

Giovanni Moro  
**Sussidiarietà orizzontale e riforma della Unione europea\***

VERSIONE PROVVISORIA

**1. Il dibattito della Convenzione europea**

Il dibattito in corso nella Convenzione incaricata di redigere il testo del trattato costituzionale della Unione europea dà la sensazione che, rispetto ai temi connessi alla sussidiarietà orizzontale, la posta in gioco stia decisamente da un'altra parte. Ad esempio, le questioni centrali sembrano essere:

- Il rapporto tra stati nazionali e istituzioni della unione (il tema della sussidiarietà, al riguardo, è piuttosto usato come un'arma contro la Commissione che non come un principio di cooperazione);
- Gli equilibri tra le tre principali istituzioni della Unione (parlamento, consiglio e commissione);
- Il valore istituzionale da attribuire alla dimensione transnazionale (la famosa controversia tra "federali" e "confederali");
- Il livello di competenza della Unione su temi sinora considerati di esclusiva competenza degli stati membri (specialmente in relazione a difesa e politica estera).

Senza negare la importanza di questi temi, va registrato però un paradosso: mentre tutti si dicono preoccupati del deficit democratico della Unione e della lontananza dei cittadini dalla dimensione europea, proprio nel momento in cui si dovrebbe e si potrebbe fare qualcosa in merito, ci si occupa di altro.

Un esempio di questo atteggiamento è il modo in cui si sta trattando la cittadinanza europea. Si tratta, come è noto, di una delle più grandi novità che la costruzione della Unione ha comportato: stabilire una cittadinanza ex novo non collegata a uno stato nazionale<sup>1</sup>. La elaborazione del trattato costituzionale avrebbe potuto essere la occasione per arricchire l'esile catalogo di diritti e varare finalmente un catalogo di doveri connessi alla cittadinanza europea. Invece, il tema è più che altro utilizzato come campo di battaglia dagli euroscettici (un parlamentare inglese nel suo emendamento abrogativo delle norme sulla cittadinanza ha motivato così: "La cittadinanza è un attributo della statualità. Non si può essere cittadini di un trattato"<sup>2</sup>). L'unica proposta

---

\* Relazione al convegno *Sussidiarietà circolare e costituzione europea*, organizzato da Cittadinanzattiva e "Quelli del 118", Bologna, 28 marzo 2003.

<sup>1</sup> Cf. U. Preuss, "Citizenship in the European Union: a Paradigm for Transnational Democracy?", in D. Archibugi, D. Held, M. Kohler (a cura di), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Stanford Un. Press, Stanford, Ca, 1998, pp. 138-151.

<sup>2</sup> Si tratta di David Heathcot-Amory. Il testo delle sue proposte di emendamento può essere reperito nel sito della Convenzione europea, alla pagina dedicata alle proposte di emendamento dell'articolo 7, sulla cittadinanza europea, della proposta di costituzione del presidium della Convenzione: <http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=7&lang=IT>

innovativa, che deriva da una proposta della Commissione appoggiata dal Comitato economico e sociale, quella di riconoscere ai residenti di lungo termine nel territorio della Unione una “civic citizenship”, è stata rilanciata da alcuni membri della Convenzione ma non avrà, con ogni probabilità, alcun seguito. Su questa proposta tornerò comunque alla fine.

Sarebbe sciocco negare che il varo di un trattato costituzionale, che oltretutto incorporerà in qualche modo la Carta dei diritti fondamentali sia di per sé un evento di importanza incalcolabile, per l’Europa e per il mondo. Tuttavia, ciò non ci può esimere dal paventare che si stia per perdere una occasione.

Per evitare che questo accada, il tema della sussidiarietà orizzontale/circolare potrebbe essere di grande importanza<sup>3</sup>.

Il tema del seminario (e dell’intero progetto “Rethinking the Principle of Subsidiarity”) potrebbe essere quindi definito in questi termini: se e in che modo la introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale nel trattato costituzionale dell’Unione possa migliorare insieme la efficacia e la legittimazione democratica delle istituzioni comunitarie.

A questo fine, cercherò di contribuire a:

- Analizzare in che modo a oggi la Unione “tratta” i cittadini attivi;
- Verificare le buone ragioni di una introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale nella nuova costituzione europea;
- Rendere ragione della esistenza di esperienze di sussidiarietà orizzontale che possono essere valorizzate;
- Verificare l’effetto che la introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale potrebbe avere sullo sviluppo della cittadinanza europea.

