

Materiali del Panel
“Coesione economica, sociale e territoriale nella società civile in trasformazione”
Chair, Giuseppe Caia e Maria Giulia Roversi Monaco

nell’ambito della
IV Conferenza annuale Icon-S Italian Chapter
“Politica e istituzioni tra trasformazioni e riforme”
Università Bocconi, Milano 13 e 14 ottobre 2023

Il presente scritto è stato realizzato nell’ambito delle attività di ricerca della SP.I.S.A. – Scuola di Specializzazione in Studi sull’Amministrazione Pubblica – Università di Bologna

LE RISORSE PUBBLICHE LIMITATE E LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

PROF.SSA VANESSA MANZETTI
Dipartimento di Scienze Politiche - Università di Pisa

SOMMARIO: *1. Risorse pubbliche limitate e principio di sussidiarietà orizzontale: due letture possibili – 2. Il favor costituzionale verso la sussidiarietà orizzontale quale “impiego” di risorse pubbliche – 3. La sussidiarietà orizzontale quale apporto di risorse private allo svolgimento di attività di interesse generale – 4. Una riconduzione a sistema del complesso rapporto tra risorse pubbliche e sussidiarietà orizzontale: “due facce della stessa medaglia”. Qualche suggestione a conclusione*

1. Risorse pubbliche limitate e principio di sussidiarietà orizzontale: due letture possibili

La consapevolezza che le risorse pubbliche siano limitate e che queste siano sottoposte al rispetto di importanti vincoli europei e nazionali è ormai impressa in modo emblematico in costituzione con l’introduzione del principio di equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

Questa ha infatti trovato collocazione all’interno di molte Costituzioni europee, tra cui anche quella italiana con la nota riforma del 2012 che ha interessato gli art. 81, 97, 117 e 119 cost., quale risposta alle crisi economiche e finanziarie che a partire dal 2008 avevano assunto una portata globale, portando l’Unione europea ad introdurre limiti più stringenti all’incremento della spesa pubblica.

Certo è che l’introduzione nella nostra Costituzione dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico sembrano muoversi in senso opposto all’altrettanto indubbia necessità di ingenti risorse pubbliche che sta alla base di tutti gli interventi pubblici tipici dello Stato sociale.

Un quadro siffatto porta dunque a chiedersi, ed è questo uno degli interrogativi alla base della ricerca, come si concili un sistema imperniato sull'equilibrio di bilancio, e dunque sui limiti al ricorso all'indebitamento con la volontà di mantenere saldo il sistema di Stato sociale.

Ebbene la soluzione più semplice potrebbe essere quella di aumentare la pressione fiscale al fine di generare nuove entrate pubbliche da destinare al sistema di *welfare*, ma questa strada non è percorribile, in un Paese come quello italiano in cui la pressione fiscale si attesta a livelli molto alti, ed è mal percepita dall'opinione pubblica, che la ritiene incompatibile con una ripresa delle attività economiche e con la conseguente attivazione di migliori tassi occupazionali.

Tali considerazioni sembrerebbero dunque essere di fronte ad un cortocircuito, ad una "trappola" per la tenuta dello Stato sociale, dove non sembrano esservi né vincitori né vinti, ponendo gli Stati di fronte al rischio di lasciare sulla strada uno sciame di diritti vecchi e nuovi, anche perché l'invecchiamento della popolazione, il forte allungamento della vita, i nuovi diritti e l'aumentata sensibilità sociale richiedono sempre maggiori risorse.

Ed è proprio nel tentativo di trovare una via di uscita che si è fatta strada negli ultimi anni l'idea di una trasformazione del modello di *welfare*, con il passaggio dal sistema di *welfare state* ad un sistema di *welfare society*, dato che il *welfare state* sostenuto dalla fiscalità generale e dal ricorso all'indebitamento non è più in grado di rispondere ai bisogni che emergono dalla società.

