e completa. Detto legame, tuttavia, va compreso storicamente, in quanto ha assunto differenti esplicazioni nel corso dell'evoluzione dello stato tedesco; e in particolare Hesse individua che nell'ordinamento della Legge Fondamentale, il tema della sussidiarietà si incardina nel nesso fra principio federale e democratico. Hesse prende, anzitutto, distanza dalla descrizione dello Stato offerta da Kelsen, su base gerarchica, che voleva lo Stato tedesco su tre livelli, ossia gli stati membri, lo stato centrale, e il sistema nel suo insieme; tuttavia, vi è una ricostruzione piramidale, al vertice vi è l'organo che ripartisce le competenze. Hesse propone una diversa ricostruzione, risalente in parte alla visione smendiana: uno stato costruito sull'accordo, e sulla cooperazione. Un approccio certamente più adeguato, un quadro certamente più calzante anche dal modello offerto dalla legge fondamentale del 1949 che non contemplava rigidi riparti delle competenze, ma un complesso intreccio di rapporti ispirato al principio di sussidiarietà, contemplante forme di ingerenza dello Stato centrale nell'amministrazione dei Lander. In questa cornice il principio dello stato federale si integra con democrazia e stato sociale, completando e arricchendo il disegno costituzionale della divisione dei poteri che aggiunge un profilo verticale al tradizione orizzontale; questi due profili non sono contrapposti, ma si integrano a vicenda. Il sistema delineato sposta l'attenzione dalla garanzia delle autonomie locali, a un processo d'integrazione fra corpi sociali di dimensione e complessità differente, arricchendo il processo politico di ulteriori luoghi di partecipazione e ulteriori dinamiche. Lo stato federale diviene completamente essenziale del principio democratico-liberale, permettendo un maggiore coinvolgimento del deimos alla formazione della politica nazionale, e uno stato più vicino al cittadino. Sono inoltre elaborati tutta una serie di congegni che permettono allo Stato di operare al fine di preservare l'omogeneità sociale, e quindi di salvaguardare il principio di eguaglianza sostanziale, perno dello stato sociale.

Ricostruiamo adesso le diverse forme in cui si è presentato il principio federale nella storia tedesca, e la discussione attorno all'articolo 72 della Legge fondamentale. La sussidiarietà era posta in chiave concorrenziale, una concorrenza fra Bund e Lander, dove si alternavano in un assetto decisamente flessibile. Il Lander legiferava solo quando, e nella misura in cui, il Bund non lo faceva; lo stato centrale aveva sempre la prevalenza, sulla base di esigenze di inadeguatezza del livello inferiore o di tutela dell'uniformità delle condizioni di vita. Il criterio di ammissibilità dell'intervento statale era stato interpretato dalla corte costituzionale in senso assai lato, infatti, era permesso allo Stato di ingerire nell'azione degli stati federali non solo al fine di preservare un obiettivo unitario già raggiunto, ma anche quando si riteneva favorire il raggiungimento di questo da parte del Bund. In questa prospettiva il principio di sussidiarietà giocava certamente scarso rilievo come criterio di delimitazione delle competenze, assumeva però crescente valore come fattore unificante, e cresceva il nesso fra detto principio e quello dello stato sociale, quali elementi portati dell'esperienza tedesca federale. Il principio di sussidiarietà in chiave concorrente era perfettamente coerente con il presupposto incontestabile che il maggior peso dato allo stato centrale fosse necessario allo sviluppo del processo di omologazione, volto a realizzare lo stato sociale. A sostegno della tesi che sottolinea lo scarso rilievo del principio di sussidiarietà come criterio di ripartizione delle competenze, l'orientamento della corte costituzionale, che riteneva di non poter sindacare le scelte che hanno portato lo stato ad ingerire sui Lander, il controllo di costituzionalità risultava circoscritto al caso in cui i limiti posti alla discrezionalità del legislatore fossero stati oltrepassati in modo evidente

Punta il tuo smartphone sul QR CODE e accedi al nostro sito web!