Nel trattare questi temi, la relazione prenderà le mosse da quanto è stato prodotto finora, e in particolare dal documento di sintesi del seminario di Bruxelles del 19 dicembre 2002 con cui è stato aperto il progetto “Ripensare il principio di sussidiarietà”, scritto da Charlotte Roffiaen<sup>4</sup>.

## **2. Unione europea e cittadini attivi: due modelli imperfetti**

E’ stato detto, in chiave critica, che la Unione europea ha l’abitudine di promuovere la partecipazione dei cittadini nelle sue politiche solo in modo frammentario e parziale e

---

<sup>3</sup> In questo testo utilizzerò il termine “sussidiarietà orizzontale”, comune nel dibattito europeo, con lo stesso significato che, nel dibattito italiano, viene attribuito alla espressione “sussidiarietà circolare”.

<sup>4</sup> Active Citizenship Network, “Ripensare il principio di sussidiarietà. Rapporto sul seminario di Bruxelles (19.12.02)”, a cura di Charlotte Roffiaen, paper, marzo 2003.

che manca un coinvolgimento generale dei cittadini nella vita dell'Unione, quale quello che avviene – o avveniva – al livello degli stati nazionali (Paul Magnette<sup>5</sup>).

Ma quali sono questi segmenti dell'attività della Unione in cui i cittadini vengono coinvolti?

Nella prassi delle istituzioni della Unione, e in particolare della Commissione, la quale resta il punto di riferimento più presente e attivo nella animazione dello spazio pubblico europeo, si possono cogliere due modelli, entrambi imperfetti.

Il *primo* modello è quello della *consultazione*. Esso è fissato da norme generali della Unione e di recente anche da una disposizione della Commissione che fissa regole minime in materia, a seguito del Libro Bianco sulla governance<sup>6</sup>.

I principali limiti di questo modello sono i seguenti:

- la consultazione non è riconosciuta come un diritto dei cittadini europei, ma come una prassi – seppure obbligatoria – della Unione;
- essa resta quindi limitata al potere discrezionale della Unione e non incide sullo status dei cittadini europei;
- per la gran parte dei cittadini essa è, inoltre, limitata alla “non-decisione”, nel senso che riguarda i momenti istruttori che precedono la decisione ma non la decisione stessa, con l'unica eccezione dei tradizionali attori del cosiddetto dialogo sociale – imprenditori e sindacati – ai quali è invece riconosciuto un potere di co-regolazione;
- lo status di facoltà istituzionale della consultazione fa sì che essa sia l'ambito in cui si esercita maggiormente il peso delle lobby e degli interessi più forti (poiché non è un diritto, si fa valere chi è più forte);
- in pratica, per quanto riguarda i cittadini, è un'attività ristretta alle “Brussels-based European umbrella organizations”, le quali in una parte rilevante non sono meno lontane dai problemi e dalle aspirazioni dei cittadini di quanto lo sono le vituperate istituzioni della Unione.

Il *secondo* modello, invece, è quello della *partnership*. Esso prevede la collaborazione tra le istituzioni della Unione (di nuovo, soprattutto la Commissione) e le organizzazioni non governative nella messa in opera delle politiche, specialmente di quelle connesse alla inclusione sociale, alla tutela dei consumatori, alla difesa dell'ambiente, alla promozione della cultura e della educazione, alla cooperazione internazionale, alla informazione sui dinamismi della Unione. In pratica, il meccanismo è quello del cofinanziamento di progetti presentati da organizzazioni civiche nazionali (di solito in partnership tra loro; il che è di grande rilievo) o cosiddette europee in

---

<sup>5</sup> Paul Magnette, “European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?”, in *Jean Monnet Working Paper* No. 6/2001.

<sup>6</sup> European Commission, “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”, Communication of the Commission, Brussels, 11.12.2002, COM(2002)704 final. Una parte del sito della Unione Europea è dedicato proprio alla consultazione: [http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_it.htm).

risposta a inviti a presentare proposte da parte delle diverse direzioni generali della Commissione<sup>7</sup>.

I principali limiti di questo modello appaiono i seguenti:

- le organizzazioni dei cittadini in linea di massima vengono invitate a compiere azioni di implementazione delle politiche europee all'interno di un quadro rigido e predeterminato;
- il meccanismo del cofinanziamento (di solito attorno al 50-60%) tende a favorire le organizzazioni che dispongono già di risorse proprie o sono capaci di trovarle, per quanto esso sia, dall'altra parte, un incentivo alla crescita dello spirito imprenditivo di tali organizzazioni;
- in linea generale – e con le dovute eccezioni – la realizzazione dei progetti non viene seguita e valutata se non da un punto di vista contabile e amministrativo e soprattutto i risultati conseguiti dai progetti delle organizzazioni civiche non vengono utilizzati come fonti di informazioni e strumenti di valutazione sullo stato delle politiche europee o come strumenti per la revisione di tali politiche.