Basti pensare, come rilevato dalla Fondazione Turati, che nel 2030 solo per mantenere i servizi esistenti, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, servirebbe un incremento della spesa pubblica superiore a 70 miliardi. Una cosa semplicemente impossibile visto lo stato della finanza pubblica.

Il riferimento al modello di *welfare society* porta dunque ad aprire le porte ai soggetti della sussidiarietà orizzontale (che rappresentano un perimetro ben più ampio di quelli del Terzo settore) al fine di dare una risoluzione pubblico-privata a problemi di interesse generale in costante divenire.

Il che porta ad evidenziare l'assioma per cui la complessità delle moderne società porta sempre più frequentemente i soggetti pubblici e quelli della sussidiarietà orizzontale ad affrontare i c.d. problemi di sistema come "*le pandemie, i cambiamenti climatici, il riscaldamento globale del pianeta, la scarsità di acqua, le grandi migrazioni*", problemi di fronte ai quali nessun soggetto singolo né pubblico né privato "è in grado, da solo e con le proprie risorse, di risolvere"¹.

¹ G. ARENA, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, 2022, 9.

Il riflettere sulla necessità del passaggio dal sistema di *welfare state* a quello di *welfare society*, porta anche ad evidenziarne il centrale aspetto economico – finanziario, posto che è proprio la situazione di limitatezza delle risorse pubbliche ad indurre verso una tale trasformazione.

La collaborazione pubblico privato trova infatti, tra le principali ragioni proprio quella del conseguimento di risparmi di spesa, oltreché quella di una maggiore qualità dei servizi e della capacità di rispondere prontamente a bisogni mutevoli, considerato che i soggetti pubblici e i soggetti della sussidiarietà orizzontale perseguono obiettivi simili, per non dire coincidenti, apportando ciascuno proprie risorse.

Ciò significa che il passaggio ad un modello di *welfare society* quale espressione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale non può in alcun caso ridursi ad un favore puramente ideologico, sottraendosi alla verifica dei risultati ottenuti in termini sia di efficacia dei servizi che di costo per il bilancio pubblico e per gli utenti.

Vero è che “nella comparazione tra attività svolta dai (o che potrebbero svolgere i) privati, e attività svolta dai (o che potrebbero svolgere i) poteri pubblici, soprattutto quando si devono valutare costi e risultati, gli elementi da valutare sono così numerosi, gli apprezzamenti possibili così ampi, le ponderazioni dei diversi elementi così necessariamente convenzionali, gli accertamenti così difficili e approssimativi, che, *in pratica*, tranne casi semplici ed evidenti, la conclusione *non è mai predeterminabile*, e gli unici vincoli nei confronti del potere pubblico, prima di decidere in un senso o nell’altro, stanno *nell’onere di argomentare ragionevolmente* e di seguire eventualmente le procedure previste, cosicché, alla fin fine, ogni decisione è politica e spetta alla maggioranza del momento”².

Questo non significa certo che nel ricorrere alla scelta se avvalersi o no della collaborazione dei soggetti della sussidiarietà orizzontale i soggetti pubblici non debbano rispondere ai fondanti principi costituzionali a presidio dell’agire amministrativo, qual è il principio di buon andamento, inteso anche nella sua declinazione finanziaria, a seguito della modifica costituzionale che ha interessato l’art. 97, con l’introduzione di un primo comma in forza del quale “*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*”.

Declinazione finanziaria a cui conseguono effetti non neutri, soprattutto quando in gioco sono le trasformazioni del modello di *welfare*, e con queste la scelta tra più modi, tutti legittimi, di

² G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, 32.

amministrare, ovvero secondo il tradizionale modello bipolare o secondo il modello dell'amministrazione condivisa imperniato sul c.d. paradigma sussidiario.

