

Franciszek Longchamps de Bériér

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NELLA POLONIA DEMOCRATICA

Volendo dare una risposta alla domanda su come è stato realizzato il principio di sussidiarietà nella Polonia democratica, occorre condurre l'analisi su tre piani: 1) Il legislatore polacco in che grado, in che modo e in quali campi si è lasciato guidare dal concetto di sussidiarietà? 2) Gli organi polacchi preposti ad applicare il diritto, in che grado fanno riferimento al concetto di sussidiarietà, cercando di cogliere nelle norme vigenti la base per la sua realizzazione? 3) La scienza giuridica polacca in che grado cerca di cogliere nel diritto il tentativo di realizzare il concetto di sussidiarietà e postula l'attuazione di tale concetto?

Una risposta esauriente alle superiori domande non è possibile almeno per due ragioni. In primo luogo, perché il concetto di sussidiarietà può trovare applicazione in tante sfere della vita sociale al punto che al singolo studioso è difficile condurre un'analisi del diritto nei molteplici aspetti di questo settore. In secondo luogo, il diritto polacco, in relazione alla trasformazione ordinamentale dopo il 1989 e l'accesso all'Unione Europea nel 2004 è in continua mutazione e sviluppo. È ben difficile rappresentare l'attuale stato nel suo complesso.

L'idea di sussidiarietà a volte viene presentata come la chiave per le riforme ordinamentali nel gruppo dei paesi che un tempo facevano parte del blocco sovietico¹. I fondamentali cambiamenti ordinamentali, quali son venuti fuori dopo il 1989 in Polonia, la rottura con il ruolo di guida del partito comunista, con la centralizzazione dell'apparato amministrativo, con il primato della proprietà collettiva su quella privata, con la collettivizzazione dei mezzi di produzione, con la programmazione economica centralizzata, significano in sostanza la costruzione di uno stato in cui il concetto di sussidiarietà può essere attuato ed è allettante come alternativa nei confronti dei progetti ultra-liberali.

La risposta al quesito sul significato dell'idea di sussidiarietà nel diritto polacco può dunque assumere un carattere concettuale: a sostegno della scelta di alcuni esempi si possono illustrare le potenziali funzioni del principio di sussidiarietà come principio di diritto nonchè affermare l'esistenza di condizioni indispensabili per la sua applicazione. Tra questi esempi è d'uopo citare la Costituzione polacca, il cui preambolo, caso raro in Europa, fa riferimento al

¹ M. Kulesza, Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski), w: „Subsydiarność”..., op. cit., s. 117-126

principio di sussidiarietà come uno dei quattro principi su cui si basano i diritti fondamentali dello stato, istituiti nella costituzione. Nel diritto amministrativo materiale, ordinamentale e processuale (che, seguendo la scienza germanica a volte in Polonia è trattato come la concretizzazione del diritto costituzionale) è possibile successivamente indicare i campi di applicazione dell'idea di sussidiarietà: la sfera delle relazioni tra gli organi dell'amministrazione governativa e gli enti autonomi (con particolare riferimento a quelli territoriali ritornati in essere nel 1990), la sfera delle relazioni tra l'amministrazione e le organizzazioni non governative (NGO's) e infine la sfera delle relazioni tra l'amministrazione e gli amministrati (quest'ultima esemplificata dalla legislazione sull'assistenza sociale). Nella nostra analisi lasciamo da parte le conseguenze scaturenti dal diritto polacco legate all'applicazione della idea di sussidiarietà nell'ambito dell'Unione Europea.

1. *Lo status costituzionale del concetto di sussidiarietà in Polonia*

L'analisi del testo della Costituzione della Repubblica Polacca del 2 aprile 1997, della prassi della sua attuazione attraverso la Corte Costituzionale e i tribunali e anche la letteratura relativa al diritto costituzionale consente di affermare che il legislatore si è ispirato al concetto di sussidiarietà, definendo i diritti fondamentali dello stato. Conferma di tutto ciò è dato dal preambolo della Costituzione in cui leggiamo: «Noi Popolo Polacco – tutti i cittadini della Repubblica (...) approviamo questa Costituzione della Repubblica Polacca quale diritto fondamentale per lo stato, fondato sul rispetto della libertà e della giustizia, sulla collaborazione delle autorità, sul dialogo sociale nonché sul principio di sussidiarietà al fine di consolidare i diritti dei cittadini e delle loro comunità. Facciamo appello a tutti coloro che applicheranno detta Costituzione per il bene della Terza Repubblica, affinché si adoperino a ciò avendo cura di rispettare la naturale dignità dell'uomo, i suoi diritti alla libertà e il dovere di solidarietà con gli altri e perché considerino il rispetto di tali principi quale fondamento intangibile della Repubblica Polacca».