I due modelli sono imperfetti, ho detto, e non sbagliati. Essi, infatti, hanno sicuramente aspetti positivi. Il modello della consultazione ha comunque consentito alle organizzazioni civiche di prendere la parola e di influire in qualche modo sull'agenda della Unione e sui progetti di normative e di programmi operativi. Il modello della partnership ha fatto delle organizzazioni civiche tra i più rilevanti soggetti della implementazione delle politiche della Unione, comportando sempre la fase della implementazione una seppur parziale reinvenzione delle politiche pubbliche. Entrambi puntano sulla partecipazione dei cittadini al policy making, il quale è in tutto il mondo l'unico ambito della vita pubblica in cui la presenza dei cittadini sia in crescita.

Restano, in ogni caso, da considerare seriamente le critiche di fondo alle modalità di coinvolgimento dei cittadini nella vita della Unione. Tra queste, citando ancora il saggio di Magnette, si possono richiamare i seguenti elementi:

- un approccio segmentato e “da stakeholder” dell'Unione ai suoi cittadini, che manca di rivolgersi ad essi nella loro generalità;
- un modello di cittadinanza elitaria, riservata di fatto a pochi soggetti in grado di superare una soglia, posta molto in alto, di rilevanza;
- la mancanza di un significativo livello di politicità del dibattito della Unione, in quanto caratterizzato da un “consensus-oriented policy making” in cui tutti i conflitti vengono risolti ancora prima di cominciare a discutere.

Benché questa critica sconti una visione tradizionale della partecipazione politica, in particolare per quanto riguarda la sottovalutazione del valore anche costituzionale della partecipazione alle *policies* e la sopravvalutazione degli spazi di partecipazione popolare alla *politics*, non può essere ignorata, soprattutto per quanto riguarda due elementi cruciali:

---

<sup>7</sup> Cf. European Commission, “The Commission and non-governmental organizations: building a stronger partnership”, discussion paper presented by President Prodi and Vice-President, Kinnock, Brussels, 2000.

- la mancata tematizzazione e pratica di un ruolo rilevante dei cittadini in quanto tali (non necessariamente come elettori) nello spazio pubblico europeo;
- la riserva di iniziativa delle istituzioni della unione in materia di partecipazione (sono comunque le istituzioni che attivano la partecipazione).

Sono convinto che se si vogliono superare questi problemi evitando nello stesso tempo di tornare a un approccio tradizionale, che risuona anche nelle tesi del “patriottismo costituzionale” di Habermas<sup>8</sup>, è proprio al principio di sussidiarietà che si può chiedere aiuto. Esso infatti, da un lato riconosce un ruolo primario nella cura dell’interesse generale a tutti i cittadini; e dall’altro lato afferma che tale ruolo è autonomo e non dipende dalla iniziativa delle istituzioni.

### **3. La sussidiarietà orizzontale nella costituzione europea**

Quali sono le ragioni in forza delle quali la operazione di inserire nel Trattato costituzionale della unione il principio di sussidiarietà orizzontale è possibile? Indicherei le seguenti, riprendendo e integrando quanto contenuto nella nota sul seminario di Bruxelles.

*Primo.* La sussidiarietà è già alla base dell’architettura costituzionale europea, esplicitamente a partire dal Trattato di Maastricht e implicitamente da prima. Si tratterebbe quindi di allargare il significato e la portata di qualcosa che già esiste come patrimonio comune e addirittura come elemento di identità della Unione stessa, non di creare qualcosa di nuovo.

*Secondo.* Questa operazione è possibile perché il nucleo semantico del concetto di sussidiarietà, come ha mostrato Giuseppe Cotturri nel suo libro sul potere sussidiario<sup>9</sup>, non è quello della esclusività e della concorrenza, ma quello della cooperazione, del pluralismo e del valore aggiunto che il concorso di più soggetti può fornire all’azione di governo. Si potrebbe anzi aggiungere che il principio di sussidiarietà potrebbe essere ridefinito in termini di necessità di coinvolgere ognuno degli attori della vita pubblica se e in quanto questo coinvolgimento può dare un valore aggiunto agli sforzi volti a tutelare l’interesse generale. Non si vede, comunque, perché questo carattere cooperativo, che si applica ai rapporti tra le istituzioni situate a diversi livelli, non si possa applicare anche al rapporto tra queste e i cittadini.