Tale chiave di lettura porta infatti ad evidenziare come il principio di equilibrio di bilancio, non sia soltanto un diritto che coesiste con il principio di buon andamento, e con quello di sussidiarietà orizzontale, ma vive “nei” principi di buon andamento e in quello di sussidiarietà orizzontale.

Il che significa che il non tenere conto della declinazione finanziaria di tali principi rischia di lederne la stessa ragion d'essere, ovvero quella di porre l'amministrazione di fronte alla scelta della soluzione sostenibile sia economicamente che socialmente.

La declinazione finanziaria del principio di sussidiarietà orizzontale non si presenta però come lineare, posto che da un lato porta ad enfatizzare l'impiego di risorse pubbliche in favore dei soggetti della sussidiarietà orizzontale, dall'altro porta ad enfatizzare l'apporto di risorse private in campi tradizionalmente di interesse pubblico.

2. Il *favor* costituzionale verso la sussidiarietà orizzontale quale “impiego” di risorse pubbliche

La prima domanda da porsi è quale sia il senso dell'art. 118, u.c., Cost quando afferma che “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”.

Più precisamente cosa significhi “favorire” e secondo quali modalità?

La risposta ad una tale domanda si presenta più complessa del previsto, poiché in prima battuta questa azione di favore si traduce in un insieme di erogazioni di risorse in senso lato da parte dei pubblici poteri, volte a sostenere sia la *domanda* che anche l'*offerta* di attività di interesse generale, quali ad esempio le attività di produzione ed erogazione di beni e servizi sociali.

Non solo, assai diverse sono le modalità in cui può realizzarsi questo sostegno, ossia tramite trasferimenti diretti erogati con diverse modalità ai privati oppure tramite una riduzione del prelievo fiscale quale mancate entrate fiscali.

Il riferimento è a quello che la dottrina economica ha chiamato “spesa sussidiaria orizzontale”, ovvero l'insieme delle risorse che i pubblici poteri destinano, a titolo diretto o indiretto, al fine di attivare

un'offerta privata di beni e servizi svolti per il bene della collettività e sostenere la domanda di tali beni e servizi da parte dei cittadini, garantendo loro libertà di scelta

Ma la misurazione della *spesa sussidiaria orizzontale dal lato dell'offerta* non si presenta come un facile esercizio, per una molteplicità di fattori, tra cui *in primis* la molteplicità dei soggetti pubblici interessati che rende non agevolmente mappabili tutti i trasferimenti erogati alle singole iniziative dei privati dai diversi livelli dell'amministrazione, quindi enti locali, Regioni e Stato centrale. Questo anche in considerazione del loro elevato numero, nonché dell'autonomia di ciascun ente territoriale nel porre in essere le proprie politiche del *welfare* a livello locale, a cui conseguono differenti visioni di *welfare* e una eterogeneità dei meccanismi di *favor* implementati da ciascuna amministrazione.

A ciò si aggiunge la difficoltà di individuare tali risorse all'interno delle voci di bilancio, i cui tecnicismi rispondono a logiche ben diverse, tali da indurre in confusione se non in errore nell'opera di estrapolazione delle sole risorse che rispondono ad una reale logica sussidiaria.

Si pensi al rischio di andare a considerare nella spesa sussidiaria quei fondi regionali creati per aiutare le madri in difficoltà a sostegno della natalità, che se rispondono certamente a nuovi bisogni espressione di nuove povertà, difficilmente si possono far rientrare tra le attività di interesse generale. Non solo. Guardando al sostegno alla spesa sussidiaria dal lato dell'offerta, occorre anche includere i trasferimenti agli erogatori di tali servizi, attraverso l'istituto del 5 per mille, quali azioni che interessano la fiscalità e che possono costituire anche un favor per i soggetti della sussidiarietà orizzontale.

Il 5 per mille, infatti come i similari 8 e 2 per mille, si configura come una percentuale IRPEF che il contribuente ha la possibilità di destinare anche a favore di soggetti della sussidiarietà orizzontale.