Il contenuto del principio di sussidiarietà rimane sempre indefinito, il che può costituire la conseguenza della mancanza di sviluppo di questo principio nel preambolo². Nel corso dei lavori nella Commissione Costituzionale dell'Assemblea Nazionale il concetto di sussidiarietà veniva spesso richiamato dai membri della Commissione che rappresentavano,

² J. Stępień, Samorząd terytorialny w konstytucyjnym ustroju państwa, w: „Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”, red. M. Zubik, Biuro TK, Warszawa 2006, s. 629-630

per altro, correnti politiche differenti. Pur nondimeno, nel corso del dibattito non si arrivò mai alla definizione del concetto stesso³. È stato lasciato alla Corte Costituzionale il compito di dare un contenuto al principio di sussidiarietà. La Corte relativamente spesso fa riferimento al principio di sussidiarietà, anzitutto in riferimento ai problemi degli enti autonomi, benchè complessivamente non abbia precisato ancora il contenuto del principio. La Corte accontentandosi abitualmente del richiamo allo stesso principio nonchè alla letteratura concernente l'oggetto, eventualmente indica qualche aspetto scelto del principio di sussidiarietà. E così ad esempio il principio di sussidiarietà viene richiamato a sostegno della tesi sulla necessità di trasferire le competenze a un livello più alto⁴. Brevi definizioni del principio di sussidiarietà vengono formulate a margine del corso fondamentale di considerazioni, non apportando alcun nuovo contenuto nel processo di ricostruzione dell'archetipo costituzionale⁵.

Interessanti tentativi di riempire di contenuto il principio di sussidiarietà sono apparsi solo nei voti separati dei giudici in alcune cause esaminate dalla Corte Costituzionale. Ad esempio, il principio di sussidiarietà (ma anche il principio di autonomia territoriale) è stato richiamato come motivazione per particolari esigenze di carattere procedurale afferenti alla creazione del diritto riguardante le autonomie territoriali (una tempistica prolungata per dibattere i problemi, la compartecipazione)⁶. Due interessanti esempi di tentativi non riusciti per allargare la cerchia di coloro che beneficiano del principio di sussidiarietà sono testimoniati dai voti separati d'uno dei giudici della Corte Costituzionale⁷ nelle sentenze in cause aventi per oggetto dei piccoli appezzamenti di orti e giardini gestiti dai lavoratori a un prezzo simbolico pagati alle municipalità⁸ nonchè le cooperative di civile abitazione⁹. In

³ P. Winczorek, *Zasada subsydiarności w dyskusjach ustrojowych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, w: „Subsydiarność”, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 127-135

⁴ w cytowanym powyżej orzeczeniu „Marszałek Sejmu ponadto podkreślił, że proponowane przez ustawodawcę w kwestionowanej ustawie rozwiązania stanowią realizację konstytucyjnej zasady pomocniczości, której celem jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot do podejmowania działań na szczeblu lokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego.”

⁵ Por. np. wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r. (U 14/02), w którym Trybunał uznał dodatki mieszkaniowe – jako świadczenia wypłacane w wykonaniu konstytucyjnej zasady (art. 75 Konstytucji) zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym przeciwdziałania bezdomności – za realizację zasady subsydiarności, „oznaczającej, że celem działania państwa i władz publicznych jest pomoc obywatelom w sferze zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych w zakresie niezbędnym”. Zaakcentował tym samym niezbędną świadczenia, jako warunek jego przyznania.

