

**Annamaria POGGI**

**Comunicazione al Seminario di Astrid sulla sussidiarietà orizzontale  
Roma, 7 febbraio 2003**

**1. Il “profilo soggettivo” e la rilevanza della questione: la possibile “trasfigurazione” del principio di sussidiarietà.**

Il dibattito svoltosi in seno alla Bicamerale ha evidenziato come dalla curvatura ideologica che si imprime al principio ne discendono conseguenze applicative, quanto ai “soggetti” assai diverse.

Nel giugno del 1997 viene approvato il seguente testo dell’art. 56:

*“Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni, Province, Regioni e Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità e di adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime”. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i principi di omogeneità e adeguatezza”*

A novembre il testo viene così modificato:

*“Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall’autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione”. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i principi di omogeneità e adeguatezza”.*

In questa formulazione il testo giunge all’esame della Camera dei deputati e qui il dibattito raggiunge l’apice della ideologizzazione: e questo apice è significativamente caratterizzato proprio dal contrasto sui “soggetti” della sussidiarietà.

- Una prima posizione (sostenuta prevalentemente da Rifondazione comunista) afferma che l’introduzione del principio in Costituzione contrasta con la prima parte della Costituzione e, in particolare con l’art. 3, secondo comma e con gli articoli 41 e 42. La sussidiarietà, in sostanza, apre la strada ad una espansione nel nostro ordinamento delle regole del mercato selvaggio e della cultura del pensiero unico comportando una deroga ai principi solidaristici che vedono l’intervento dello Stato a difendere le classi più deboli. La prima parte della Costituzione, in sostanza, si fonderebbe sulla preminenza del pubblico sul privato, su qualunque tipo di privato anche se questo assume la forma del privato sociale o del terzo settore (DILIBERTO, Intervento seduta 25 febbraio 1998).
- Seconda posizione (prevalentemente sostenuta da Forza Italia) è quella secondo cui l’introduzione della sussidiarietà è finalizzata a circoscrivere l’intervento pubblico

nell'economia (URBANI, Intervento seduta 18 marzo 1998) per aprire la strada ad uno "Stato più leggero" (CALDERISI, Intervento seduta 27 gennaio 1998). La regola secondo cui "faccia lo Stato solo quanto il cittadino ed il mercato non sono in grado di fare e il mercato faccia in condizioni di concorrenza" (MARZANO, Intervento seduta del 28 gennaio 1998) viene collegata ad esigenze di vario tipo: contenimento della pressione fiscale (URBANI, Intervento seduta 27 gennaio 1998), garanzia costituzionale per i processi di privatizzazione delle imprese pubbliche (BERLUSCONI, Intervento seduta 28 gennaio 1998).

- Terza posizione è quella che lega la sussidiarietà alla valorizzazione dei corpi intermedi. Diverse sfumature: per alcuni l'introduzione del principio riparerrebbe alla mancanza di una garanzia costituzionale delle società intermedie (BUTTIGLIONE, Intervento seduta 28 gennaio 1998); oppure opera come garanzia costituzionale del Terzo settore (SODA, Intervento seduta del 26 gennaio 1998; GASPARRI Intervento seduta 27 gennaio 1998; FRATTINI, Intervento seduta 30 gennaio 1998).
- Quarta posizione è quella di chi vede nel testo di novembre il rispetto della volontà dei costituenti con riguardo all'antiorità della persona sullo Stato. In questa prospettiva non si nega né l'obbligo dello Stato di garantire l'eguaglianza sostanziale né il diritto del cittadino né l'obbligo dello Stato di porsi al servizio dell'uomo e delle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità. La sussidiarietà costituisce un punto di equilibrio tra questi due obblighi: tra l'obbligo statale di intervenire a garanzia di condizioni minimi uniformi e l'obbligo statale di rispettare la libertà singola e associata di contribuire al progresso sociale e civile. Uno Stato realmente al servizio dell'uomo e rispettoso delle formazioni sociali, pertanto, richiede una organizzazione in cui si trovi un punto di equilibrio tale che lo Stato non devii dalla sua funzione propria e non comprima l'autonomia (libertà) dei cittadini e la loro libertà di iniziativa. L'autonomia della società e la responsabilità delle sociali istituzioni divengono i due pilastri, le due concezioni di fondo che rendono la sussidiarietà "la dinamica interiore di un processo: lo Stato può e deve essere uno strumento di tenuta e crescita della società". (BIANCO, Intervento seduta del 18 marzo 1998). No allo Stato minimo (che si astiene) e no allo Stato provvidenza (che assorbe tutto).