Tale meccanismo va dunque di fatto a trasformare delle entrate fiscali in contributi dello Stato a favore di organizzazioni dei soggetti della sussidiarietà orizzontale, andando a sostenere l'offerta per la ragione che a ricevere tali trasferimenti sono direttamente gli enti che erogano tali servizi e non i beneficiari dei servizi, a differenza del meccanismo delle detrazioni d'imposta e delle deduzioni dal reddito che va invece a sostenere la domanda secondo un modello indiretto di realizzazione del *favor* sussidiario.

Il che va ad evidenziare la centralità di un tale meccanismo per l'effettività del paradigma sussidiario, anche se questo è spesso inficiato da un vulnus informativo da parte dei contribuenti.

Basti pensare al *caos* che si aggira intorno ai tre istituti dell'8, 5 e 2 per mille, istituti diversi, ma similari in quanto tutti e tre espressioni di scelte, in alcun modo alternative tra loro, che possono essere tutte espresse, senza determinare maggiori imposte dovute.

Sul punto occorre però fare alcune precisazione, poiché l'8, il 5 e il 2 per mille si strutturano in modo assai differente.

Ed infatti l'8 per mille si presenta come una facoltà del contribuente di esprimere la propria scelta in merito alla destinazione di questa parte del gettito per finalità sociali e di pubblica utilità fra lo Stato stesso e alcune confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa³.

Ne consegue che l'istituto dell'8 per mille interessa solo la possibilità di erogare parte delle risorse pubbliche a confessioni religiose oltre che allo Stato, potendo così arrivare solo "indirettamente" a sostegno dei soggetti della sussidiarietà orizzontale, secondo un processo a catena.

Diversamente sembra rispondere meglio alla logica del paradigma sussidiario l'istituto del 5 per mille⁴, attraverso il quale i contribuenti possono scegliere⁵ di destinare una quota pari, appunto, al cinque per mille dell'IRPEF sia a enti pubblici che agli enti del Terzo settore iscritti presso l'elenco dei beneficiari tenuto dall'Agenzia delle Entrate⁶.

Il 5 per mille risponde dunque al principio di sussidiarietà fiscale, andando a riconoscere la "fiducia" della società civile verso il Terzo settore, quali soggetti che affiancano l'intervento pubblico in settori chiave come l'assistenza, la salute, lo sport e la cultura.

Ancora diverso è il 2 per mille, nato quale quota destinata ai partiti politici, che ha visto dal 2016 e per alcuni anni una estensione anche in favore di associazioni culturali, ma che dal 2022 sembra

³ Nel caso di scelte non espresse da parte del contribuente, il riparto è effettuato nella stessa proporzione delle scelte espresse, con l'eccezione di alcune confessioni che hanno deciso di rinunciare alla quota loro spettante delle scelte non espresse.

⁴ Per approfondimenti sul 5 per mille si veda M. FATTORE, G. VITTADINI, *Crisi sociale e sviluppo sostenibile*, in G.C. BLANGIARDO, A. BRUGNOLI, M. FATTORE, F. MAGGINO, G. VITTADINI (a cura di), *Sussidiarietà e... sviluppo sostenibile. Rapporto sulla sussidiarietà 2021/2022*, San Giuliano Milanese, luglio 2022, 36.

⁵ Nello specifico ciascun contribuente può scegliere di devolvere o meno lo 0,5% dell'imposta che grava sui propri redditi (Irpef). Le modalità di scelta sono due: indicando il codice fiscale del soggetto prescelto, il contributo va direttamente all'ente. Se, invece, si mette soltanto la firma per il 5x1000, senza indicazioni, il contributo viene poi ripartito fra tutti i soggetti beneficiari. Chi invece non fa alcuna scelta lascia la propria quota allo Stato