⁶ zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (K 31/06)

⁷ sędziego Bohdana Zdziennickiego

⁸ Wyrok z dnia 20 lutego 2002 r. (K 39/00)

ambidue queste sentenze la Corte Costituzionale, tenendo conto delle patologie che c'erano nel funzionamento di queste organizzazioni nate durante l'*ancien régime* comunista, ha promosso i diritti individuali limitando quelli delle organizzazioni (a favore dei membri o dell'autonomie territoriali). Invece, come ebbe a sottolineare il giudice in questione, occorrerebbe estirpare le patologie attraverso il rafforzamento del sistema della vigilanza pubblica nonché l'educazione e il sostegno tecnico, senza dissipare il patrimonio di queste organizzazioni e senza contestare il loro ruolo sociale¹⁰. È possibile tuttavia indicare degli esempi positivi: la Corte Costituzionale ha fatto riferimento al principio di sussidiarietà tra l'altro verso le imprese che assumono al lavoro i disabili, il che costituisce il fare le veci dello stato nella realizzazione d'un compito pubblico verso i disabili e giustifica la tutela da parte della Corte Costituzionale¹¹.

Lo status del principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale resta indeterminato. Il principio di sussidiarietà non è rimasto infatti reiterato nel capitolo I della Costituzione che ha per titolo «La Repubblica», contenente l'insieme dei principi ordinamentali. Il preambolo gode della stessa dignità di rango costituzionale, il che discende dalla identica legittimazione nell'ambito della procedura legislativa; pur tuttavia, godere della stessa dignità di rango non comporta l'uguale forza giuridica¹². Parte della dottrina ha contestato in generale il significato e la portata del preambolo inteso come una eventuale base normativa: alcuni studiosi hanno assegnato al preambolo unicamente una funzione di dichiarazione assiologica; mentre altri, invece, hanno sostenuto il profondo valore normativo della prefazione alla Costituzione.

Il principio di sussidiarietà viene richiamato come banco di verifica costituzionale a se stante¹³, mai tuttavia come l'unica base per il quesito giudiziale. Il principio di sussidiarietà

⁹ Wyrok z dnia 20 kwietnia 2002 r. (K 42/02)

¹⁰ B. Zdziennicki, Zdania odrębne w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w: „Księga XX-lecia...”, op. cit., s. 148-149

¹¹ Wyrok z dnia 6 lutego 2007 r. (P 25/06)

¹² por. A. Gwiżdż, Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne, w: „Charakter i struktura norm konstytucji” P. Sarnecki (red.), Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997, s. 166-184

¹³ Wyrok z dnia 12 marca 2007 r. (K 54/05) „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przepis nie wykracza poza zakres swobody regulacyjnej wyznaczonej ustawodawcy przez zasadę pomocniczości. Biorąc pod uwagę dziewięćdziesięcioletni termin dostosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do nowych unormowań oraz zakres zadań i kompetencje gminy w dziedzinie planowania przestrzennego, należy stwierdzić, że negatywne konsekwencje sytuacji, w której rada gminy w ciągu 9 lat od 1 stycznia 1995 r. do 31 grudnia 2004 r. nie zastąpiła wcześniejszych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nowymi planami, obciążają przede wszystkim gminy. Dopuszczenie przez gminy do powstania negatywnych skutków w związku z utratą mocy obowiązującej przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego narusza obowiązek działania dla dobra wspólnoty samorządowej. Do ustawodawcy należy natomiast stworzenie odpowiednich mechanizmów prawnych, które przy poszanowaniu zasady samodzielności gmin, stymulowałyby realizację wymienionych zadań. Trybunał Konstytucyjny pragnie w tym miejscu stwierdzić na marginesie, że

pure viene richiamato come elemento corroborante della tesi sul conflitto tra l'atto sottoposto a verifica con una concreta disposizione costituzionale, per esempio con il principio di autonomia dell'ente territoriale, espresso nell'art. 16 comma 2 della Costituzione, che stabilisce direttamente il sistema costituzionale dell'ordinamento degli enti territoriali¹⁴. Riassumendo, nella prassi giurisprudenziale nonché nella dottrina del diritto costituzionale il principio di sussidiarietà, dal contenuto stabilito *ad casum*, e inoltre indicato con l'aiuto di numerosi richiami alla dottrina, si presenta sia nel significato descrittivo e sia in quello direttivo.