*Terzo.* Il principio di sussidiarietà orizzontale darebbe quel significato costituzionale alla presenza di ogni cittadino al livello europeo che tutti dicono di auspicare: si è cittadini europei anche in quanto si collabora alla cura dell’interesse generale con azioni, non solo con il voto (il cui valore, al livello europeo, è peraltro relativo).

---

<sup>8</sup> J. Habermas, *Morale, diritto e politica*, Edizioni di Comunità, Milano 2001.

<sup>9</sup> G. Cotturri, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma, 2001.

*Quarto.* Il principio di sussidiarietà orizzontale dà del fenomeno dell'attivismo civico attraverso movimenti e organizzazioni, diffuso al livello europeo molto più di quanto si possa immaginare, il significato non di una aggiunta, ma di un elemento essenziale della vita democratica della Unione – non qualcosa di facoltativo, ma di necessario. Nessuna delle formule attualmente sul tappeto – da quella neocorporativa del “dialogo civile”, che davvero riduce la società civile a un insieme di gruppi di interesse, a quella della “democrazia partecipativa”, che finisce per incorporare le organizzazioni civiche nel processo politico rappresentativo dando vita a diversi cortocircuiti – hanno la stessa portata.

*Quinto.* Il principio di sussidiarietà orizzontale, il quale potrebbe contrastare con i rigidi paradigmi e la netta divisione dei compiti (ai cittadini il voto; alle istituzioni il governo) che caratterizza le tradizionali democrazie rappresentative, è perfettamente compatibile con una democrazia “non-standard”, quale è quella europea. Essa non può aspirare a superare il suo deficit di legittimità diventando un superstato (e d'altra parte non è già più una federazione di stati nazionali), ma può farlo affidandosi ai suoi cittadini più di quanto non siano abituati a farlo gli stati nazionali.

*Sesto.* Nel policy making al livello europeo, soprattutto in relazione e grazie al lavoro della Commissione, esistono modi di operare ed esperienze che, pur con i limiti ricordati sopra, costituiscono dei precedenti che non si possono ignorare.

#### **4. Una sfida: la Carta europea dei diritti dei malati**

Dal punto di vista dei modi di operare e delle esperienze, al di là di quanto già riportato nella nota sul seminario di Bruxelles o di altri esempi che possono essere fatti (come quello dell'accordo sul commercio elettronico fatto da imprenditori e consumatori con l'avallo della Commissione europea<sup>10</sup>), voglio citare un caso che potrebbe diventare un banco di prova.

Il caso è quello della Carta europea dei diritti del malato, elaborata da Active Citizenship Network con la collaborazione di una serie di organizzazioni civiche operanti al livello nazionale e presentata lo scorso novembre a Bruxelles. Come è noto, la Carta contiene la definizione di 14 diritti dei cittadini malati a rischio in tutti i paesi della Unione<sup>11</sup>, il cui status deriva da un insieme di diritti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali varata a Nizza nel dicembre 2000 e destinata a diventare parte della

---

<sup>10</sup> Riportato dal funzionario della Commissione europea Paolo Ponzano nel corso del seminario di Bruxelles.

<sup>11</sup> Active Citizenship Network, “Carta europea dei diritti dei malati”, paper, Roma 2002. I 14 diritti sono: il diritto a misure di prevenzione, all'accesso, alla informazione, al consenso, alla libera scelta, alla privacy e alla confidenzialità, al rispetto del tempo dei pazienti, all'osservanza di standard di qualità, alla sicurezza, alla innovazione, a evitare sofferenze e dolore non necessari, a un trattamento personalizzato, al reclamo, al risarcimento.

nuova Costituzione europea<sup>12</sup>. Benché in materia di organizzazione sanitaria gli stati membri abbiano una competenza esclusiva, il fatto che i 14 diritti siano una concretizzazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Unione, rende questi diritti meritevoli di protezione in tutto il territorio della Unione sotto la responsabilità non solo degli stati membri, ma della Unione stessa.