⁶ Possono beneficiare del 5 per mille gli enti non profit operativi negli ambiti previsti e, nello specifico: Riquadro "Sostegno degli enti del terzo settore iscritti al RUNTS" - a partire dal 2023 enti del Terzo Settore iscritti nel registro unico nazionale del Terzo Settore incluse le cooperative sociali ma escluse le Imprese sociali di natura societaria; Riquadro "Ricerca scientifica e universitaria" - Enti di istruzione e ricerca; Riquadro "Ricerca sanitaria"- Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico; enti e istituzioni che svolgono attività di ricerca sanitaria con orientamento traslazionale; Riquadro " sostegno delle associazioni sportive dilettantistiche"- ASD con riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI, affiliazione a una Federazione sportiva o a un ente sportivo nazionale o a una disciplina, che svolgono attività di avviamento sportivo per minori, anziani over 60 o persone svantaggiate; Riquadro "attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici" - enti che realizzano attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; Riquadro "sostegno degli enti gestori delle aree protette" - enti gestori aree protette; alcuni enti pubblici - Comuni, Istituti universitari e di ricerca, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico e altri istituti sanitari pubblici con finalità di ricerca ad orientamento traslazionale, Istituti controllati dal MIBACT e dotati di autonomia speciale.

essere stato reintrodotta, non senza forti avversioni da parte del mondo del Terzo settore, nella formulazione originaria che lo vedeva indirizzato solo ai partiti politici.

Altrettanto, se non più complessa, è poi una lettura della *spesa sussidiaria dal lato della domanda*, ovvero di quei casi in cui lo Stato, e talvolta gli altri enti territoriali, vanno a farsi carico (anche in modo forfettario) della spesa (o di parte della stessa) pagata da un soggetto privato in quanto riconoscono tale spesa come inerente attività d'interesse generale.

La spesa sussidiaria orizzontale dal lato della domanda viene così stimata in termini di mancato gettito fiscale, quale somma delle detrazioni e deduzioni che il cittadino ha goduto per l'anno d'imposta considerato⁷.

Il primo ostacolo in questo caso è dato dal fatto che nella maggior parte dei casi il dato disponibile inerente detrazioni e deduzioni non consente però di individuare la natura pubblica o privata dell'erogatore del servizio, posto che i soggetti pubblici accordano la riduzione dell'imposta indipendentemente da quale sia stato l'erogatore del servizio, consentendo, quindi, alle persone di decidere autonomamente il destinatario della propria spesa, senza indirizzare le scelte del singolo, e rispettando la libertà di scelta dei cittadini.

Particolare attenzione deve essere prestata alla definizione ampia e atecnica di *spesa sussidiaria orizzontale dal lato della domanda*, dal momento che una definizione più stringente (e forse più corretta) di sussidiarietà orizzontale dovrebbe essere ristretta in modi diversi, fino a giungere alla definizione di una spesa sussidiaria orizzontale "in senso stretto", che include solo le *detrazioni d'imposta* per erogazioni a favore dei soggetti del Terzo settore e *gli oneri deducibili* per donazioni a istituzioni religiose e in parte anche la voce "altri oneri deducibili"⁸. Questa voce, oltre ai contributi versati a fondi integrativi al servizio sanitario nazionale, raccoglie i contributi, le donazioni e le oblazioni erogate alle ONG che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, le erogazioni liberali a favore dei soggetti del Terzo settore e le erogazioni a favore di enti universitari e di ricerca pubblica.

Le considerazioni sulla spesa sussidiaria sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda portano ad evidenziare, al di là dei passi avanti fatti con la Riforma del Terzo settore, come la commistione tra diverse voci di spesa utilizzata dagli esperti della materia per l'individuazione della spesa sussidiaria sembra portare verso un concetto esteso e atecnico di spesa sussidiaria orizzontale,

⁷ Anche se tra questi vi è una differenza di fondo importante poiché le detrazioni riducono l'imposta da pagare, in quanto il corrispondente ammontare (in quota fissa o in somma variabile) viene sottratto dall'imposta lorda, mentre gli oneri deducibili sono quelle spese che vanno a ridurre il reddito complessivo, determinando il reddito imponibile.