E' evidente che quelle sopra riportate sono posizioni schematizzate e dunque in qualche misura non tengono conto delle diverse sfumature in cui si sono effettivamente articolate. Ma in questo caso la schematizzazione è essenziale perché fa emergere con limpidezza l'opzione ideale o ideologica sottesa alla posizione stessa. La prima è ostile alla stessa introduzione del principio nell'ordinamento; la seconda si regge sull'equazione sussidiarietà=mercato; la terza sulla sussidiarietà come volano della società civile organizzata su corpi intermedi; l'ultima vede nella sussidiarietà l'affermazione della primazia della persona sullo Stato e dunque della priorità del cittadino rispetto all'organizzazione amministrativa.

## **2. L'interpretazione possibile tra "testo" e "contesto" (istituzionale e costituzionale)**

La pur breve analisi appena effettuata conferma che il principio di sussidiarietà, in sé e per sé e isolato dal contesto normativo in cui viene collocato, ha effettivamente un grado di flessibilità tale da poter essere interpretato in maniera sensibilmente differente ovvero, come spesso si dice, da mostrare un elevato grado di ambiguità.

Proprio perciò esso va invece calato nel contesto complessivo in cui si colloca e dal quale ricava il suo specifico significato, anche con riguardo ai "soggetti" che assumono la responsabilità della sua realizzazione.

Come noto tale principio arriva da tre filoni diversi (la dottrina sociale della Chiesa; il pensiero liberale e l'elaborazione in materia di federalismo) sorretti da tradizioni eterogenee che pongono alla base del principio valori diversi e, questo è il punto, non pienamente sovrapponibili. Per sgombrare il campo dagli equivoci possibili e per diminuire il tasso di ambiguità del principio, in sostanza, occorre effettuare un primo passaggio e cioè che:

il significato che il principio di sussidiarietà assume in un determinato ordinamento deriva dal contesto normativo in cui esso è collocato.

Nel nostro ordinamento questo contesto normativo è costituito dal processo di decentramento amministrativo o se si preferisce dal federalismo (ma questo termine come ci ha chiarito F.PIZZETTI ha anch'esso un tasso di ambiguità che ne sconsiglia l'utilizzo).<sup>1</sup>

Al di là di tale questione è infatti innegabile che il principio è introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento legislativo dalla legge n. 59 del 1997 e per la prima volta a livello costituzionale dall'art. 118, nel nuovo Titolo V della Costituzione.

### **2.1. Il principio di sussidiarietà nella legge n. 59 del 1997**

La legge n. 59 per un verso completa la «seconda regionalizzazione» e, per altro verso, ne supera decisamente il disegno politico-istituzionale.

L'attuazione dell'ordinamento regionale complessivamente considerato nella legge n. 59 non si regge, a differenza che nella legge delega del 1975, sul *principio della completezza* dei trasferimenti delle funzioni amministrative alle Regioni. I conferimenti sono invece imperniati sul diverso *principio della generalità*, che sottende una precisa scelta di politica istituzionale e che differenzia nettamente il *terzo decentramento* rispetto alla *seconda regionalizzazione*.

La completezza dei conferimenti previsti nel d.P.R. n. 616, pur delimitata dalle funzioni amministrative connesse alle materie di cui all'art. 117 Cost., non tollerava deroghe.

---

<sup>1</sup> F.PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1998.

La legge n. 59, al contrario, prevede all'art. 1 che siano esclusi dai conferimenti verso il sistema degli enti territoriali e locali, oltre i compiti e le funzioni che rimangono allo Stato ( comma 3 e comma 4, lett. b, c, d):

i compiti di regolazione e controllo già attribuiti con legge statale ad apposite autorità indipendenti (comma 4, lett. a);

i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Università e dalle Camere di commercio e le funzioni da trasferire alle Istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21.