Dopo la revisione dell'articolo 72 avvenuta nel 1994 la prospettiva muta. Passiamo a una competenza sussidiaria dello stato centrale entro la cornice della stretta necessarietà, che era preordinato al potere degli stati federali nel momento in cui era necessario creare condizioni di vita analoghe o preservare l'unità giuridica ed economica. La corte costituzionale tedesca, ora, effettua un controllo più incisivo da parte della corte, che poneva le ingerenze dello stato a uno scrutinio più penetrante di proporzionalità e non eccessività, volto alla scelta dello strumento meno lesivo delle prerogative dei Lander fra quelli volti al perseguimento di obiettivi unitari. Nonostante questo controllo più penetrante, non ci sembra, che la corte si sia spinta fino a imporre allo Stato centrale l'onere della prova, e quindi rimanevano ampi spazi di manovra legati alla valutazione delle circostanze. Ancora una volta il principio di sussidiarietà non si riduce all'opposizione fra due poli ma opera come economia di scala entro una cornice di omogeneità e solidarietà.

Volgiamo adesso lo sguardo alla riforma del sistema federale del 2006. Detta riforma prendendo le mosse dalla giurisprudenza della corte, libera il sistema tedesco dalla sua pressante aura paternalistica, dando maggiore fiducia all'azione dei Lander, e permettendo che questi possano concorrere al raggiungimento di obiettivi unitari. La riforma si compone di tutta una serie di correttivi in grado di arginare l'interpretazione estensiva delle competenze esclusive e di cornice, l'intenso attivismo del Bund nella legislazione concorrente, e l'ampiezza di diritti dello Stato centrale nella legislazione federale, che aveva favorito i governi dei lander a favore delle loro assemblee legislative.

Viene così soppressa la legislazione di cornice, e le materie in essa rientranti distribuite fra legislazione esclusiva e legislazione concorrente; il potenziamento della competenza esclusiva dello Stato Centrale, che oltre a recepire materie dalla legislazione di cornice, ne incorpora anche di facenti parte la legislazione concorrente; infine, abbiamo la cancellazione di alcune competenze appartenenti al Bund, ora facenti capo alla competenza residuale dei Lander.

Vi è una differente regime di ingerenza dell'azione statale e del controllo di questa, sempre giustificato da esigenze unitarie, ma adesso articolato su diversi livelli di intensità:

- Anzitutto abbiamo un primo livello fornito dal primo comma dell'articolo 72 che offre al Bund maggiori possibilità di intervento in materia di competenza concorrente.
- Un secondo livello, fissato dal secondo comma, che dispone il controllo più incisivo introdotto con la riforma del 94 solo per un elenco tassativo di materie contenuto nell'articolo 74, mentre per le restanti abbiamo un ritorno al controllo precedente alla riforma, quindi meno incisivo, e più flessibile nei confronti della discrezionalità del legislatore dello stato centrale.
- Un ultimo livello che comprende una costellazione di materie, elencate dal terzo comma dell'articolo 72, dove il Lander può legiferare in deroga al Bund. Una sorta di contropartita per l'aumentare delle competenze affidate allo stato centrale. Abbiamo quindi l'applicazione in sussidiarietà della regola *lex posterior abrogat prior*, un modello che innesta tutta una serie di connotati competitivi all'originale tronco sussidiario dell'organizzazione statale tedesca: una sorta di ping pong legislativo.

Per quanto riguarda la situazione italiana, il quadro è sicuramente differente, trovandoci davanti ad uno stato regionalista e non federale. La sussidiarietà, infatti, presuppone coesione ed integrazione, insomma, unità statale nella diversità dei diversi corpi sociali, rispetto delle identità regionali nel raggiungimento dei comuni obiettivi statali, e nell'omogeneità di condizioni; vi è un forte legame e una diversa gradazione fra sussidiarietà, solidarietà e principi dello stato sociale. Proprio a tal proposito vi è una forte resistenza da parte del regionalismo, l'intervento sussidiario al fine dell'omologazione, del

Punta il tuo smartphone sul QR CODE e accedi al nostro sito web!



raggiungimento di comuni condizioni di vita, delle stesse chances potrebbe costringere, limitare l'autonomia delle regioni e la piena espressione di queste rispetto allo stato.