2. *Il decentramento dell'apparato amministrativo dello stato*

La posizione e il ruolo degli enti territoriali autonomi nel sistema del potere pubblico viene trattato dal capitolo VII della Costituzione polacca insieme con le norme che si riallacciano all'essenza dello ente territoriale e che prevedono l'obbligo del decentramento delle funzioni pubbliche. Secondo l'art. 16 comma 2 della Costituzione: «gli enti territoriali autonomi partecipano nell'esercizio del potere pubblico e realizzano in nome proprio e sotto la propria responsabilità quella essenziale parte di funzioni pubbliche previste dalle leggi». Il principio di partecipazione è correlato con il principio del decentramento del potere pubblico (art. 15 comma 1 della Costituzione). Occorre ricordare che i principi del decentramento del potere pubblico nonché della partecipazione da parte dell'ente autonomo alla realizzazione d'un cospicuo numero di funzioni pubbliche costituiscono i principi dell'organizzazione e dell'ordinamento dell'intero stato, e non solo degli enti autonomi territoriali.

Va condiviso il concetto che il principio del decentramento attraverso l'ente autonomo territoriale costituisce la concretizzazione ordinamentale del principio più generale della sussidiarietà, contenuto nel preambolo alla Costituzione. Esso costituisce il fondamento per la definizione dell'essenza delle funzioni pubbliche, nonché per attuare la ripartizione di questi compiti tra l'ente autonomo territoriale e lo stato¹⁵. Del resto, sol che si parli di autonomia, ben volentieri ci si ricorda del principio di sussidiarietà. E così ad esempio la Corte Costituzionale ha recepito in pieno il parere della Corte Suprema di Cassazione che «i deliberati previsti dalla legge sull'ordinamento della città di Varsavia devono essere

podziela pogląd wnioskodawcy, iż brak takich mechanizmów w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy ocenić negatywnie.”

¹⁴ Wyrok z dnia 7 grudnia 2005 r. (Kp 3/05)

¹⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 20.

interpretati (...) secondo i principi costituzionali riguardanti l'ordinamento nonchè il funzionamento delle autonomie territoriali (...), ivi compreso (...) il principio della sussidiarietà (contenuto nel preambolo della Costituzione della Repubblica Polacca del 2 aprile 1997 [...]) nonchè secondo il principio generale della presunzione delle competenze di autonomia a favore dei comuni» (sentenza della Corte Suprema di Cassazione del 6 novembre 1997, pot. atto III RN 50/97, OSNP fasc. 8/1998, posizione 232)¹⁶.

La Corte Costituzionale riconosce le autonomie territoriali come una componente essenziale della struttura dello stato democratico di diritto e una delle basi dello stato civico che ha sostituito lo stato centralizzato¹⁷. Nel corso di oltre tre lustri si è giunti alla formazione delle fondamentali ossature dell'autonomia locale in Polonia e alla creazione dei suoi *standards* basilari. Alla luce del diritto vigente si può affermare che gli enti autonomi territoriali costituiscono delle strutture organizzative dotate di personalità giuridica e patrimonio proprio, raggruppanti la collettività residente in un dato territorio e che tramite propri organi, realizzano importanti compiti pubblici di portata locale.

Un importante ruolo nell'ambito della precisazione del significato di questo concetto viene svolto da alcuni atti di diritto internazionale. Secondo l'art. 2 della Dichiarazione Mondiale delle Autonomie Locali: «L'Autonomia locale sta a significare il diritto e il dovere delle autorità locali alla regolamentazione locale e alla gestione degli affari pubblici per il bene della collettività locale». Simile indirizzo assume la definizione contenuta nell'art. 2 della Carta Europea dell'Autonomia Territoriale, secondo cui «L'Autonomia territoriale sta a significare il diritto e la reale capacità delle collettività locali, nell'ambito stabilito dalla legge, a regolamentare e amministrare, sulla base della loro esclusiva responsabilità e nell'interesse dei suoi abitanti, quella parte fondamentale degli affari pubblici». Le determinanti fondamentali del concetto così definito dell'ente autonomo territoriale sono la sua personalità e soggettività giuridica nonchè l'autonomia garantita normativamente e soggetta alla tutela giuridica. Questo sta a significare anche che gli enti autonomi territoriali attuano compiti pubblici loro affidati in nome proprio e sotto la propria responsabilità. Tutto ciò in tanto ha un significato essenziale (soprattutto in riferimento ai comuni) in quanto rientrano nell'ambito delle loro attività tutti gli affari di portata locale che per legge non siano demandati a favore di altri soggetti. *Sic rebus stantibus*, l'elemento chiave della soggettività giuridica degli enti

¹⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP [komentarz do art. 15, art. 16 oraz do art. 163-172]*, „Samorząd Terytorialny” nr 3/2002, s. 3-30

¹⁷ zob. np. Wyrok TK z 200 lutego 2002 r. (K 39/00; publ. OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4)

autonomi territoriali, che rende possibile la realizzazione dei loro compiti, è costituito dal patrimonio comunale (il diritto di proprietà e gli altri diritti patrimoniali).