Vi è, infine una riserva indeterminata di competenza, non contemplata espressamente nell'art. 1 ma direttamente scaturente dal principio e criterio direttivo cardine della legge n. 59, cioè il principio di sussidiarietà.

Tale principio, secondo quanto precisato dall'art. 4, terzo comma, lett. a, costituisce un limite alla generalità dei conferimenti, nel senso che l'attribuzione delle responsabilità pubbliche *“alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”* non è disgiunto dall'obiettivo politico di favorire *“l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità”*.

Il principio di generalità dunque, pur essendo previsto all'art. 4, comma 3, lett. b) è subordinato, nella sua attuazione, alla preventiva realizzazione del principio di sussidiarietà in senso orizzontale (famiglie, associazioni e comunità) e alla realizzazione di una sussidiarietà potremmo dire interna alla generalità (per cui a livello sub-regionale l'attribuzione delle funzioni ad un ente rispetta il criterio della vicinanza, territoriale e funzionale, al cittadino).

La generalità, pertanto, opera in tal modo come clausola residuale a favore della Regione come ente di governo.

La stessa generalità, inoltre, trova nella sussidiarietà sia una sorta di criterio ordinatore generale dei rapporti istituzionali degli enti componenti il sistema di governo locale; sia una riserva generale di competenza a favore delle famiglie, associazioni e comunità.

Alla sussidiarietà, infatti, va informata la successiva attribuzione delle funzioni amministrative che, all'interno del sistema di governo locale, significa attribuzione all'autorità *“territorialmente e funzionalmente più vicina al cittadino”*; e, in funzione della sussidiarietà, inoltre, quei trasferimenti possono essere prioritariamente destinati alle formazioni sociali che possano adeguatamente assumersi le responsabilità pubbliche derivanti dall'esercizio della funzione.

Il significato del passaggio da un ordinamento regionale retto dal principio della completezza dei trasferimenti ad uno retto, invece, dal principio di generalità, va dunque individuato nella funzione razionalizzatrice del principio di sussidiarietà come criterio generale di distribuzione delle funzioni sia tra soggetti pubblici territoriali e non territoriali (il «sistema locale») sia tra soggetti pubblici e privati.

I limiti complessivamente considerati che la sussidiarietà apporta alla generalità dei conferimenti verso l'ordinamento regionale inseriscono l'irrobustimento dell'ordinamento regionale in una strategia profondamente diversa da quella perseguita nel 1977. Diversa, in quanto, appunto razionalizzata dalla sussidiarietà, verticale e orizzontale.

Forse, anche a causa dell'introduzione di questo principio, la legge n. 59 si presta a due piani di lettura complessivamente diversi.

Essa, infatti, si presenta contemporaneamente come la *vicenda dei conferimenti* di funzioni amministrative alle Regioni (il completamento dell'ordinamento regionale), e come la *vicenda delle sottrazioni a quei conferimenti* (le limitazioni all'ordinamento regionale).

## **2.2. Il principio di sussidiarietà nel nuovo Titolo V**

Siamo tutti consapevoli che se dal 118 comma 4<sup>2</sup> non si traesse una "doverosità" nell'applicazione da parte degli enti pubblici territoriali della sussidiarietà orizzontale non ci sarebbe nulla di nuovo rispetto a prima e, dunque, nulla di cui discutere.

L'ho ben sottolineato G.U. RESCIGNO<sup>3</sup> quando ha asserito che interpretare la parola "favoriscono" come se dicesse "hanno la facoltà di favorire" sarebbe davvero strano: chi mai ha dubitato della possibilità che enti pubblici territoriali potessero dare aiuti, in danaro o in altro modo, a cittadini singoli o associati per svolgere attività giudicate di interesse generale? Tale facoltà è sempre esistita; la disposizione dell'art. 118.4, se interpretata come mera attribuzione di facoltà, non direbbe nulla di nuovo, sarebbe una disposizione costituzionale del tutto inutile, perché già presente da sempre nel nostro ordinamento.

Ma qual è la vera doverosità del 118: è il ripensamento dell'amministrazione tenendo conto anche della sussidiarietà orizzontale che la stessa norma individua come autonoma iniziativa di cittadini singoli e associati.