Citando una delle maggiori componenti del rapporto sussidiario, lo Stato sociale, il principio ha sempre evidenziato la sua ambivalenza, come argine alla tensione centripeta dello Stato, o come struttura finalizzata al raggiungimento di comuni obiettivi. Lo stato regionale rispetto lo stato federale, gode di una strutturazione di minor intensità tra potere centrale e regioni, questo non significa che non vi sia regolamentazione dei rapporti, anzi, proprio detta minore gradazione richiama a se una più puntuale divisione delle competenze.

Perché dello stato regionale in Italia? E in che chiave è letta detta forma di stato? Lo stato regionale in Italia risponde a una logica di garanzia e separazione; la regione è uno strumento di difesa dal potere centrale, e mezzo di protezione delle tante minoranze sul territorio. Il pluralismo è stato quindi inteso in senso dinamico-conflittuale, anziché sul piano della cooperazione ed integrazione, le diverse compagini sono in competizione fra di loro, non co-responsabili, è accentuato il fronte della libertà, e non della solidarietà.

Un regionalismo garantista, proposto in sede costituente, come funzionale alla tutela delle divisioni politiche sul territorio, che si voleva proteggere da scelte omologative, e ancora oggi, in vero, nonostante la diffusione dei partiti nazionali, e l'omologazione, si avverte quest'esigenza di garanzia reciproca. Per quanto il partito cattolico e la religione abbia sempre spinto per una sussidiarietà letta in chiave solidaristica, è stato proprio detto partito il principale artefice del modello garantistico. Così la costituzione del 48 propone un modello di raccordo fra Stato e Regioni basato su criteri formali di riparto delle competenze, anziché strumento delle autonomie in una cornice di valori comune e obiettivi.

Nel sistema italiano, come anche in quello spagnolo, l'autonomia regionale convive con un quadro di valori fondamentali che guidano il bilanciamento fra esigenze unitarie e competenze regionali; a tal proposito il sistema delle autonomie non può essere unicamente visto come criterio di ripartizione delle competenze. Lo stretto legame con una gerarchia di valori, l'azione pubblica deve essere necessariamente finalizzata a degli obiettivi. Se è vero che il rafforzamento delle identità culturali opera quale spinta verso il garantismo, questo non può essere scisso dal garantire il raggiungimento di certi obiettivi, quali ad esempio la rimozione degli squilibri economici, e il pieno sviluppo dell'identità regionale.

Il disegno del 1948 era quindi volto a delimitare le sfere di competenza dei rispettivi livelli di azione pubblica; tuttavia la struttura delineata è molto generalizzata: mancano test volti a valutare l'operato di Stato e Regioni, e quindi in grado di stabilire empiricamente quale livello è il più adeguato per un certo obiettivo; la ripartizione delle competenze è costruita su tutta una serie di frammentazione e scorporo delle competenze, che hanno contribuito, tra l'altro a giustificare i c.d. ritagli delle materie.

Grazie alla giurisprudenza, l'orientamento del 1948 è progressivamente cambiato, e si è volto in senso maggiormente cooperativo. Viene, quindi, introdotto il principio cooperativo; in giurisprudenza costituzionale comincia l'affermarsi di test fondati sul principio di sussidiarietà e omogeneità funzionale al raggiungimento di obiettivi e valori unitari costituzionali. A tale nuovo quadro consegue una naturale riduzione dell'autonomia regionale, in favore di un rafforzamento dello stato centrale, e una serie di meccanismi volti a controllare l'operato dei vari livelli.

Un primo tentativo di modificare il sistema lo si ha con la L.59 del 1997 che prevedeva un forte utilizzo del principio di sussidiarietà nel rapporto tra regioni ed enti minori. L'idea fondava sulla possibilità di

Punta il tuo smartphone sul QR CODE e accedi al nostro sito web!



un'amministrazione più vicina al cittadino: si prevedeva quindi una ripartizione delle competenze ascendente quando necessario, e discendente, escluse quelle funzioni incompatibili con la dimensione dell'ente. Detta legge delega non poteva che coordinarsi con il principio di sussidiarietà, tuttavia, mancava della predisposizione di una serie di congegni di attivazione, e di procedure di raccordo e confronto dell'operato dei vari enti, e ancora una volta si ha, quindi, un favorimento del potere statale centrale.