Il principio costituzionale della soggettività e dell'indipendenza dell'autonomia territoriale viene concretizzato in relazione ai comuni dall'art. 2 comma 1 della legge sui comuni. Detta norma introduce la presunzione delle competenze dei comuni in relazione ai compiti pubblici. Assolvendo a questi compiti, i comuni partecipano all'esercizio del potere pubblico. L'autonomia, che ha un significato basilare per il funzionamento degli enti autonomi territoriali, è garantita dal possesso della soggettività di diritto civile dall'attribuzione dei compiti propri, dall'individuazione patrimoniale e organizzativa, dall'indipendenza, nei limiti del legalismo, dagli organi dell'amministrazione statale, nonché dall'indipendenza finanziaria. L'autonomia dell'ente territoriale non è evidentemente un valore assoluto, perché può essere limitata con legge, ma a condizione che quelle limitazioni trovino giustificazione in ben definiti scopi costituzionali e nei valori costituzionalmente tutelati, la cui prevalenza sul principio di tutela dell'autonomia dell'ente territoriale dipende dalla valutazione del legislatore¹⁸.

L'ambito dei compiti assegnati all'autonomia è stabilito anzitutto dall'art. 163 della Costituzione, secondo cui l'ente autonomo territoriale attua quei compiti pubblici non demandati dalla Costituzione o dalle leggi agli organi di altri pubblici poteri. D'altra parte nell'ambito della struttura dell'ente autonomo territoriale è proprio il comune che realizza tutti i compiti relativi all'autonomia non riservati ad altri enti autonomi territoriali (art. 164 comma 3 della Costituzione). La presunzione delle competenze espresse nella Costituzione a favore del comune ha trovato il suo riflesso nelle norme costituzionali di carattere organizzativo. L'ambito di attività del comune è definito dalla legge dell'8 marzo 1990 (G. U. del 2001 nr 142, pos. 1591 e successive modificazioni). L'Art. 6 comma 1 prevede che: «Rientrano nei compiti del comune tutti gli affari pubblici aventi rilievo locale, non demandati dalle leggi a favore di altri soggetti». Se le leggi non dispongono diversamente, la soluzione degli affari, di cui è cenno all'art. 6 comma 1, è demandata al comune.

Gli affari che rientrano nelle competenze del comune devono avere, dunque, carattere pubblico e rilevanza locale. Alla luce di quanto deliberato dalla Corte Costituzionale il 27 settembre 1994 «i compiti dell'ente autonomo territoriale hanno il carattere di compiti pubblici in questo significato, vale a dire, che servono a soddisfare i bisogni collettivi delle

¹⁸ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 494)

comunità, siano esse locali come nel caso dei compiti propri, ovvero dell'intera società organizzata come stato nel caso dei compiti delegati»¹⁹. Il carattere pubblico dell'attività del comune è dunque dovuto allo scopo dell'attività, vale a dire, l'appagamento dei bisogni collettivi della comunità autonoma e non il disbrigo di affari privati, che riposano nell'interesse individuale delle singole persone fisiche o giuridiche²⁰.

3. *Organizzazioni di pubblica utilità*

Il secondo, dopo la legislazione sui comuni, campo di regolamentazione giuridica, di cui vale la pena parlare come manifestazione giuridica dell'idea di sussidiarietà è la normativa delle organizzazioni non governative. Il riconoscimento stesso da parte dello stato alla necessità dell'esistenza e dell'autonomia delle organizzazioni non governative senza fini di lucro, lo si può trattare come la condizione preliminare per la realizzazione dell'idea di sussidiarietà²¹. Dopo il 1989 la Polonia ha aderito al gruppo di Paesi che garantiscono ai propri cittadini la libertà di associazione nonchè propongono agli interessati le inquadrature ordinamentali delle organizzazioni in cui possano sviluppare la propria attività ad esempio le associazioni, le fondazioni, i sindacati. Solo nel 2003 si è avuto, invece, l'atto normativo, col quale vengono definite le relazioni tra queste organizzazioni e la pubblica amministrazione nella situazione in cui i compiti, assegnati all'amministrazione dal diritto e recepiti dalle organizzazioni nell'atto di fondazione, convergono. Si tratta per l'appunto della legge del 24 aprile 2003 sull'attività della pubblica utilità e sul volontariato (G. U. nr 96, pos. 873). Essa stabilisce i principi «1) della conduzione dell'attività di pubblica utilità da parte delle organizzazioni non governative e del godimento di questa attività da parte degli organi della pubblica amministrazione al fine di realizzare funzioni pubbliche; 2) del conseguimento da parte delle organizzazioni non governative dello status di enti di pubblica utilità e del funzionamento di tali enti nonchè 3) dell'esercizio di vigilanza sulla conduzione dell'attività di pubblica utilità». La sua portata è determinata da un catalogo in 24 punti dei compiti pubblici costituenti la sfera della potenziale attività delle organizzazioni di pubblica utilità²².