In altri termini la sussidiarietà non pone esclusivamente dinanzi al dilemma pubblico-privato ma mette sul tappeto anche un'altra questione "pubblico come"<sup>4</sup>. Un sistema che accolga la sussidiarietà orizzontale è un sistema che si interroga attentamente sulle azioni che l'amministrazione è legittimata a porre in essere, che si interroga sul volto intrusivo che l'amministrazione spesso assume in settori in cui, invece, potrebbe limitarsi a coordinare, anziché gestire. Sul punto mi limito a rinviare alle riflessioni che G.ARENA va facendo da qualche tempo in proposito.<sup>5</sup>

Se così è allora occorre effettuare un secondo passaggio importante e cioè che delle quattro posizioni emerse dal dibattito in Bicamerale quelle che meglio si calano in questo contesto sono le ultime due perché

la sussidiarietà orizzontale è collocata nel contesto del ripensamento dell'amministrazione pubblica e cioè di un apparato che ha tra le sue missioni essenziali l'effettività dei diritti costituzionalmente garantiti.

---

<sup>2</sup> La formulazione del 118 è confermata anche nel Disegno di legge La Loggia: Art. 5.(*Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*) 1. Lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a province, città metropolitane, regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, tenendo conto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale e favorendo, altresì, lo svolgimento di attività amministrative di interesse generale da parte di associazioni o singoli cittadini, sulla base del principio di sussidiarietà. Tutte le altre funzioni non diversamente attribuite spettano ai comuni.

<sup>3</sup> G.U.RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, *Diritto pubblico*, 2002, 5 ss.

<sup>4</sup> A.D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, *Quaderni costituzionali*, 2001, 29

<sup>5</sup> A partire dal saggio *Proposte per una riforma dell'amministrazione*, *Politica del diritto*, 1993, 493 ss.

Ciò sgombra il campo dal “mercato”. Se l’amministrazione vuole aprirsi al mercato non attua l’art. 118, comma 4. Semplicemente fa un’altra cosa.

La differenza è che il 118 ultimo comma è costituzionalmente doveroso, l’apertura al mercato no. Del resto basta rileggere la relazione al Disegno di legge di revisione del Titolo V a firma A.SODA e V.CERULLI IRELLI dove al punto n. 2 (*Il disegno di riforma istituzionale*) si afferma con decisione che “è necessario contrastare le visioni che sollecitano e operano per la compressione del potere politico in favore della registrazione delle dinamiche di mercato o che comunque vogliono organizzare lo Stato al solo fine di promuovere e regolare queste dinamiche”.

### **3. Precondizione per l’individuazione dei “soggetti”.**

Se si conviene con quanto sinora esposto occorre altresì ammettere che l’ultimo comma del 118 va ad integrarsi con gli articoli 2 e 5 della Costituzione riproponendo l’idea di una duplice natura dell’assetto organizzativo dei poteri pubblici: quello locale (fondato sulla rappresentatività espressa attraverso i meccanismi della democrazia elettorale) e quello sociale (fondato sulla rappresentatività naturale dei cittadini associati e delle formazioni sociali che strutturano e articolano la società).

La sussidiarietà orizzontale, in altri termini, fonda una diversa forma di Stato che non è più solo la risultante dell’insieme dei diversi livelli di governo territoriali ma l’insieme dei rapporti Stato-cittadini, singoli e associati.

Questa è la «rottura» del monopolio statale (degli enti pubblici territoriali) non solo nel perseguimento dell’interesse generale ma probabilmente nella sua stessa individuazione. Tenendo, tuttavia, sempre presente che: come la sussidiarietà orizzontale marca i confini dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali verso la società civile allo stesso modo l’operatività della sussidiarietà, attraverso la società civile, è delimitata dalla sintesi degli interessi generali operata dallo Stato e dagli altri enti pubblici territoriali.

Per questo motivo le applicazioni della sussidiarietà orizzontale non possono che risolversi strutturalmente e organizzativamente in formule di integrazione dell’azione amministrativa degli enti pubblici territoriali. Se essa, infatti, non si oppone necessariamente alla presenza di un sistema amministrativo, e non costituisce una fuga dall’amministrazione è proprio *dall’interno* e *all’interno* del sistema che, invece, può esplicitare i suoi effetti più produttivi come criterio interno di ripensamento di fini e modalità dell’azione e organizzazione amministrativa.

