

“GENERALE” NON È “PUBBLICO”:

CARLO MARZUOLI CHIARISCE IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ.

Intervista a cura di R. B. di Professione Docente a Carlo Marzuoli

Il nuovo articolo 118 della Costituzione riformata introduce al comma 4 il principio di sussidiarietà orizzontale: “Stato Regioni, Città metropolitane 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” .

Si tratta, forse, di un'innovazione radicale del concetto di “pubblico” ?

Abbiamo chiesto al professor Carlo Marzuoli, docente di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza di Firenze, di spiegarci come questo principio si potrà coniugare nella Scuola .

Il professore ha risposto con la consueta disponibilità e con grande chiarezza, doti che i nostri lettori conoscono già , poiché, sia “ Professione docente” che il Centro Studi hanno avuto l'opportunità di ospitare suoi cortesi e sapienti contributi.

(cfr. www.gildaprofessionedocente.it “ Professione docente” di Gennaio Insegnamento e Libertà, intervista con Carlo Marzuoli e www.centrostudigilda.it, intervista e resoconto del seminario Quale Futuro per l'insegnante? , organizzato dalla Gilda di Firenze, e tenuto da Carlo Marzuoli) .

R. B.

1. In realtà, dal punto di vista giuridico, l'art. 118, c. 4, ed il principio di "sussidiarietà orizzontale" costituiscono una novità assai modesta. Il punto è che non bisogna sovrapporre e confondere (dal punto di vista giuridico) il concetto di interesse "generale" (come correntemente inteso) e quello di interesse "pubblico".

2.1. L'interesse generale è un interesse che oggettivamente corrisponde all'interesse di numerose persone, senza che sia possibile dire quante (la maggioranza, tutti, i due terzi, un quarto? e, poi, la maggioranza rispetto a quale gruppo: gli amici dell'ambiente, i lavoratori subordinati, i dirigenti, i commercianti, i giovani in cerca di prima occupazione, gli studenti, i docenti, gli avvocati o gli aspiranti avvocati ?). Ora, da sempre i privati possono svolgere e svolgono attività di interesse generale (nel senso indicato). Si pensi alla stessa libertà costituzionale di iniziativa economica: nella parte in cui può essere uno degli strumenti per il progresso economico-sociale del Paese,

essa concorre a realizzare interessi generali, contribuisce addirittura alla concretizzazione del principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.).

Di conseguenza, nulla è mutato. Un aspetto di novità si trova solamente dove l'art. 118 afferma che i pubblici poteri debbono "favorire" (e non, ad esempio, semplicemente rispettare) l'autonoma iniziativa dei privati per lo svolgimento di attività di interesse generale. Ma anche questo era ricavabile (ovviamente, per implicito) dal testo costituzionale precedente: infatti, se l'iniziativa dei privati può soddisfare interessi generali, perché mai non si dovrebbe favorirla? perché mai il potere pubblico dovrebbe investire mezzi e risorse per fare cose che il privato può fare? .

Tutto questo, peraltro, è vero (giuridicamente) ad una condizione: alla condizione che l'interesse "generale", in quel certo momento storicamente determinato (per tempo, per luogo, per condizioni materiali di contesto, ecc.), sia compatibile con l'interesse pubblico.

2.2. Invero, come anticipato, l'interesse pubblico è un'altra cosa rispetto all'interesse sopra definito come "generale". L'interesse "pubblico" non è, oggettivamente, sostanzialmente, realmente, l'interesse generale, cioè l'interesse di tutti (o di molti); sotto il profilo sostanziale esso, fatalmente, è solo l'interesse di alcuni contro l'interesse di altri, come dimostra la regola della maggioranza (degli ambientalisti contro i commercianti, o viceversa, ecc.). Esso è pubblico in altro significato: è pubblico perché è stato scelto, nel rispetto della Costituzione, da istituzioni legittimate secondo le regole democratiche. L'interesse pubblico è "generale", cioè di tutti, solo in questo senso: perché tutti, attraverso i meccanismi della rappresentanza politica e attraverso l'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti, hanno avuto la possibilità di partecipare alla scelta. D'altra parte, in un ordinamento democratico ed in una società complessa in cui gli interessi da proteggere sono tanti e fra loro in vario modo confliggenti (ad esempio, l'ambiente e lo sviluppo), questo è l'unico modo per concepire correttamente (dal punto di vista giuridico) l'interesse pubblico.

2.3. Ebbene, nel nostro ordinamento (in ogni ordinamento, in verità), vige il principio per cui l'interesse "pubblico" (come qui definito), quando è individuato dalle istituzioni legittimate con l'osservanza della Costituzione e del diritto, prevale su qualsiasi altro interesse, "generale" o "non generale" che sia : ad esempio, il Comune che in sede di pianificazione urbanistica decide, nel rispetto delle leggi, in un certo momento e in una certa situazione, di consentire l'edificazione di una vasta area, individua come interesse pubblico (perciò prevalente) l'interesse (di per sé "generale") allo sviluppo econo-

mico sull'interesse (anche questo di per sé "generale") alla maggiore tutela dell'ambiente. E altrettanto può fare, con decisione opposta (si decide per un parco pubblico), un altro Comune, o quello stesso Comune, in epoche diverse (nei limiti consentiti dalle reali situazioni di fatto), perché è cambiato, nel frattempo, l'indirizzo politico (è cambiata la maggioranza).

2.4. Da quanto detto, per quanto rileva ai fini della Sua domanda, si ricava pertanto che i poteri pubblici hanno sì l'obbligo di favorire l'iniziativa dei privati, ma se e finché essa è compatibile con le scelte di interesse pubblico già fatte in sede costituzionale o che ai pubblici poteri, e solo a loro, competono. Dunque, dall'art. 118, c. 4, non deriva alcun pregiudizio per il ruolo dei poteri pubblici: esso non trasferisce affatto il compito di individuare e di perseguire gli interessi pubblici dai pubblici poteri ai privati. D'altra parte, una simile ipotesi interpretativa entrerebbe in radicale contrasto con l'impianto democratico e liberale (garantista delle libertà individuali) della nostra Costituzione.

3. La scuola è un buon esempio. Secondo la Costituzione il servizio pubblico dell'istruzione deve avere certe caratteristiche, come la libertà (non della, ma) nella scuola e la libertà di insegnamento. Questi sono i connotati fondamentali dell'interesse pubblico in materia di istruzione, quale precisato e prescritto direttamente in sede costituzionale e dunque esso prevale su qualsiasi diverso interesse (generale o non generale). Il principio di sussidiarietà non comporta alcuna alterazione; i privati potranno essere ammessi (in ipotesi) solo se garantiscono il rispetto dei valori enunciati. Rischi reali, per il servizio pubblico dell'istruzione, come in altre occasioni ho segnalato, vengono non dall'art. 118, c. 4, ma dalla legge sulla parità scolastica (legge n. 62/2000), dal momento che essa ha consentito l'ingresso di scuole di tendenza nel servizio pubblico dell'istruzione. E questo non è certo consentito dal principio di sussidiarietà che, come notato, vuole che sia favorita l'iniziativa dei privati solo se è compatibile con l'interesse pubblico (come è ovvio).

Infine, vi è da ricordare che, in ogni caso, ai sensi dell'art. 33, c. 2, dovranno comunque rimanere (in quantità certo non secondaria) le scuole finora definite "statali", che, con il nuovo assetto costituzionale (nuovo Titolo V e conseguente redistribuzione di funzioni fra i pubblici poteri), potremmo definire scuole a "pubblicità necessaria".