⁸ B. PAGAMICI, *Enti del Terzo Settore: agevolazioni fiscali applicabili ad ampio raggio*, in *ipsoa.it*, 2022.

facendovi rientrare risorse che non contribuiscono all'attivazione da parte dei privati, singoli o associati, di attività di interesse generale⁹.

Al riguardo occorre infatti ricordare la riconducibilità delle risorse riconosciute ai soggetti della Sussidiarietà Orizzontale ai c.d. provvedimenti attributivi di vantaggi economici *ex art.* 12 della legge n. 241/1990, a cui consegue una necessaria rendicontazione delle spese che, sulla scorta degli orientamenti univoci della giurisprudenza amministrativa e contabile, dovrà essere analitica ed inerente alle attività svolte.

La difficoltà di quantificare con esattezza l'importo della spesa sussidiaria rappresenta, pertanto, un grave *vulnus* all'effettività del principio di sussidiarietà orizzontale, posto che tale principio necessita di essere letto anche secondo la sua declinazione finanziaria, che chiama in causa modelli innovati e sostenibili di intervento pubblico *promozionale* rivolto a *tutti* i cittadini singoli e associati pronti a svolgere attività di interesse generale.

Il che significa prestare particolare attenzione al *maremagum* di risorse pubbliche che possono essere messe a disposizione dei soggetti della sussidiarietà orizzontale.

Queste, infatti, possono essere di vario tipo, sia risorse economiche, proprie o di altro ente o soggetto, che beni mobili e/o immobili, e risorse umane, proprie dell'ente procedente o di cui esso si avvale a vario titolo (ad esempio per attività di stage o tirocinio o altro ancora).

Si tratta di una distinzione non neutra. Basti pensare a tutte le limitazioni di ordine urbanistico, edilizio o in ragione dell'eventuale disciplina di tutela (ad esempio, in quanto bene culturale vincolato) che possano interessare il vasto perimetro degli immobili pubblici, per i quali al fine di scongiurare ipotesi di danno erariale, la Corte dei Conti ha più volte sostenuto la necessità di una attenta stima del c.d. valore d'uso del bene.

Al riguardo a fare un po' di chiarezza sembra essere intervenuto il Codice del Terzo settore, in cui, seppur con riferimento ai soggetti del Terzo settore, è espressamente affermato che le amministrazioni pubbliche devono controllare il "corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali" (art. 93, comma 3, lett. e, CTS), ma anche degli eventuali beni pubblici messi a disposizione (art. 93, comma 4, CTS).

⁹ Si rinvia per considerazioni di carattere generale a M. TRABUCCHI, *La spesa sussidiaria orizzontale in Italia*, in G. MARTINI (a cura di), *Sussidiarietà e... spesa pubblica. Rapporto sulla sussidiarietà 2014/2015*, San Giuliano Milanese, Aprile 2015, 161-216.

Riferimenti che evidentemente avvalorano la forte declinazione finanziaria del principio di sussidiarietà orizzontale.

3. La sussidiarietà orizzontale quale *apporto* di risorse private allo svolgimento di attività di interesse generale

Il riferimento allo svolgimento di attività di interesse generale da parte di soggetti privati singoli o associati può anche essere visto come apporto di importanti risorse private in campi tradizionalmente appannaggio dei soggetti pubblici.

Ed in questo caso i soggetti della sussidiarietà, mentre vanno ad intervenire nella situazione di carenza di risorse pubbliche e nelle inefficienze delle pubbliche amministrazioni, danno anche vita ad una nuova modalità di partecipazione alla vita pubblica.