¹⁹ Sygn. W. 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46.

²⁰ Zob. Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r. (Kp 3/05)

²¹ Polskie tradycje są tutaj powszechnie znane: Solidarność była masowym ruchem społecznym, którego cele, zadania i działania zdecydowanie wykroczyły poza modelową konstrukcję związku zawodowego.

²² 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;

Detto catalogo può ancora essere ampliato dal Consiglio dei Ministri a mezzo di decreto. Il legislatore, formulando le direttive sull'eventuale contenuto di tale decreto con spirito di sussidiarietà, ha ingiunto di prendere in considerazione la particolare utilità sociale di quei compiti nonché la possibilità della loro realizzazione attraverso gli enti di pubblica utilità, così da assicurare un appagamento soddisfacente dei bisogni sociali (art. 4 comma 2).

L'essenza della regolamentazione giuridica in questo settore è indicata dall'art. 5 della legge, che ordina agli organi della pubblica amministrazione la conduzione dell'attività nel campo dei pubblici compiti, stabilito per legge con una elencazione, in collaborazione con le organizzazioni non governative intese in senso lato, conducenti in una data regione un'attività di pubblica utilità nella sfera dei compiti propri di questi organi. Stabilendo i principi di questa collaborazione la legge per prima cosa menziona il principio di sussidiarietà, accanto al principio di sovranità delle parti, del partneriato, dell'efficienza, della concorrenza leale e della trasparenza (art. 5 comma 2). Nella motivazione giustificativa al progetto di legge è stato chiarito nel modo seguente il contenuto dell'idea di sussidiarietà: «Salva restando la sovranità delle parti, gli organi della amministrazione pubblica, nel pieno rispetto della individualità e

-
- 1a) zapewnienia zorganizowanej opieki byłym żołnierzom zawodowym, którzy uzyskali uprawnienie do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatantom;
 - 2) działalności charytatywnej;
 - 3) podtrzymywania tradycji narodowej, pielegnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
 - 4) działalności na rzecz mniejszości narodowych;
 - 5) ochrony i promocji zdrowia;
 - 6) działania na rzecz osób niepełnosprawnych;
 - 7) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
 - 8) upowszechniania i ochrony praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
 - 9) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
 - 10) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
 - 11) nauki, edukacji, oświaty i wychowania;
 - 12) krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży;
 - 13) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji;
 - 14) upowszechniania kultury fizycznej i sportu;
 - 15) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
 - 16) porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym;
 - 17) upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa;
 - 18) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
 - 19) ratownictwa i ochrony ludności;
 - 20) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
 - 21) upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
 - 22) działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
 - 23) promocji i organizacji wolontariatu;
 - 24) działalności wspomagającej technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt 1-23.

sovranità delle comunità organizzate dei cittadini, riconoscono il loro diritto per un'autonoma definizione e soluzione dei problemi, compresi quelli che ricadono anche nella sfera dei compiti pubblici e in questo ambito collaborano con queste organizzazioni e anche sostengono la loro attività nonchè rendono possibile la realizzazione dei compiti pubblici sulla scorta dei principi e nella forma stabilite nel progetto di legge». Invece, discende propriamente dal principio di partnership e non di sussidiarietà, il diritto di partecipazione delle organizzazioni non governative a formare la politica amministrativa, inteso come diritto a «identificare e definire i problemi la cui soluzione costituisce l'oggetto dei compiti pubblici nonchè nella elaborazione dei modi di realizzazione dei compiti»²³.