La sussidiarietà così intesa, in sostanza, non delimita il campo privato rispetto a quello pubblico (nella logica del mercato) ma indica la dinamica di un processo interiore.

Del resto, una volta sbiadita la questione della natura del «soggetto» che amministra, non solo non può escludersi l’intervento nei settori di amministrazione di soggetti “non pubblici”, ma anzi questo potrebbe essere necessariamente richiesto in tutti casi in cui risulti, invece, necessario allo scopo, poiché più adeguato al suo raggiungimento. Se ci si lascia guidare dal criterio dell’*adeguatezza all’esercizio delle funzioni*, in sostanza, si sdrammatizza la carica ideologica e potenzialmente distruttiva della sussidiarietà

orizzontale e, soprattutto, si può cominciare a ragionare lucidamente sulle sue applicazioni.

Interpretata in tal modo, infatti, la sussidiarietà orizzontale è autoapplicativa diventa un meta-criterio che pre-orienta le scelte perché dovrebbe trovare immediata applicazione quando il livello adeguato (non territoriale) già esiste organizzativamente. Quando, cioè, esista un singolo o una organizzazione che o già assolva le funzioni ovvero se ne assuma la responsabilità di esercizio.

#### **4. Chi sono i soggetti della sussidiarietà?**

In questo spazio il cittadino singolo che sta dentro la mattonella della sussidiarietà non è solo:

- cittadino-elettore;
- cittadino che partecipa;
- cittadino cliente;
- cittadino-contribuente.

E non è neppure un cittadino che somma tutte queste caratteristiche. E' una parte del ripensamento dell'organizzazione amministrativa dell'ente territoriale.

Il cittadino associato, in secondo luogo, è lo spazio di una società civile che ha le seguenti caratteristiche:

- è necessaria: un mercato ben regolato e una funzionante democrazia rappresentativa, ha sottolineato DARHENDORF, renderebbero inutile la società civile. Ma il ricorso ad essa nasce proprio dalla necessità di uno spazio di azione non assicurato né dal mercato, né dallo Stato (inteso come amministrazioni pubbliche) o dall'insieme dei soggetti pubblici territoriali. Dove c'è mercato c'è il privato-privato, non la sussidiarietà orizzontale;
- mette sempre e comunque al centro della propria azione il cittadino (singolo e associato) non il "corpo intermedio": questa precisazione è essenziale perché altrimenti lo sconfinamento nel corporativismo è inevitabile.<sup>6</sup> Dove ci sono fenomeni corporativi strutturati (ordini professionali, camere di commercio, associazioni di categoria) non c'è necessariamente sussidiarietà. C'è un fenomeno diverso, ugualmente meritevole di attenzione e considerazione, ma un fenomeno diverso.
- è espressione di una libertà politica. Se la prospettiva politico-istituzionale in cui si colloca l'attuazione della sussidiarietà orizzontale è l'affermazione della primazia della persona sullo Stato e dei diritti dei cittadini sull'apparato amministrativo allora i suoi soggetti (singoli o associati) tendono naturalmente a quella libertà e da quella libertà sono naturalmente strutturati. L'alterità di questi soggetti rispetto allo Stato non è una tensione conflittuale ma è conseguenza della struttura più intima del principio. Perciò quand'anche essi fossero formalmente costituiti in

---

<sup>6</sup> L'ho precisata opportunamente M.OLIVETTI, *Il dibattito sul principio di sussidiarietà alla Camera dei deputati, Orientamenti sociali*, 1998, 95.

soggetti pubblici rimane loro impresso il marchio di quella libertà privata da cui scaturiscono, per cui nessun legislatore le può istituire ma semmai “riconoscere”. (differenza con le autonomie funzionali, Camere di commercio, Università, scuole...).

- ha come principio di azione prioritario il bene comune non l'efficienza. Questo non significa che non è anche efficiente e più efficiente dell'amministrazione pubblica (anzi in genere è proprio così), semplicemente che quando entrano in gioco prioritariamente altri criteri, quali l'efficienza non è necessariamente sussidiarietà. È il caso dell'*outsourcing*.