Tale meccanismo porta con sé un importante effetto moltiplicatore economico e sociale, poiché i soggetti che si prendono cura di beni comuni o esercitano in maniera economicamente sostenibile, attività di interesse generale, possono, al tempo stesso, innescare un meccanismo di sviluppo e nuove occasioni di lavoro.

Si pensi all'art. 18 "Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore" del decreto legislativo n. 201 del 2022 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" che individua tra le possibili modalità di gestione dei servizi pubblici locali i rapporti collaborativi previsti all'art. 55 del Codice del Terzo settore, ponendo però l'accento sulla scelta posta in essere, disponendo uno specifico *obbligo di motivazione* che, a ben vedere, potrebbe portare a rafforzare la fiducia verso un nuovo paradigma sussidiario.

Ciò in quanto l'art. 18 specifica che la motivazione deve essere data nell'ambito della relazione di cui all'articolo 14, comma 3, in riferimento alla "Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale". Questo vuol dire che, nell'articolare la motivazione, gli enti locali dovrebbero tenere conto delle caratteristiche *tecniche ed economiche* del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, *della situazione delle finanze pubbliche*, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché *dei risultati* della eventuale gestione precedente del medesimo servizio *sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica*, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati, oltretutto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali.

Una motivazione, dunque, che, come si vede, deve tenere ben di conto della prospettiva finanziaria del principio.

Come si evince anche dalla lettura dell'art. 55 del Codice del Terzo settore, che in relazione agli istituti di co-programmazione a monte, co-progettazione a valle degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale, ricorda come tutto il processo debba partire dall'individuazione dei bisogni da soddisfare ed in rapporto a questi gli interventi necessari, le modalità di realizzazione e – non da ultimo - le risorse sia pubbliche che private disponibili. Il che significa evidenziare lo stretto rapporto bisogni-risorse, quale presupposto di una sostenibile co-programmazione prima e co-progettazione poi, quale ulteriore conferma della declinazione finanziaria del principio di sussidiarietà orizzontale¹⁰.

Così come l'art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici, rubricato “ Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore”, in cui viene affermato espressamente nell'ambito dello stesso Codice dei Contratti pubblici che la disciplina del rapporto tra enti del TS e PA prevista dal Codice del terzo settore non rappresenta una deroga, da interpretare restrittivamente, al modello generale basato sulla concorrenza, bensì uno schema a sua volta generale da coordinare con quest'ultimo.

Il che sembra voler dire che il Codice va ad aprire lo spazio ad un modello fondato su un'analisi economica e sociale della soluzione prescelta che evidenzii il valore aggiunto della stessa rispetto al ricorso agli ordinari strumenti dell'evidenza pubblica tramite affidamento competitivo, secondo la logica del principio del risultato, non a caso posto all'art. 1 del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Principio quello del risultato che come quello di sussidiarietà sottende ad un cambio di paradigma a carattere generale, che porta con sé il passaggio “dalla logica meramente pro-concorrenziale della regolamentazione dei contratti pubblici ... a una visione più ampia della committenza pubblica, che persegue l'obiettivo prioritario della realizzazione dell'opera, dell'approvvigionamento dell'amministrazione, dell'affidamento dei servizi pubblici”¹¹.

Tutte queste considerazioni portano dunque a evidenziare come in capo alle pubbliche amministrazioni resti la possibilità di scegliere tra i vari modi di amministrare, ovvero secondo il modello gerarchico o secondo il modello sussidiario, e come questa scelta possa rispondere ai più

¹⁰ L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, vol III, 2021.

¹¹ Così G. NAPOLITANO, *Committenza pubblica e principio del risultato*, in www.astrid-online.it, 2023.

svariati motivi, tra cui quelli che fanno riferimento all’impatto finanziario ed economico di una qualsiasi scelta rappresentano senz’altro uno tra i fattori determinanti.