Le ragioni per cui la Carta dei diritti del malato appare come un esempio di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e un caso da seguire sono i seguenti:

- La Carta dei diritti fondamentali della Unione europea è una indiscutibile fonte per la definizione di che cosa è “di interesse generale” per i paesi europei;
- ACN e i partner del progetto hanno identificato, sulla base della loro conoscenza della realtà dei sistemi sanitari nazionali, situazioni di rischio legate al diritto alla salute e ad altri diritti correlati sanciti nella Carta della Unione;
- ACN e i partner non hanno chiesto alle istituzioni della Unione di occuparsi di queste situazioni, ma hanno prodotto specifiche norme in grado di dare un significato operativo ai diritti fondamentali;
- In questo modo, quindi, le organizzazioni civiche hanno agito come attori della governance applicando il principio di sussidiarietà orizzontale:
  - o Nella identificazione di situazioni di interesse generale;
  - o Nella definizione di norme (o quasi-norme) relative ai diritti fondamentali;
  - o Fissando obiettivi di policy e strategie per la loro implementazione;
- Infine, il progetto è stato finanziato interamente da attori privati, mobilitando risorse non pubbliche per un obiettivo di pubblico interesse.

La possibilità che la Carta sia un esempio compiuto di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale è ora legato soprattutto a quello che faranno le istituzioni della Unione; in che modo, cioè, decideranno di “favorire” questa iniziativa civica, al di là di generali dichiarazioni di interesse. Si tratta, anche per questo, di una esperienza da tenere sotto osservazione.

## **5. Sussidiarietà orizzontale e costruzione della cittadinanza europea**

Dopo molte riflessioni, Active Citizenship Network ha deciso di inscrivere una proposta di emendamento per inserire nel trattato costituzionale la sussidiarietà orizzontale nell'articolo sulla cittadinanza elaborato dalla Convenzione. L'emendamento propone di aggiungere ai diritti di cittadinanza già stabiliti nel Trattato di Maastricht e incorporati nella Carta dei diritti fondamentali anche il seguente:

---

<sup>12</sup> European Union, “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, 2000/C 364/01.

*Il diritto di realizzare autonome attività dirette all'interesse generale con la cooperazione dell'Unione e degli stati membri, sulla base del principio di sussidiarietà*<sup>13</sup>.

E' giusto, in chiusura di questa relazione, approfondire brevemente la connessione tra sussidiarietà orizzontale e cittadinanza europea.

Qualche anno fa mi è capitato di scrivere<sup>14</sup> che la cittadinanza europea non può essere sovrapposta al paradigma tradizionale della cittadinanza perchè, ad esempio, non deriva da un'autorità statale o da una storia comune; e d'altra parte essa contiene un paradigma implicito di attivismo civico (ad esempio, nella politica dei consumatori) che va oltre i confini tradizionali del concetto di cittadinanza. Si può parlare quindi di una cittadinanza non-standard in quanto essa è, nello stesso tempo, una forma imperfetta di cittadinanza tradizionale e una forma nascosta o misconosciuta di cittadinanza attiva.

Proprio in queste settimane, il Comitato economico e sociale della Unione sta mettendo a punto un parere da indirizzare alla Convenzione, volto ad attribuire la cittadinanza europea anche ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione da almeno cinque anni<sup>15</sup>. In questo caso sarebbe lo *ius domicili*, e non lo *ius sanguinis* o lo *ius soli*, a definire la cittadinanza. Il Comitato parla al proposito, sulla scorta di una proposta della Commissione<sup>16</sup>, di "*civic citizenship*", una specie di gioco di parole che indica il fatto che la residenza già comporta l'esercizio di diritti e doveri che costituiscono una forma di cittadinanza. Tra questi diritti e doveri della "cittadinanza civica" ci sono quelli che riguardano l'accesso ai servizi pubblici, il fisco, le forme di partecipazione civica alla vita pubblica. Tra queste ultime non c'è solo il diritto di voto almeno nelle elezioni amministrative, ma anche la partecipazione al policy making.

Penso che questa nozione di cittadinanza civica (che ha un significato tecnico ed è da non confondere con i noti truismi della giustizia giusta, dell'educazione educata, della civiltà civile, ecc.) abbia qualcosa a che fare con la nozione di "cittadinanza amministrativa" introdotta da Gregorio Arena nella sua relazione al seminario dello scorso febbraio<sup>17</sup>.

In effetti si tratta di pensare a una cittadinanza in cui l'esercizio della sovranità non si realizzi solo e necessariamente attraverso il voto, ma abbia una dimensione quotidiana pur rivolgendosi all'interesse pubblico e non a quelli privati. E' proprio questo nucleo di

---

<sup>13</sup> Active Citizenship Network, "Ripensare il principio di sussidiarietà...", cit., appendice 2.