## 2. Qualche applicazione.

- L'art. 20, comma 5, lett. g-ter) della legge n. 59 del 1997 – introdotta dalla legge n. 191 del 1998 – nel novero dei criteri e principi ai quali si devono conformare i regolamenti di delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi prevede, tra l'altro, la “*soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili, anche attraverso la sostituzione dell'attività amministrativa diretta con forme di autoregolamentazione da parte degli interessati*”.
- L'art. 2, comma 1 della legge n. 265 del 1999 (l'attuale art. 3, comma 5 del d.lgs n. 267 del 2000, “*Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali*”) modificando l'art. 2 della l. n. 142 del 1990, prevede al comma 5 di quest'ultimo che “*I Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonomia iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*”. Sulla base di questa formula, in sostanza, “*Le funzioni*” di Comuni e Province” possono essere realizzate: o attraverso l'amministrazione diretta da parte degli enti, ovvero affidate (dagli enti stessi) ad una diversa modalità di realizzazione. Che si tratti di sussidiarietà orizzontale pare inconfutabilmente dimostrato dalla terminologia utilizzata (cittadini e loro formazioni sociali) che richiama (soprattutto con riguardo ai cittadini e alle formazioni sociali) l'ambito soggettivo del principio.

Nella legge n. 265, in sostanza, la sussidiarietà va di pari passo con un deciso rafforzamento dell'autonomia statutaria di Comuni e Province rispetto alla precedente normativa prevista nella legge n. 142. Il suo utilizzo, in altri termini, pare dunque complessivamente finalizzato alla facoltà, conferita allo stesso ente territoriale di ripensare - anche in funzione o comunque per favorire l'esplicitarsi di quella libertà di azione della società - il suo ruolo e le modalità complessive della sua organizzazione.

Le fonti di autonomia (che potranno avere contenuti importanti: quali la specificazione delle attribuzioni degli organi, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di collaborazione tra Comuni e province, le forme della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi) dovranno unicamente attenersi ai “*principi*” espressamente enunciati dalla legislazione in materia di ordinamento dei Comuni e

delle province e di disciplina delle funzioni ad essi conferite (che costituiranno comunque “*limite inderogabile per l'autonomia normativa dei Comuni e delle Province*”). e non più genericamente a principi previsti nella legge.

- La legge 8 novembre 2000, n. 328 “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*” all’art. 1 comma 4 prevede che “*Gli enti locali, le Regioni e lo Stato, nell’ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato (...) nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”.
- Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 adottato in attuazione della legge precisa che la sussidiarietà orizzontale “*fra istituzioni pubbliche e società civile (intesa quest’ultima come l’insieme dei soggetti individuali e collettivi che la compongono e rispetto ai quali l’ordinamento giuridico esprime una valutazione positiva di valore)*” non può in alcun modo essere intesa “*quale semplice supplenza delle istituzioni pubbliche alle carenze della società civile, ma quale strumento di promozione, coordinazione e sostegno che permette alle formazioni sociali (...) di esprimere al meglio, e con la piena garanzia di libertà di iniziativa, le diverse e specifiche potenzialità*”.

## **Letteratura**

Nel più recente dibattito italiano sui riflessi dell’applicazione del principio di sussidiarietà nell’ordinamento v. A.PADOA SCHIOPPA, *La sussidiarietà o del minimo governo, Dossier Europa*, n. 11, 1992, 71 ss.; M.CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno, due modelli da ricomporre, Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, 33; A.SPADARO, *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni cit.*, 1994, 1058 ss.; .L.VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell’art. 3 B del Trattato sull’Unione Europea, Riv. it. dir. pubbl., com.*, 1993, 379 ss.; P.CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale, Quad. cost.*, 1993, 16 ss.; G.STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel sistema dell’Unione Europea, Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 59 ss.; R.PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, Riv. dir. eur.*, 1994, 53 ss.; S.CASSESE, *L’aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’area europea, Foro it.*, 1995, V, 373 ss.; M.LUCIANI, *A mò di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia* in A.PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Atti del Convegno Internazionale organizzato dalla facoltà di Giurisprudenza dell’Università “La Sapienza”, Roma, 31 gennaio-1 febbraio 1997, Padova, Cedam, 1997, 236 ss.; R.DAHRENDORF, *Moralità, istituzioni e società civile*, Torino, Fondazione Agnelli, 1992, 18.

Febbraio 2003-02-03

Annamaria Poggi