4. Una riconduzione a sistema del complesso rapporto tra risorse pubbliche e sussidiarietà orizzontale: “due facce della stessa medaglia”. Qualche suggestione a conclusione

A conclusione sembra dunque potersi affermare che la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale non può prescindere dall’attivazione di misure di intervento pubblico promotore da parte dei diversi livelli di governo.

L’amministrazione condivisa espressione del nuovo modo di amministrare incardinato nel paradigma sussidiario dovrebbe dunque ri-avvicinare l’amministrazione agli amministrati della società civile, andando a condividere una visione della società che in ragione dell’odierna complessità e dell’emersione sempre più rapida di nuovi bisogni sociali porta verso un modello di amministrazione orientato alla convergenza di obiettivi pubblici e privati e all’aggregazione delle risorse pubbliche con quelle private, dove il riferimento non è solo e tanto alle risorse economiche, ma anche alle risorse frutto della conoscenza del territorio.

Ciò significa mettere in moto un circuito virtuoso tra risorse pubbliche e risorse private, lontano dalle contrapposizioni tipiche pubblico-privato, per andare verso l’idea di un nuovo diritto amministrativo, fondato su modelli di flessibilità, su strumenti innovativi di interlocuzione tra pubblico/privato, basati su risorse pubbliche e private aggiuntive, non solo a carattere economico, ma anche e soprattutto riferite a personale, a beni, a conoscenze¹².

Una tale chiave di lettura porta anche ad assopire i contrasti tra Codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo settore, secondo la logica per cui nei casi in cui l’amministrazione intende *sic et simpliciter* acquisire un servizio, questa dovrebbe rivolgersi al Codice dei contratti pubblici, qualora invece il volere dell’amministrazione tendesse all’integrazione di *risorse* - non solo economiche - tra soggetti pubblici e privati tutti interessati alla realizzazione di un medesimo servizio di interesse generale, dovrebbe fare riferimento ai modelli espressione del paradigma sussidiario, e dunque alle modalità di coinvolgimento degli enti del Terzo settore, previste dal Codice del Terzo settore¹³, o più in generale

¹² Cfr. M. CLARICH, *Relazione conclusiva*, nell’ambito del Convegno sul tema “Co-progettazione e co-programmazione: la gestione in sussidiarietà della funzione pubblica da parte degli enti del Terzo settore”, Trieste 25 marzo 2021.

¹³ G. MAROCCHI, *La sentenza n.131/2020 e il lungo cammino della collaborazione*, in S. PELLIZZARI, C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale.*, Trento, 2020, 9 ss.

al modello dei c.d. Patti di collaborazione che coinvolgono l'intera platea dei soggetti della sussidiarietà orizzontale.

Cosa significa tutto ciò?

Significa che il principio di sussidiarietà orizzontale anche nella sua declinazione finanziaria non può essere visto come un principio isolato all'interno del Titolo V della Costituzione, andando a interessare il principio di buon andamento e lo stesso principio democratico.

Il che porta ad evidenziare un processo di responsabilizzazione nella gestione di risorse oggettivamente limitate, quale percorso quasi inevitabile nel passaggio da una concezione del cittadino come un "controllato" della pubblica amministrazione a quella del cittadino "risorsa" della democrazia economica e sociale, soprattutto in un contesto in cui la dimensione economico-finanziaria e i processi di finanziarizzazione dell'economia stanno portando al sorgere di nuove povertà.

In conclusione più che due letture possibili del rapporto tra Risorse pubbliche limitate e principio di sussidiarietà orizzontale, vale a dire la lettura che vede il *favor* costituzionale verso la sussidiarietà orizzontale quale "impiego" di risorse pubbliche secondo la logica della spesa sussidiaria dal lato della domanda e dell'offerta e la lettura che vede i soggetti della sussidiarietà orizzontale portatori di risorse private, non solo economiche, a supporto di quelle pubbliche, sarebbe opportuno parlare di due facce della stessa medaglia di quel nuovo modello di amministrazione condivisa e sostenibile economicamente e socialmente.