Tra le quattro forme fondamentali di collaborazione, la legge (art. 5) annovera in particolare: 1) la delegazione dell'affidamento di un compito oppure del sostegno d'un compito assunto autonomamente da una data organizzazione (art. 11) per la realizzazione di compiti pubblici; 2) il reciproco informarsi sugli indirizzi programmati dell'attività e la cooperazione allo scopo di armonizzare detti indirizzi; 3) la consultazione per ciò che attiene ai disegni degli atti normativi nei settori concernenti l'attività statutaria dell'organizzazione; 4) la creazione di gruppi continui aventi carattere consultivo d'iniziativa. La legge obbliga gli organi deliberanti degli enti autonomi territoriali a varare piani annuali di cooperazione con le potenziali organizzazioni di pubblica utilità. La legge stabilisce le procedure con cui delega la realizzazione dei compiti pubblici, indicando un fondo di gara delle offerte organizzato d'ufficio o a richiesta di parte, come il modo fondamentale per scegliere il soggetto che alla fine realizzerà il compito. Tuttavia è anche ammissibile l'acquisto di servizi nelle forme previste dalla legge sulle commesse pubbliche o l'utilizzo nella forma prevista dalla legge del 28 luglio 2005 del partnership pubblico-privato (G. U. nr 169, pos. 1420).

L'attribuzione dello status di organizzazione di pubblica utilità²⁴, sulla base del controllo dello statuto dell'organizzazione non governativa nell'ambito della procedura di registrazione, è affidata alla gestione dei tribunali cui è affidato il Registro Nazionale Giudiziario. Lo status di organizzazione di pubblica utilità, oltre alla possibilità di richiedere dotazioni per realizzare pubblici compiti, attribuisce il diritto all'esenzione delle imposte (sul reddito per le persone giuridiche, sugli immobili, sugli atti civili) delle imposte di bollo e delle

²³ Zob. www.sejm.gov.pl

²⁴ zgodnie z art. 3 ust. 2, „niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie ustawy, w tym fundacje i stowarzyszenia”. Z katalogu organizacji pozarządowych wykluczono natomiast m.in. partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, a także samorządy zawodowe (art. 4).

tasse giudiziarie; e ciò in riferimento all'attività di pubblica utilità. Inoltre a queste organizzazioni spetta il diritto alla gratuità delle pubblicità alla radio e televisione pubblica, il diritto ad assumere volontari, il diritto ad assumere i militi di leva che intendono compiere un servizio sostitutivo nonché il diritto ad ottenere l'1% delle tasse sul reddito da parte delle persone fisiche, le quali possono dichiarare di assegnare la quota su indicata a favore d'una organizzazione prescelta.

4. *L'assistenza sociale – ambito di applicazione del concetto di sussidiarietà*

L'ambito giuridico in cui è possibile parlare di un vero trionfo del principio di sussidiarietà è la normativa sull'assistenza sociale. L'atto fondamentale normativo in questo campo e che definisce: 1) i compiti nel settore dell'assistenza sociale, 2) i generi di prestazioni di assistenza sociale nonché i principi e i modi del loro conferimento, 3) la struttura dell'assistenza sociale nonché 4) i principi e le procedure di vigilanza nell'ambito dell'assistenza sociale, è costituito dalla legge del 12 marzo 2004 sull'assistenza sociale (G.U. nr 64, pos. 593). In primo luogo il legislatore si è lasciato guidare dall'idea di sussidiarietà, definendo la sostanza e gli scopi dell'assistenza sociale. Tale definizione ha stabilito a sua volta la relazione intercorrente tra i soggetti che prestano assistenza e coloro che beneficiano di siffatta assistenza. In secondo luogo l'idea di sussidiarietà determina l'organizzazione dell'assistenza sociale cioè la ripartizione di responsabilità e mezzi pubblici nella struttura della pubblica amministrazione nonché i principi di compartecipazione delle organizzazioni non governative nella formazione e nella realizzazione (assieme al finanziamento) della politica nell'ambito dell'assistenza sociale.