Nel 2001 arriva la riforma del titolo V, fondata sulla sussidiarietà verticale; la sussidiarietà orizzontale, o sociale, rimane in ombra, operando perlopiù a livello istituzionale. In mancanza della predisposizione di congegni d'attuazione e meccanismi di confronto e raccordo, è la stessa sussidiarietà ad operare come cornice della leale collaborazione, e come perno centrale della nuova struttura amministrativa. Dopo la revisione costituzionale, la costituzione offre finalmente una struttura regionale in chiave finalistica, fondata sulla collocazione ottimale delle competenze. Tutti i livelli, muovo in concordanza, al fine di uno sviluppo unitario e delle rimozione dei squilibri, al fine dell'effettivo esercizio dei diritti della persona.

La riforma ha anche incidenza sulla legislazione. La sentenza 303 del 2003 dispone a favore dell'operare del principio di sussidiarietà anche in materia legislativa. L'articolo 118 Cost. permette un nuovo ordinamento. La sussidiarietà è un valore guida, non più una garanzia difensiva; l'ordinamento si fonda su integrazione e collaborazione, i rapporti fra le fonti di diverso livello sono rimodellati.

In quest'ottica il principio della sussidiarietà viene ora quasi a coincidere con l'interesse nazionale, che non è un criterio locativo delle competenze, ma continua valutazione politica; una definizione che non è interamente tipizzabile in costituzione, e sulla quale non è possibile costruire una fitta ripartizione dei compiti. Vengono costruiti i meccanismi di competenza residuale e tutta una serie di congegni flessibili al fine di facilitare la sostituzione dei livelli quanto necessario.

La sussidiarietà impone l'utilizzo della ragionevolezza dell'azione pubblica, che deve agire secondo esigenze unitarie, e a valutazioni in merito di coerenza, congruità, proporzionalità e pertinenza.

Importante porre l'accento sulle diverse possibilità di sviluppo del principio di sussidiarietà. Il principio può, come accade spesso soprattutto negli stati regionali, operare come criterio di rigido riparto delle competenze. Una lettura più calzante è quella che pone l'intero paese volto al raggiungimento di certi obiettivi e certe finalità, il riparto delle competenze effettuato sulla base di una cornice di valori, e quindi una cooperazione fra Stato e Autonomie volta a raggiungere quegli obiettivi. La prima lettura, invece, vuole la sussidiarietà come cane da guardia, argine all'accentramento statale, e quindi in chiave di garanzia delle regioni. E' così che per lungo tempo si è interpretata la sussidiarietà in Italia, come è dimostrato dalla puntuale ripartizione delle competenze. Si voleva impedire che l'azione comune della Nazione potesse mettere in discussione o sopprimere le identità locali; tuttavia, è opinione di Ridola che proiettarsi in detto senso finisce con il pregiudicare anche queste, senza un'azione strutturata fondata sulla cooperazione e volta al raggiungimento degli obiettivi dello stato sociale, e quindi la rimozione degli ostacoli di fatto all'eguaglianza, è impossibile la piena esplicazione e sviluppo delle identità locali.

La coordinazione fra più livelli di azione è stato certamente uno dei snodi centrali di discussione in merito all'Unione Europea, e al rapporto di detta struttura con la sussidiarietà. In ambito europeo lo stesso principio ha una certa ambivalenza, come principio che promuove la generalizzazione, e allo stesso momento, che permettere la riappropriazione di ambiti comunitari da parte degli stati; insomma, una clausola aperta che si presta a letture antitetiche.

Punta il tuo smartphone sul QR CODE e accedi al nostro sito web!





Nell'articolo 3B II comma del trattato di Maastricht, e ora nell'articolo 5 TUE, viene offerto un quadro della sussidiarietà che opera in base a due criteri convergenti, quello dell'insufficienza degli stati al raggiungimento degli obiettivi, e quello della scelta del livello che consente la migliore realizzazione in ambito comunitario; quindi rispondenti a canoni di razionalità rispetto al valore da perseguire, e efficienza.

Punta il tuo smartphone sul QR CODE e accedi al nostro sito web!