<sup>14</sup> G. Moro, "The 'Lab' of European Citizenship. Democratic deficit, governance approach and non-standard citizenship", paper presented at the IIS Conference, Krakow, July, 2001.

<sup>15</sup> Comitato economico e sociale europeo, "Progetto di parere della sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza in merito alla Cittadinanza europea", relatore Pariza Castanos, Bruxelles, 25 marzo 2003, SOC/141.

<sup>16</sup> European Commission, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy", Brussels, 22.11.2000, COM(2000)757 final.

<sup>17</sup> G. Arena, "Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione", relazione al convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7-8 febbraio 2003, paper.

significato della sussidiarietà orizzontale – che Cotturri ha di recente indicato in termini di passaggio dal dire al fare, cioè all’esercizio di poteri amministrativi al di là dell’esercizio dei tradizionali poteri legislativi da parte dei cittadini<sup>18</sup> – che potrebbe rappresentare una importante *chance* per portare a compimento la costruzione della cittadinanza europea valorizzandone gli aspetti innovativi anche se per ora nascosti.

Penso che ciò sarebbe particolarmente significativo tenendo conto del fatto che quella rivoluzione nel diritto amministrativo implicata dalla sussidiarietà orizzontale e notata da Arena nello scritto già citato è il prodotto di quella che verrebbe voglia di chiamare “intelligenza civica delle istituzioni”.

## 6. Sviluppi

Più che concludere un discorso che è per necessità del tutto aperto, sia quanto a contenuto che quanto a esiti, sento la necessità di sottolineare che, nel caso in cui si valuti consistente la proposta di inserire nel nuovo trattato costituzionale della Unione il principio di sussidiarietà orizzontale, occorre fare dei passi avanti anche sul piano della progettazione e della sperimentazione della pratica di questo principio.

In particolare, ritengo che sia particolarmente urgente una tematizzazione, con riferimento alla dimensione europea, delle forme del “favorire” (o del “cooperare”, secondo la formulazione del nostro emendamento) delle istituzioni dell’Unione e degli stessi stati membri nei confronti della iniziativa dei cittadini. Sono convinto che un’analisi che prenda le mosse da quella fatta da Vittorio Ferla nella sua relazione al seminario organizzato lo scorso febbraio da Astrid e da “Quelli del 118”<sup>19</sup> potrebbe essere di grande utilità, e anche dare qualche notizia inattesa su quanto è già disponibile. Sono convinto, peraltro, che questo esercizio potrebbe illuminare il rapporto tra sussidiarietà orizzontale e approccio della governance; due termini che, a mio parere, rappresentano due facce – l’una di tipo costituzionale e l’altra relativa al policy making – della stessa medaglia<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda Active Citizenship Network, desidero sottolineare che ci sono altri due nostri progetti sostenuti dalla Commissione europea, uno in corso e uno che sta per essere avviato, che potrebbero arricchire il patrimonio di conoscenze e di tematizzazione che si sta portando avanti, ormai non più solo in Italia, sulla sussidiarietà orizzontale.

---

<sup>18</sup> G. Cotturri, “Partecipazione e interesse generale”, paper, Roma 2003.

<sup>19</sup> V. Ferla, “Favorire: istruzioni per l’uso”, relazione al convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7-8 febbraio 2003, paper.

<sup>20</sup> Cf. Active Citizenship Network, “Sussidiarietà ‘orizzontale’, governance democratica e referendum europeo”, *Proposte per la futura costituzione dell’Unione europea*, Roma, gennaio 2002; G. Moro, “The Citizen Side of Governance”, in *The Journal of Corporate Citizenship*, issue 7, Autumn 2002, pp. 18-30.

Il progetto in corso, “Citizens for the New Europe”, consiste in una survey sulle politiche pubbliche sull’attivismo civico nei 28 paesi della Nuova Europa e nell’Unione Europea. Esso si concluderà alla fine dell’anno. Il secondo progetto, “Assessing and reviewing the criteria of representativeness of ‘civic’ NGOs”, riguarda la grande questione dei criteri di rappresentatività con cui vengono selezionate le organizzazioni civiche per consentirne la partecipazione alle diverse fasi del policy making e consisterà in un’ampia raccolta di informazioni sui criteri esistenti, dentro e fuori l’Europa e tanto al livello nazionale che a quello transnazionale, da cui potranno venire indicazioni critiche ma anche proposte operative che sono strettamente legate all’attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Mi auguro che anche grazie a questi strumenti si possano compiere ulteriori passi avanti.