All'art. 2 comma 1 si è definita l'assistenza sociale come l'istituzione «della politica sociale dello stato, avente come scopo di rendere possibile alle persone e alle famiglie il superamento delle situazioni vitali difficili, che non sono in grado di superare, adoperando le proprie abilitazioni, risorse e possibilità». Vale la pena rilevare che indirizzare l'assistenza sociale non solo all'individuo come tale ma pure alla famiglia costituisce uno dei segni del riconoscimento della sussidiarietà come l'idea determinante il rapporto tra l'individuo e lo stato. Si possono anche indicare casi dettagliati da cui si evince il carattere giuridico del concetto di sussidiarietà. Così ad esempio va visto l'art. 11 della legge secondo cui «nel caso di accertamento da parte d'un funzionario del servizio dello spreco delle prestazioni fornite o di un loro cattivo uso o dello spreco delle proprie risorse economiche, ciò può causare la

limitazione delle prestazioni non pecuniarie» (comma 1). Altresì «la mancanza di collaborazione della persona o della famiglia col funzionario del servizio sociale a risolvere una difficile situazione vitale, il rifiuto a stipulare un contratto sociale, il mancato adempimento dei suoi doveri, l'ingiustificato rifiuto ad assumere un'occupazione, d'un altro lavoro retribuito da parte d'una persona disoccupata o dell'esecuzione di lavori socialmente utili di cui si fa cenno nelle norme sull'occupazione, o l'ingiustificato rifiuto alle cure di disavvezzo negli istituti di cura di disintossicazione da parte d'una persona tossicodipendente o alcolizzata possono giustificare il rifiuto della prestazione, l'annullamento della decisione che concedeva le prestazioni o la sospensione delle prestazioni finanziarie dell'assistenza sociale» (comma 2), per quanto in situazione del genere «occorre prendere in considerazione la situazione delle persone che sono a carico del soggetto aspirante alle prestazioni o che già usufruisce di esse» (comma 3).

Prendendo per buono che il concetto di sussidiarietà suggerisce di assicurare ai bisognosi, come oggi comunemente suol dirsi, piuttosto la canna da pesca che il pesce, la legge sull'assistenza sociale indubbiamente s'ispira a questa idea. I compiti dell'assistenza sociale non si limitano a riconoscere e corrispondere le prestazioni previste dalla legge. Comprendono pure il lavoro sociale, la conduzione e lo sviluppo dell'indispensabile infrastruttura sociale, l'analisi e la valutazione dei fenomeni che generano la richiesta di prestazioni di assistenza sociale, la realizzazione dei compiti derivanti dalle riconosciute necessità sociali ed anche lo sviluppo di nuove forme di aiuto sociale e di mutuo soccorso nell'ambito dei bisogni individuati (art. 15). L'organizzazione tesa a realizzare questi compiti, la legge l'affida, sul principio di presunzione, alle unità delle amministrazioni locali cioè al comune o al distretto ed eccezionalmente alle unità delle amministrazioni di voivodato (provincia) nonché dell'amministrazione governativa (art. 16). La realizzazione di parte dei compiti rientranti nell'ambito dell'assistenza sociale (considerati compiti appartenenti all'amministrazione governativa) è stata affidata per legge come compiti delegati, ai comuni e ai distretti. Secondo l'art. 2 comma 2, gli organi della pubblica amministrazione sono obbligati a cooperare in questo settore, seguendo il principio di partneriato, con le organizzazioni sociali non governative, con la Chiesa cattolica, con le altre chiese, e con le comunità confessionali nonché con le persone fisiche e giuridiche. Detta cooperazione comprende la delegazione, sulla base di accordi della realizzazione dei compiti nell'ambito dell'assistenza sociale, cui si accompagna la concessione di dotazioni per il finanziamento

totale o parziale per la realizzazione del compito delegato alle organizzazioni non governative intese in senso lato, che si occupano di attività nell'ambito dell'assistenza sociale (art. 25).

La delegazione della realizzazione del compito avviene nel corso della procedura di un concorso iniziata da un organo o su domanda di parte che presenta l'offerta per la realizzazione d'un dato compito. Siccome stabilisce l'art. 26 della legge «il bando delle offerte per la realizzazione d'un compito nell'ambito dell'assistenza sociale ha luogo nel rispetto del principio di sussidiarietà, della efficienza, della leale concorrenza e della trasparenza»; e perciò stesso esistono le basi per affermare che il principio di sussidiarietà trova applicazione pure per la definizione della relazione intercorrente tra due organizzazioni non governative in concorrenza tra loro, favorendo quelle organizzazioni che sono «più vicine» a coloro che beneficieranno dell'assistenza sociale, salvo restando che per questo non ne abbia a soffrire l'efficienza.